

Sammanfattning

Detta betänkande behandlar ett antal olika frågor som rör narkotika, narkotikaprekursorer, hälsofarliga varor, dopningsmedel och s.k. flyktiga ämnen. Bland utredningens frågor kan nämnas följande:

- Bör nuvarande system för klassificering av narkotika, dopningsmedel och hälsofarliga varor ändras?
- Hur kan bevakningen och utredningen av nya missbruksmedel förbättras?
- Bör GBL och 1,4-butandiol narkotikaförklaras?
- Bör påföljderna för dopningsbrott höjas?
- Finns möjlighet till ett system med omhändertagande av nya missbruksmedel?

Bakgrund

Narkotika

I tusentals år har narkotika använts som läkemedel och som rusgivande medel. Som narkotika anses varor med skiftande ursprung: växter och växtmaterial (t.ex. cannabis), svampar, kemiska ämnen som förekommer i växtmaterial (t.ex. morfin), syntetiskt tillverkade droger (t.ex. amfetamin) och bruksfärdiga beredningar (t.ex. tabletter).

I Sverige har narkotikamissbruket ökat under 1900-talet. Någon narkotikalagstiftning i egentlig mening fick vi inte i Sverige förrän 1923. På 1930-talet förekom avgränsade grupper som missbrukade centralstimulerande medel och opiater. I slutet av 1930-talet fanns ett 70-tal kända narkotikamissbrukare i landet. Ungdomsnarko-

mani eller gängnarkomani började uppträda i slutet av 1950-talet. På 1960-talet började amfetamin att användas i missbrukssyfte i allt större omfattning och vanan att injicera drogen spreds. Under samma decennium introducerades LSD på marknaden och haschrökning blev populärt i vissa ungdomsgrupper. Heroinmissbruket nådde Sverige på allvar 1975 men förekom fram till 1992 främst i storstadsområdena.

På 1990-talet har konsumtionen av syntetisk narkotika ökat bl.a. i Sverige. Det är särskilt unga människor som står för denna ökade konsumtion. Cannabis är dock fortfarande det vanligast förekommande missbruksmedlet.

Hälsofarliga varor

Som nyss nämnts ökade konsumtionen av syntetisk narkotika bl.a. i Sverige på 1990-talet. För att åstadkomma ett effektivare kontrollförfarande för nya droger infördes den 1 april 1999 lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor. Lagen utgör ett regelverk som är mer begränsat men har ett vidare tillämpningsområde än narkotikalagstiftningen. Avsikten med lagen var att den skulle ge möjlighet att ingripa mot nya hälsofarliga missbruksmedel i de fall där gällande regler var otillräckliga.

Dopningsmedel

Doping har sedan länge använts i samband med idrottsutövning. Idrottsutövaren försöker genom doping att förbättra sin prestationsförmåga på ett konstlat sätt. Doping är ingen ny företeelse utan finns beskriven redan från antiken.

De farmakologiska medlen har hittills dominerat. De ursprungliga dopingmedlen användes i direkt samband med tävlingar för att öka prestationsförmågan. Först under 1960-talet kom anabola steroider i bruk med syfte att under träningsperioder inför tävlingar bygga upp idrottsutövarens muskulatur. Numera används även medel som har till uppgift att dölja att ett dopingpreparat har använts.

Begreppet *doping* är ett inom idrotten väletablerat begrepp. Med doping avses inom idrottsrörelsen fusk genom tillsatser av otillåtna preparat eller användning av otillåtna metoder. Riksidrottsförbun-

det, som är en ideell förening, består av specialidrottsförbund med till dem anslutna ideella föreningar som bedriver idrottslig verksamhet. I Riksidrottsförbundets stadgar anges bl.a. att specialidrottsförbunden aktivt ska arbeta för en dopingfri verksamhet inom förbundet och anslutna föreningar samt upprätta en plan för antidopingarbetet.

Riksidrottsförbundets regler mot doping har till syfte att tillvarata idrottsutövarnas grundläggande rätt att delta i en dopingfri idrott och på så sätt främja god hälsa och rättvisa för idrottsutövare. Doping i samband med idrottsutövning är förbjudet. Med doping menas de förseelser som anges i Idrottens dopingreglemente. Den som gör sig skyldig till doping kan enligt Riksidrottsförbundets stadgar bestraffas enligt detta reglemente.

Idrottens dopingreglemente är baserat på World Anti-Doping Code (WADC) som beslutas av World Anti-Doping Agency (WADA). I Idrottens dopingreglemente anges vad som avses med doping, reglementets omfattning, idrottsutövares och ledares ansvar, vad som utgör dopingförseelser, m.m.

Listan över förbjudna substanser och metoder (den s.k. dopinglistan) antas årligen av WADA och gäller alla idrotter. WADA:s dopinglista omfattar bl.a. följande förbjudna substanser, nämligen anabola androgena steroider (AAS), tillväxthormon, urindrivande och andra maskerande substanser, amfetamin, efedrin, kokain, hasch och marijuana. Enligt dopinglistan är även alkohol en förbjuden substans inom vissa idrotter. Bland förbjudna metoder enligt dopinglistan återfinns blod doping och gendoping.

När utredningen i detta betänkande använder sig av begreppet doping avses fusk inom idrottsrörelsen genom tillsatser av otillåtna preparat eller användning av otillåtna metoder i syfte att höja sin prestationsförmåga.

Med begreppet *dopning* avser Narkotikautredningen otillåten hantering av sådana medel som omfattas av lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel (den s.k. dopningslagen). De dopningsmedel som är förbjudna enligt dopningslagen är syntetiska anabola steroider, testosteron och dess derivat, tillväxthormon och kemiska substanser som ökar produktion och frigörelse av testosteron och dess derivat eller av tillväxthormon. Dopningsbrott kan i dag medföra fängelsestraff i upp till fyra år.

Ett brott mot idrottens regler mot doping kan också utgöra ett brott mot i Sverige gällande lag.

I dag sägs i huvudsak tre grupper använda dopningsmedel utanför idrotten; det gäller personer som vill öka muskelstyrkan inom kraftsporter, det gäller esteter, som vill öka muskelvolymen vid kroppsbyggande, och det gäller kriminella, som använder dopningsmedel som hjälpmedel för att bli känslomässigt avtrubbade i samband med planering och genomförande av brott.

Utredningen kommer i detta betänkande huvudsakligen att uppehålla sig kring de enligt lag förbjudna dopningsmedlen enligt ovan.

Sniffning

Sniffning som fenomen blev vanligare under 1950-talet, främst bland yngre tonåringar. Då var sniffning oftast liktydigt med inhalering av förtunningsmedel eller andra lättflyktiga kolväten, t ex toluen och xylen (finns i thinner), trikloretylen, bensen (finns i bensin), terpentin och aceton. Butangas, som används i cigarettändare, samt propangas, som ingår i gasol, har emellertid fått ökad användning som sniffningsmedel under senare år, liksom aerosoler, som tjänstgör som drivgas i sprayburkar. Även sniffning av lustgas i gräddsifoner är i dag vanligt förekommande.

Sniffning uppges vara ett lokalt fenomen som kommer och går.

Handel av narkotika m.m. via Internet

På senare år har handel via Internet med substanser som är klassificerade som narkotika eller hälsofarliga varor blivit mer vanligt förekommande. Detsamma gäller i fråga om dopningsmedel, liksom substanser som (ännu) inte förklarats som narkotika eller hälsofarliga varor. Det har genom handeln via Internet - jämfört med tidigare - blivit lättare dels att komma över sådana substanser som angetts ovan, dels att handla sådana substanser mer anonymt.

Utbudet av lagliga och olagliga droger på Internet är omfattande. Marknadsföringen är i första hand riktad mot ungdomar som utan omgivningens vetskap kan beställa hem preparaten via sin dator. Preparaten levereras diskret till hemmet i postförsändelser.

Omfattningen av missbruket

Narkotika

Det är svårt att få grepp om det tunga eller mest problematiska narkotikamissbruket i Sverige. Olika skattningar har under årens lopp gjorts av hur många individer som injicerar narkotika eller tar narkotika dagligen eller så gott som dagligen, oavsett preparat. Den senaste skattningen gäller år 2003 och ligger på närmare 26 000 individer, vilket innebär en minskning i förhållande till perioden 2000–2002. Även om viss osäkerhet redovisas i fråga om denna skattning är dock bedömningen att trenden är fallande sedan år 2001.

Hälssofarliga varor

Statistik om i vilken omfattning hälssofarliga varor missbrukas finns, såvitt känt, inte. Även om statistik inte finns tillgänglig är det dock bl.a. genom uppgifter från polis samt hälso- och sjukvården klarlagt att missbruk av de hälssofarliga varorna GBL och 1,4-butandiol, som i stor omfattning även används för industriellt ändamål i Sverige, regionalt i landet är ett allvarligt problem som lett till ett antal dödsfall.

Dopningsmedel

Osäkerhet råder i fråga om omfattningen av missbruk av dopningsmedel. Enligt en artikel i the Lancet den 31 maj 2008, skriven av professor emeritus Folke Sjöqvist, professor Anders Rane samt chefskemisten och enhetschefen Mats Garle, beräknas antalet personer i Sverige som missbrukat anabola steroider till mellan 50 000–100 000 personer.

Docenten och överläkaren Ingemar Thiblin har gjort en försiktig beräkning av antalet personer som vid en given tidpunkt har någorlunda aktuell erfarenhet av anabola androgena steroider (AAS). Han har vid denna beräkning kommit fram till att det kan röra sig om 8 000–40 000 personer. Ingemar Thiblin har utifrån en tolkning av olika data kommit fram till att vi i dag har minst ca 10 000 mer eller mindre frekventa användare av AAS.

Statistik i fråga om ungdomars erfarenhet av anabola steroider har presenterats av Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (se kapitel 2).

Sniffningsmedel

Kunskaper om omfattningen av missbruk av sniffningsmedel bland vuxna är tämligen begränsad¹. Däremot finns kunskap om ungdomars sniffningsvanor. De bästa kunskapskällorna om sniffningens utveckling och omfattning bland ungdomar utgörs av Centralförbundets för alkohol- och narkotikaupplysning (CAN) regelbundna skolundersökningar samt av CAN:s mönstringsundersökning bland 18-åriga män. Sedan några år tillbaka gör CAN istället för mönstringsundersökningar gymnasieundersökningar i årskurs 2.

Av CAN:s undersökningar framgår bl.a. följande. Under hela 1970-talet skedde en markant nedgång av sniffningen, vilken fortsatte även under 1980-talet. Omkring 1990 var sniffningserfarenheter tämligen ovanliga; då svarade ca fem procent av eleverna att de prövat att sniffa. Tio år senare var andelen fördubblad, men under 2000-talet har sniffningen åter gått tillbaka och 2007 uppger runt fyra procent av eleverna sådana erfarenheter.

AV CAN:s undersökningar framgår även bl.a. följande. Mellan 1970 och 1980 tillfrågades de mönstrande om de någon gång sniffat och 1998 återinfördes frågan. Liksom för skoleleverna sjönk nivåerna relativt kraftigt mot slutet av 1970-talet. Åren 1998–2006 har andelarna legat klart lägre än på 1970-talet, och dessutom minskat – från ca åtta till fem procent. I CAN:s gymnasieundersökningar i årskurs 2 från 2004–2006 är det cirka sju procent av pojkarna och fem procent av flickorna som svarar att de sniffat, varav ca hälften bara gjort det en gång samtidigt som någon enstaka procent säger att de fortfarande sniffar. Vid 2007 års undersökning sjönk andelen till fem procent hos pojkarna och fyra procent hos flickorna.

¹ Det har under utredningens arbete inte framkommit några uppgifter om att sniffning bland vuxna skulle vara ett utbrett problem.

Lagstiftningens utformning i fråga om narkotika, hälsofarliga varor och dopningsmedel

Narkotika

I 8 § narkotikastrafflagen (1968:64) definieras vad som avses med narkotika. Där anges följande.

Med narkotika förstås i denna lag läkemedel eller hälsofarliga varor med beroendeframkallande egenskaper eller euforiserande effekter eller varor som med lätthet kan omvandlas till varor med sådana egenskaper eller effekter och som

1. på sådan grund är föremål för kontroll enligt en internationell överenskommelse som Sverige har biträtt, eller
2. av regeringen har förklarats vara att anse som narkotika enligt lagen.

Olika typer av olovlig befatning med narkotika är enligt 1 § narkotikastrafflagen straffbar. I lagen (2000:1225) om straff för smuggling finns bestämmelser om ansvar för gärningar som rör införsel till eller utförsel från landet av bl.a. narkotika.

Administrativa bestämmelser, som rör den legala användningen av narkotika, återfinns dels i lagen (1992:860) om kontroll av narkotika, dels i förordningen (1992:1554) om kontroll av narkotika.

Förenta Nationerna har genom konventioner beslutat att ett antal ämnen ska förklaras som narkotika (se 8 § punkten 1 narkotikastrafflagen ovan). Ett stort antal länder, däribland Sverige, är bundna av dessa konventioner.

I dag är tre FN-konventioner gällande på narkotikaområdet. Det är bl.a. 1961 års allmänna narkotikakonvention och 1971 års konvention om psykotropa ämnen. Den allmänna narkotikakonventionen kontrollerar främst de traditionella, växtbaserade, narkotiska medlen som t.ex. heroin och kokain. Konventionen om psykotropa ämnen kontrollerar i största utsträckning syntetiska substanser, t.ex. amfetamin. Konventionerna från 1961 och 1971 använder sig således av två olika begrepp: narkotika och psykotropa ämnen. Någon helt klar distinktion mellan begreppen låter sig inte göras på annat sätt än genom att hänvisa till förteckningarna i respektive konvention.

De båda konventionernas syfte är att medverka till att narkotika endast används för medicinska och vetenskapliga ändamål, att förebygga missbruk och att i vart fall begränsa de skadliga effekterna av

missbruk. Konventionsparterna åtar sig att begränsa tillverkning och import till vad som behövs för den legala förbrukningen samt åläggs att genomföra olika former av kontroll för tillverkning, handel och distribution. Det åligger parterna att straffbelägga vissa förfaranden för att motverka illegal narkotikahandling. Parterna har alltid rätt att införa striktare eller strängare kontrollbestämmelser än vad konventionerna föreskriver.

1988 års FN-konvention på narkotikaområdet – narkotika-brottskonventionen – tillskapades för att förstärka det internationella samarbetet ytterligare och för att effektivisera insatserna mot den internationella narkotikabrottsligheten. De straffbestämmelser parterna åtar sig att införa sträcker sig längre än åtagandena enligt de båda andra konventionerna. Parterna förbinder sig att straffbelägga en mängd förfaranden, bl.a. illegal produktion, tillverkning och försäljning samt förfaranden som innebär att vinsterna från den illegala narkotikamarknaden döljs eller omsätts. Konventionen betonar betydelsen av bistånd mellan parterna och behandlar bl.a. frågor om internationellt rättsligt samarbete.

Även regeringen kan förklara en substans som narkotika (se 8 § punkten 2 ovan). I bilaga 1 till förordningen (1992:1554) om kontroll av narkotika anger regeringen de substanser som nationellt ska anses som narkotika enligt narkotikastrafflagen.

Den svenska definitionen av narkotika bygger alltså på en uppräkningslista av enskilda ämnen, dels de som finns förtecknade i FN:s konventioner från 1961 och 1971, dels de som finns förtecknade i bilaga 1 till förordningen om kontroll av narkotika. Med stöd av bemyndigande upprättar och kungör Läkemedelsverket förteckningar över narkotika. Läkemedelsverkets förteckningar avser både sådana ämnen som FN förklarat som narkotika och sådana ämnen som Sverige narkotikaförklarat. Förteckningarna innehöll i november 2008 knappt 280 ämnen.

Hälsosofarliga varor

Enligt 1 § lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor gäller följande.

Denna lag gäller varor som på grund av sina inneboende egenskaper medför fara för människors liv eller hälsa och som används eller kan antas användas i syfte att uppnå berusning eller annan påverkan.

Regeringen föreskriver på vilka varor lagen skall tillämpas.

2 § anger begränsningar för lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor. Där anges att lagen inte ska tillämpas på

1. varor som är narkotika enligt narkotikastrafflagen (1968:64),
2. sådana medel som avses i lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel, eller
3. läkemedel som är godkända inom Europeiska unionen.

Varor som avses i lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor får, enligt 3 §, inte utan tillstånd hanteras på i lagrummet närmare angivet sätt. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela tillstånd till hantering för ett vetenskapligt eller industriellt ändamål. Om straff för olovlig införsel m.m. finns bestämmelser i lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

Som framgått ovan av 1 § andra stycket lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor, föreskriver regeringen på vilka varor lagen ska tillämpas. Enligt 2 § förordningen (1999:58) om förbud mot vissa hälsofarliga varor ska de varor som anges i bilagan till förordningen anses som hälsofarliga varor enligt lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor. Bilagan upptog i november 2008 drygt 20 varor.

Dopningsmedel

Enligt 1 § lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel gäller denna

- a) syntetiska anabola steroider,
- b) testosteron och dess derivat,
- c) tillväxthormon,
- d) kemiska substanser som ökar produktion och frigörelse av testosteron och dess derivat eller av tillväxthormon.

Medel som anges i 1 § dopningslagen får, enligt 2 §, inte på där närmare angivet sätt hanteras för annat än medicinskt eller vetenskapligt ändamål. Om straff för olovlig införsel m.m. finns bestämmelser i lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

Dopningsmedlen definieras på ett annat sätt än narkotika och hälsofarliga varor. Det sker generiskt, genom att man i lag anger vad som omfattas, nämligen syntetiska anabola steroider, testosteron och dess derivat, tillväxthormon och kemiska substanser som ökar produktion och frigörelse av testosteron och dess derivat eller

av tillväxthormon. Någon uppräknings i förordning av vilka ämnen (kemiskt definierade substanser) som är dopningsmedel finns inte. Det är istället allmän domstol som mot bakgrund av definitionen av dopningsmedel har att bedöma vilka substanser som omfattas av lagens tillämpningsområde. Som hjälpmedel finns en förteckning över vilka substanser som skulle kunna omfattas av lagen om förbud mot vissa dopningsmedel som ett nätverk – Expertgruppen för dopningspreparat enligt dopningslagen – tagit fram. Förteckningen, som inte är juridiskt bindande, administreras sedan 2006 av Statens folkhälsoinstitut. Även substanser som inte finns upptagna i den angivna förteckningen kan omfattas av lagen. Expertgruppens förteckning upptog i november 2008 drygt 60 substanser, varav merparten utgörs av anabola androgena steroider.

Narkotikautredningens direktiv i korthet

Den rättsliga regleringen i Sverige av vissa varor som på grund av sina inneboende egenskaper medför fara för människors liv eller hälsa och som används eller kan antas användas i syfte att uppnå berusning eller annan påverkan, är fördelad på ett antal lagar och förordningar. Det gäller t.ex. narkotika, hälsofarliga varor, dopningsmedel och medel som kan användas vid sniffning. På grund av dels att antalet författningar som reglerar dessa olika typer av varor är omfattande, dels att de ämnen som klassificeras som narkotika anges på flera ställen, kan det ibland vara omständligt att bedöma om hanteringen av en viss vara är laglig.

Enligt Narkotikautredningens direktiv (dir. 2006:97) ska utredningen göra en översyn av narkotikalagstiftningen, varvid nuvarande systems funktion, effektivitet och efterlevnad ska utvärderas. Utredningen ska analysera hur nuvarande regelsystem om kontroll av narkotika, dopningsmedel och prekursorer samt lösningsmedel och andra hälsofarliga varor som används i berusningssyfte, förhåller sig till varandra och om regleringen i de olika författningarna är enhetlig. Enligt direktiven ska utredningen vidare undersöka möjligheten att göra systemen mer överskådliga dels genom att minska antalet författningar som reglerar området, dels genom att göra uppräknings av de varor som klassificeras mer lättöverskådliga. Utredningen ska även undersöka möjligheten att begränsa åtkomsten av sådana hälsofarliga varor som inte regleras av något av kontrollsystemen men som används i missbrukssyfte

samt kartlägga hur kontrollsystemen tillämpas i praktiken, framför allt när det gäller vilket regelsystem som olika varor omfattas av. Utredningen ska enligt direktiven också överväga om nuvarande reglering av dopningsmedel i jämförelse med exempelvis narkotika och hälsofarliga varor i tillräcklig utsträckning beaktar dopningspreparatens farlighet. I uppdraget ingår slutligen att vid behov lämna förslag till förbättringar av nuvarande system samt att lämna förslag på författningsändringar.

Nya hälsofarliga ämnen eller substanser dyker kontinuerligt upp på marknaden. Dessa kan orsaka stora skador och mycket lidande innan deras egenskaper har hunnit utredas och ämnena kan klassificeras som narkotika eller hälsofarliga varor. Ansvar för att utreda behovet av narkotikaklassificering av varor som inte har potentiell medicinsk användning åvilar Statens folkhälsoinstitut (FHI), som även ansvarar för att utreda behovet av klassificering av hälsofarliga varor. Läkemedelsverket ansvarar i likhet med FHI för att utreda klassificering av ämnen som narkotika, dock med den skillnaden att Läkemedelsverkets ansvarsområde omfattar läkemedelssubstanser eller substanser med potentiell medicinsk användning. Mot bakgrund av de personskador och dödsfall som ett nytt hälsofarligt ämne kan orsaka innan det kan klassificeras som narkotika eller hälsofarlig vara kan utredningen och beredningsprocessen förefalla alltför tidskrävande. Innan klassificering har hunnit ske faller nya varor utanför lagarnas tillämpningsområde och under denna tid är t.ex. tillverkning och försäljning straffri. Det finns också exempel på att polisen varit tvungen att häva beslag av hälsofarliga varor som påträffats hos påverkade personer och återlämna varorna till deras ägare eftersom varorna ännu inte har hunnit klassificeras som narkotika eller hälsofarliga varor. För att komma till rätta med dessa problem har regeringen beslutat om tilläggsdirektiv för Narkotikautredningen, genom vilka utredningens uppdrag har utvidgats.

Enligt tilläggsdirektiven (dir. 2007:26) ska Narkotikautredningen även se över möjligheterna att införa ett förfarande, som inte bygger på kriminalisering, men som ändå förhindrar befattning med ett ämne som kan antas bli klassificerat som narkotika eller hälsofarlig vara. En sådan åtgärd, exempelvis någon form av omhändertagande av ämnet, bör enligt direktiven kunna vidtas i avvaktan på att det har utretts om varan ska klassificeras som narkotika eller hälsofarlig vara. Utredningen ska enligt tilläggsdirektiven också belysa vilka EG-rättsliga krav av primärrättslig och

sekundärrättslig natur, när det gäller informationsförfaranden och särskilt underlag, som kan behöva ställas med hänsyn till förbud eller andra hinder mot att tillverka, importera, saluföra eller använda en produkt. Utredningen ska dessutom uppskatta hur lång tid det skulle ta att låta ett ämne omfattas av ett sådant nytt förfarande i jämförelse med hur lång tid det tar att klassificera ett ämne som narkotika eller hälsofarlig vara.

Narkotikautredningens arbete

Narkotikautredningen har i sitt arbete haft omfattande externa kontakter med myndigheter, organisationer, nätverk och enskilda, som på olika sätt berörs av utredningens uppdrag. Det kan härvid framhållas att utredningen en eller flera gånger har sammanträffat med totalt ett 30-tal myndigheter och organisationer. Utöver detta har utredningen sammanträffat med samverkansgrupper, expertgrupper och nätverk. Det bör särskilt framhållas att utredningens arbete genomgående har mötts av stort intresse och att utredningen har fått mycket värdefull information genom nu nämnda kontakter.

Utredningen har även deltagit i ett antal konferenser, seminarier och temamöten. Dessutom har ett studiebesök hos ett företag som hanterar industrikemikalien GBL genomförts. Utredningen har vidare i stor omfattning kontaktats dels av massmedia som engagerat sig i olika typer av missbruksfrågor, dels av organisationer och enskilda som lämnat synpunkter i olika frågor med anknytning till utredningens uppdrag.

Utöver det nu anförda har utredningen haft 18 utrednings-sammanträden till vilka samtliga experter varit kallade. Härutöver har ett antal möten med olika experter hållits.

Analys av om regleringen av de olika kontrollsystemen är likartad och hur systemen förhåller sig till varandra

Narkotikalagstiftningen och lagstiftningen om förbud mot vissa hälsofarliga varor företer både likheter och olikheter i förhållande till varandra. På likartat sätt som i fråga om narkotika anges genom uppräknings vilka substanser som utgör hälsofarliga varor.

För narkotikalagstiftningens del görs dock uppräknigen både i en bilaga till en förordning och i FN:s konventioner på narkotikaområdet från år 1961 och 1971. Läkemedelsverkets förteckningar över narkotika innehåller både de substanser som finns med i FN:s konventioner och de som framgår av bilagan till förordningen. I fråga om hälsofarliga varor sker uppräknigen däremot enbart i en bilaga till en förordning. Skälet till denna skillnad är att narkotikaförklaring kan ske på två olika sätt medan förklaring som hälsofarlig vara enbart kan ske på ett sätt (se avsnittet Lagstiftningens utformning i fråga om narkotika, hälsofarliga varor och dopningsmedel ovan). Både narkotikadefinitionen och definitionen av hälsofarliga varor är dock en uppräkningsdefinition, som har sluten definitionsmängd.

Om Sverige vill förklara ett ämne som narkotika eller hälsofarlig vara krävs enligt EG-lagstiftningen en prövning av frågan om åtgärden är anmälningspliktig enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter.

Narkotika och hälsofarliga varor definieras således genom en uppräkningsdefinition med sluten definitionsmängd. Annorlunda förhåller det sig med de medel som omfattas av lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel (den s.k. dopningslagen). De medel som är förbjudna enligt dopningslagen räknas, som nämnts, inte upp i någon juridiskt bindande förteckning utan återfinns endast i en inofficiell förteckning som bygger på en bedömning av vad som bör betraktas som dopningsmedel enligt dopningslagen. Definitionen av dopningsmedel enligt dopningslagen är en generisk definition, som har en öppen definitionsmängd.

Ytterligare en skillnad mellan de olika lagstiftningskomplexen bör påpekas. Lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor och dopningslagen innehåller både straffbestämmelser och administrativa bestämmelser. För narkotikalagstiftningens del återfinns däremot straffbestämmelserna i en lag – narkotikastrafflagen (1968:64) – medan administrativa bestämmelser bl.a. återfinns i lagen (1992:860) om kontroll av narkotika.

Regleringen av narkotika, hälsofarliga varor och dopningsmedel är således inte likartad. Inte heller straffskalorna är identiska. Utredningen återkommer nedan till frågan om det finns sakliga skäl för att regleringen av narkotika, hälsofarliga varor och dopningsmedel inte är helt likartad.

När det gäller frågan hur de olika kontrollsystemen förhåller sig till varandra vill utredningen anföra följande.

Utredningen kan konstatera att rekvisiten för att en substans ska anses som narkotika eller hälsofarlig vara är relativt likartade. I fråga om narkotika anges dock något mer preciserade rekvisit, eftersom det där ska vara fråga om substanser som har antingen beroendeframkallande egenskaper eller euforiserande effekter. Att en substans är beroendeframkallande torde det ta längre tid att fastställa, än att fastställa att substansen har euforiserande effekt. I fråga om hälsofarliga varor är definitionen mer vid.

Trots att rekvisiten för att en substans ska anses som narkotika respektive hälsofarlig vara är relativt likartade, torde det i princip aldrig uppkomma problem att fastställa om en viss kontrollerad substans omfattas av narkotikalagstiftningen eller lagstiftningen om hälsofarliga varor. En i huvudsak uttömmande uppräkningsgörs av vad som faller under det ena respektive andra begreppet². När det gäller hälsofarliga varor anges dessutom i lagtexten (2 § lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor) att lagen inte ska tillämpas på varor som är narkotika enligt narkotikastrafflagen, sådana medel som avses i dopningslagen eller läkemedel som är godkända inom Europeiska unionen.

Till skillnad mot vad som gäller för narkotika och hälsofarliga varor används, som nämnts, en generisk definition när det gäller att fastställa vilka dopningsmedel som är förbjudna enligt dopningslagen. Frågan blir då om denna lagstiftningsteknik innebär problem när det gäller att fastställa vad som omfattas av dopningslagstiftningen och hur dopningslagen förhåller sig till kontrollsystemen beträffande narkotika och hälsofarliga varor.

Enligt den information som utredningen fått förekommer det ytterst sällan några tillämpningsproblem för rättsväsendet när det gäller att fastställa om en substans ska anses som dopningsmedel eller ej. Skälet till att så är fallet är att dopningsmedlen anses klart kunna definieras ur medicinsk och farmakologisk synpunkt. Tillkomsten av den inofficiella listan över substanser som bör betraktas som dopningsmedel enligt dopningslagen underlättar den praktiska tillämpningen av lagen.

Gränsdragningsproblem i fråga om dopningsmedel i förhållande till narkotika eller hälsofarliga varor tycks vara sällsynta.

² I fråga om vad som är att anse som narkotika eller hälsofarliga varor förekommer dock några få generiska definitioner.

Frågan blir då om sakliga skäl motiverar att regleringen av narkotika, hälsofarliga varor och dopningsmedel inte är likartad och om det finns skäl för förändringar i detta avseende. Den fråga som då först bör ställas är vilka krav som regleringen bör uppfylla, dvs. vilka krav bör gälla för de system som fastställer vilka ämnen som är förbjudna och straffbara att hantera?

Ett grundläggande krav är rättssäkerheten. Det ska vara förutsebart vad som är tillåtet och vad som är förbjudet. Detta anser utredningen vara ett grundläggande och oeftergivligt krav. Detta gäller inte bara för den enskilde utan även för t.ex. polis, tull, åklagare, domstolar och sociala myndigheter. En osäkerhet om ett ämnes karaktär skapar också osäkerhet i myndigheternas handläggning. Självfallet ska heller ingen kunna straffas för att ha hanterat ett ämne som inte har de egenskaper och effekter som anges i 8 § narkotikastrafflagen. De substanser som nu är förklarade som narkotika eller hälsofarliga varor är i princip uttömmande uppräknade³. Det är därför förutsebart vilka ämnen som det är straffbart att hantera. Det system som nu finns såvitt avser narkotika och hälsofarliga varor uppfyller därför enligt utredningens uppfattning väl kraven på rättssäkerhet.

Självfallet är det av stort intresse för samhället att den procedur som leder fram till bestämmande av ett ämne som narkotika, hälsofarlig vara eller dopningsmedel är så kort som möjligt. Det är givetvis djupt olyckligt att människor hinner skadas eller dö under tiden från det att ett nytt farligt ämne upptäcks till dess att ämnet blir förbjudet att hantera. Som förut angetts anses de ämnen som omfattas av dopningslagen klart kunna avgränsas ur medicinsk och farmakologisk synpunkt. Såvitt gäller dopningspreparaten finns därför med nuvarande generiska definition inte problemet med tidsutdräkt. Detta – liksom det förhållandet att det i den rättsliga hanteringen av dopningsfrågor inte bedöms vara problem att bestämma vad som utgör dopningsmedel – framstår givetvis som ett starkt argument för att behålla nuvarande system för att definiera förbjudna dopningsmedel. Vad gäller nuvarande regler för att fastställa vad som är narkotika eller hälsofarliga varor är självfallet handläggningstiden ett problem. Utredningen kommer nedan att föreslå ett flertal åtgärder som syftar till att förkorta den beskrivna processen. Även om handläggningstiden också i framtiden i en del fall kan bli relativt lång anser utredningen dock –

³ Några få generiska definitioner i fråga om vad som är att anse som narkotika eller hälsofarliga varor förekommer

inte minst med hänsyn till de åtgärder som kommer att föreslås nedan – att rättssäkerhetsaspekten starkt talar för att även behålla det nuvarande sättet att fastställa vad som är narkotika och hälsofarlig vara. Det förtjänar i detta sammanhang att påpekas att Sverige ligger i framkant när det gäller att klassificera nya substanser.

Som tidigare sagts är de förbjudna dopningsmedlen en relativt enhetlig grupp såvitt avser framställning, effekt och risker med missbruk. Narkotika, och i viss mån även hälsofarliga varor, är i alla dessa avseenden mycket mer olika. Detta gäller i hög grad effekter och typ av skador vid missbruk. Även i fråga om ursprung och framställning finns mycket stora skillnader mellan t.ex. växtbaserade ämnen och rent syntetiskt framställda sådana. Skillnader i farlighet mellan olika typer av narkotika kan också vara betydande. Vad som nu sagts visar ytterligare på behovet av en noggrann bedömning av ett ämne innan det föreslås bli narkotikaförklarat.

Ett annat krav på de nu aktuella reglerna är att de ska vara enkla och lättförståeliga. Var och en ska kunna veta vad som är tillåtet eller förbjudet. Enligt utredningens mening uppfyller gällande lagstiftning med två olika typer av system – dels en uppräkningsdefinition i fråga om narkotika och hälsofarliga varor, dels en generisk definition i fråga om dopningsmedel – detta krav så långt det kan anses möjligt. Den generiska definitionen erbjuder självfallet inte fullständig förutsebarhet på samma sätt som en uppräkningsdefinition men är enligt utredningens mening dock fullt godtagbar.

Mot bakgrund av det nu anförda anser utredningen att det finns sakliga skäl för att lagstiftningskomplexen i fråga om narkotika, hälsofarliga varor och dopningsmedel inte är likartade. Det finns därför inte skäl för förändringar av systematiken i dessa.

Kan kontrollsystemen göras mer överskådliga?

Bör antalet författningar minskas?

Enligt direktiven ska utredningen överväga om kontrollsystemen kan göras mer överskådliga genom att antalet författningar, som reglerar området, minskas.

Som angetts ovan är de kontrollsystem som reglerar narkotika, dopningsmedel och hälsofarliga varor utformade på olika sätt. Som

framgått har olikheterna sina logiska förklaringar. Enligt utredningens mening finns det därför inte skäl att ha en gemensam lag och en gemensam förordning som reglerar kontrollerade substanser i form av narkotika, dopningsmedel och hälsofarliga varor, eftersom en sådan reglering skulle definiera de kontrollerade substanserna på olika sätt; antingen genom en uppräkningsdefinition eller genom en generisk definition. Till detta kommer – vilket mycket starkt betonats av myndigheter och enskilda som utredningen varit i kontakt med – att det är viktigt att upprätthålla den stora respekt som narkotikabegreppet åtnjuter i Sverige. Detta skulle enligt utredningens mening knappast kunna ske om man reglerade narkotika i samma lagstiftning som dopningsmedel och hälsofarliga varor. I detta sammanhang kan nämnas att ett brott enligt narkotikastrafflagen (1968:64) har ett straffmaximum på fängelse i tio år, medan straffmaximum för att bryta mot förbudet att hantera en hälsofarlig vara endast är fängelse i ett år.

Ett annat sätt att minska antalet författningar kan vara att reglera narkotika och hälsofarliga varor i en lag och en förordning. Även om både narkotika och hälsofarliga varor regleras genom uppräkningslagstiftning kvarstår dock det problem som utredningen pekat på ovan i fråga om att sammanföra narkotika, dopningsmedel och hälsofarliga varor i en lag, nämligen att respekten för narkotikabegreppet inte torde kunna upprätthållas genom en sådan konstruktion.

Enligt utredningens mening är det inte heller lämpligt att i en gemensam lag sammanföra regleringen i narkotikastrafflagen och lagen (1992:860) om kontroll av narkotika. Straffbestämmelserna i fråga om narkotika är mycket centrala i svensk straffrätt. Det vore enligt utredningens mening inte lyckat att betunga den regleringen även med administrativa bestämmelser som i huvudsak tar sikte på den legala användningen av narkotika.

Av ovan anförda skäl föreslår utredningen ingen minskning av antalet författningar.

Kan uppräkningslagstiftningen av kontrollerade substanser göras mera lättöverskådlig, m.m.?

Ett sätt att åstadkomma större tydlighet i fråga om vilka substanser som är förklarade som narkotika, som utredningen föreslår, är att det i förordningen (1992:1554) om kontroll av narkotika tas in en

bestämmelse som uttryckligen anger att Läkemedelsverkets förteckningar över narkotika ska avse både sådana ämnen som FN förklarat som narkotika och sådana ämnen som Sverige narkotikaförklarat.

För att uppnå större överskådlighet i fråga om vilka lagar som reglerar olika kontrollerade substanser i Sverige, bör det i narkotikastrafflagen (1968:64) anges att bestämmelser om straff för olovlig befattning med dopningsmedel respektive hälsofarliga varor finns i lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel (den s.k. dopningslagen) respektive lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor. Motsvarande hänvisning bör tas in i dopningslagen. I lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor anges i 2 § att lagen inte ska tillämpas på bl.a. varor som är narkotika enligt narkotikastrafflagen och sådana medel som avses i lagen om förbud mot vissa dopningsmedel. Någon hänvisning i lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor motsvarande den som föreslås i narkotikastrafflagen respektive lagen om förbud mot vissa dopningsmedel krävs därför inte.

För att öka överskådligheten föreslår utredningen vidare att det i narkotikastrafflagen även bör tas in en hänvisning till lagen (1992:860) om kontroll av narkotika, som innehåller administrativa bestämmelser i fråga om narkotika.

För att ytterligare öka överskådligheten kan Läkemedelsverket vid varje ändring i fråga om vilka substanser som är narkotikaklassificerade, trycka om sina förteckningar över narkotika så att dessa vid varje tidpunkt innehåller en uttömmande uppräkningslista av vilka substanser som är förklarade som narkotika. Läkemedelsverkets förteckningar över narkotika skulle vidare i förekommande fall kunna innehålla s.k. CAS-nummer, vilket underlättar arbetet med att identifiera en enskild substans. Dessa frågor ankommer det dock slutligt på Läkemedelsverket att ta ställning till.

Bör förteckningen över hälsofarliga varor ses som en väntelista?

En bärande tanke bakom införandet av lagstiftningen om förbud mot vissa hälsofarliga varor var att kunna kontrollera vissa kemiska ämnen som används i berusningssyfte, men som vid tiden för förslaget om kontroll inte uppfyller de kriterier som krävs för narkotikaklassificering och kanske heller aldrig skulle komma att

göra detta. Att se lagstiftningen om hälsofarliga varor huvudsakligen som en väntelista inför en senare narkotikaförklaring är därmed inte aktuellt, eftersom vissa av de reglerade substanserna inte har potential att bli förklarade som narkotika. Detta hindrar dock inte att det kan förekomma situationer där ett ämne som förklarats som hälsofarlig vara, i ett senare skede anses ha förutsättningar att klassificeras som narkotika. Varan bör i ett sådant fall flyttas över till narkotikalagstiftningen. Detta förhållande förklarar dock enligt Narkotikautredningen inte den bärande tanken bakom lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor, att lagen utgör ett komplement till narkotikastrafflagen (1968:64).

Är det möjligt att generellt kontrollera växtdroger m.m.?

Enligt Narkotikautredningens mening innebär det svårigheter att inom ramen för den lagstiftningsteknik som vi i dag i Sverige tillämpar och som utredningen bedömt att vi även fortsättningsvis bör använda oss av, generellt kontrollera växtdroger som narkotika eller hälsofarliga varor. Detta gäller även i fråga om sekret eller dyl. från djur, som kan ha en narkotisk effekt.

Problemen med GBL och 1,4-butandiol

Allmänt om GBL, 1,4-butandiol och GHB

Gammahydroxibutyrat (GHB) är ett organiskt lösningsmedel och ett derivat av karboxylsyran smörsyra. GHB, som är en kroppsegen substans som förekommer i de flesta av kroppens vävnader, var ursprungligen ett narkosmedel med primärt lugnande egenskaper. Det kom också till användning vid insomni (svårighet att somna) och narkolepsi (plötsliga attacker av sömn). GHB kan syntetiseras som en flytande kemisk substans.

GHB introducerades i mitten av 1990-talet bland kroppsbyggare på gym samt på fester. Akut förgiftning med GHB har under de senaste tio åren varit ett allvarligt medicinskt och socialt problem i Sverige, framför allt i Västsverige.

Under 1990-talet tilltog missbruket av GHB i vårt land. Detta ledde till att substansen nationellt kom att regleras som narkotika fr.o.m. den 1 februari 2000. År 2001 beslutade the Commission on

Narcotic Drugs under FN att reglera GHB som narkotika enligt förteckning IV i 1971 års psykotropkonvention.

GHB förekommer i dag legalt endast i läkemedlet Xyrem som är godkänt i Sverige. Xyrem är avsett för behandling av kataplexi (plötslig muskelspänningsförlust i emotionella situationer), som i vissa fall är ett delsymtom vid narkolepsi (se definition ovan i detta avsnitt).

Illegalt tillverkad GHB konsumeras som berusningsmedel bland ungdomar, framför allt i Västsverige. Utredningen har vid kontakter med bl.a. media fått uppgifter om att denna missbruksproblematik även förekommer på andra håll, t.ex. i Sundsvallsområdet. Detta bekräftas även av beslag som Statens kriminaltekniska laboratorium (SKL) analyserat.

GHB är en drog som verkar CNS-deprimerande med sedativa (lugnande) och anestetiska (sövande) egenskaper. Effekten är varierande och dosberoende. Efter intag av drogen är det vanligt med motorisk oro och stökighet. Ibland förekommer konfusion, aggressivitet och hallucinationer. Drogen är lätt att överdosera, och akut förgiftning med GHB kan utgöra ett livshotande tillstånd, som medför djup medvetslöshet, bradykardi, hypotermi och andningsdepression. Enstaka dödsfall förekommer, oftast efter intag av GHB i kombination med andra droger, alkohol eller läkemedel.

Enligt Drug Enforcement Administration (DEA) i USA är GHB där ofta omnämnd som en våldtäktsdrog. Om substansen intas tillsammans med alkohol eller andra droger anges effekten bli förstärkt.

Två substanser som i människans kropp kan omvandlas till GHB – GBL och 1,4-butandiol – har under de senaste åren dykt upp som berusningsmedel. Intoxikation av GBL eller 1,4-butandiol har visat sig vara lika farligt som intoxication av GHB. GBL och 1,4-butandiol är industrikemikalier.

För att få samma effekt som vid missbruk av GHB men undgå riskerna för straff, kom missbruket av de till GHB snarlika substanserna GBL och 1,4-butandiol att öka efter det att GHB narkotikaförklarats. GBL används som lösningsmedel, rengöringsmedel samt för inblandning i olika produkter. 1,4-butandiol är en synteskemikalie som används vid plasttillverkning. Båda ämnena är miljövänliga och inget av ämnena kan ännu ersättas med likvärdiga ämnen med samma skonsamma effekt för miljön.

GBL används av missbrukare tillsammans med kaustiksoda för att syntetisera GHB. GBL kan också förtäras som berusningsmedel i ren lösning, men har en frätande effekt på slemhinnorna. GBL är en lakton som "tvättar ur" magslemhinnan och ger upphov till slemhinneskada och magont. GBL är svårare och mindre aptitligt att konsumera än GHB. Väl i kroppen omvandlas GBL till GHB. Även 1,4-butandiol metaboliseras i kroppen till GHB. Intag av GBL och 1,4-butandiol ger ett liknande rus som GHB. Till följd av den metabolisering som sker i kroppen är det svårt att se om det är GHB, GBL eller 1,4-butandiol som intagits.

Sedan den 1 september 2005 är GBL och 1,4-butandiol reglerade som hälsofarliga varor.

Som nämnts har akut förgiftning med GHB under de senaste tio åren varit ett allvarligt medicinskt och socialt problem framför allt i Västsverige. GHB är enligt uppgift vid Sahlgrenska sjukhuset i Göteborg den drog som orsakat flest allvarliga förgiftningar under varje år de senaste tio åren (1997-2007).

Som nämnts är GBL och 1,4-butandiol sedan den 1 september 2005 reglerade som hälsofarliga varor. Eget bruk av GBL och 1,4-butandiol är dock inte kriminaliserat. Eftersom GBL och 1,4-butandiol i kroppen metaboliseras till GHB och eget bruk av de båda förstnämnda substanserna inte är kriminaliserat, uppger bl.a. poliser som Narkotikautredningen varit i kontakt med att det är vanligt att den som misstänks ha missbrukat GHB säger att han eller hon intagit GBL eller 1,4-butandiol. Detta kan komma att innebära att missbruket av GHB i dessa fall blir straffritt, eftersom det till följd av den metabolisering som sker i kroppen är svårt att se om det är GHB, GBL eller 1,4-butandiol som intagits. Motsvarande förhållande uppges gälla i fråga om misstänkta rattfylleri-brott, där den som fört ett motorfordon efter intag av GHB kan uppge att det är GBL eller 1,4-butandiol som intagits. Ansvar för rattfylleri enligt den s.k. presumtionsregeln kan nämligen endast ådömas den som är påverkad av alkoholhaltiga drycker eller narkotika (4 § och 4 a § lagen [1951:649] om straff för vissa trafikbrott), däremot inte av hälsofarliga varor.

Det är ett välkänt faktum att ren GBL marknadsförs öppet på Internet under förevändning om att medlet lämpar sig mycket bra för rengöring av nedsmutsade fälgar. Det finns exempel på att kemikalien säljs i förpackningar om 150 cl för 650 kr per förpackning, dvs. för drygt 4 kr per cl. I annonserna utlovas snabb leverans och att varan skickas i diskret kuvert direkt hem i brevlådan. Att

denna typ av hantering är förbjuden och vetskapen om att GBL kan förorsaka skador och dödsfall, tycks inte påverka säljarna.

Som tidigare nämnts är GBL och 1,4-butandiol sedan 2005 klassificerade som hälsofarliga varor. De omfattas därmed av regleringen i bl.a. lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor. I fråga om GBL och 1,4-butandiol som hälsofarliga varor är Statens folkhälsoinstitut den myndighet som meddelar tillstånd till legal hantering.

GBL och 1,4-butandiol omfattas i egenskap av kemiska produkter av förordningen (2008:245) om kemiska produkter och biotekniska organismer. Enligt den förordningen ska bl.a. kemiska produkter som yrkesmässigt tillverkas i eller förs in till Sverige registreras i det s.k. produktregistret. Produktregistret förs av Kemikalieinspektionen.

Den industriella användningen av GBL och 1,4-butandiol

Det finns ingen internationell statistik över hur mycket GBL och 1,4-butandiol som är i omlopp i EU eller världen. Den GBL och 1,4-butandiol som används i industrin i Sverige härrör från Europa och USA. Ingen tillverkning av de rena kemikalierna sker i Sverige. Däremot förekommer det att man i Sverige blandar produkter som innehåller GBL respektive 1,4-butandiol, vilket räknas som tillverkning enligt gällande regelverk i Sverige.

Narkotikautredningen har från Kemikalieinspektionen bl.a. fått uppgifter om årliga anmälda kvantiteter GBL och 1,4-butandiol som förts in till Sverige. Det bör här framhållas att den som årligen yrkesmässigt tillverkar eller till Sverige för in mindre än 100 kilogram av en kemisk produkt eller bioteknisk organism, inte behöver anmäla produkten eller organismen, om inte Kemikalieinspektionen föreskriver annat. Så har inte skett.

Kemikalieinspektionen har alltså till Narkotikautredningen lämnat uppgifter om årliga anmälda kvantiteter GBL och 1,4-butandiol som förts in till Sverige eller tillverkats i landet. Med tillverkning avses här beredningar eller blandningar där GBL eller 1,4-butandiol ingår. Av Kemikalieinspektionens siffror framgår att GBL med en halt på 90 procent eller mer år 2006 hanterades i drygt 172 ton och att GBL för samma år med en halt på mindre än 90 procent hanterades i drygt 80 ton. Av Kemikalieinspektionens siffror framgår vidare att 1,4-butandiol med en halt på 90 procent

eller mer år 2006 hanterades i cirka 74 ton, medan substansen i en halt på mindre än 90 procent för samma år hanterades i 153 ton. Viss osäkerhet i fråga om denna statistik får anses råda.

Vilka handlingsalternativ finns för att försöka åstadkomma en begränsning av användningen av GBL och 1,4-butandiol för missbruksändamål?

Utredningen bedömer att det finns två alternativ för att försöka begränsa användningen av GBL och 1,4-butandiol för missbruksändamål; antingen att kontrollsystemet för hantering av GBL och 1,4-butandiol skärps inom ramen för lagstiftningen om förbud mot vissa hälsofarliga varor eller att GBL och 1,4-butandiol regleras som narkotika istället för som hälsofarliga varor.

Medger FN-konventionerna att narkotika även får hanteras för industriellt ändamål?

Enligt Narkotikautredningens mening utgör 1961 års och 1971 års FN-konventioner i fråga om narkotika (se avsnittet Narkotika under huvudrubriken Lagstiftningens utformning i fråga om narkotika, hälsofarliga varor och dopningsmedel ovan) inte hinder mot att narkotika får hanteras även för industriellt ändamål. Det skulle därmed inte strida mot FN-konventionerna om GBL och 1,4-butandiol skulle klassificeras som narkotika.

Är det praktiskt möjligt att narkotikaförklara substanser med stor industriell användning och, om så är fallet, bör GBL och 1,4-butandiol förklaras som narkotika?

Oavsett om GBL och 1,4-butandiol klassificeras som hälsofarliga varor eller narkotika krävs att det finns ett väl fungerande kontrollsystem. I fråga om narkotika finns i dag ett detaljerat sådant. För det fall att GBL och 1,4-butandiol förklaras som narkotika kommer dessa substanser att omfattas av Läkemedelsverkets föreskrifter om narkotika. För att den mycket omfattande industriella användningen av GBL och 1,4-butandiol i ett sådant fall inte ska försvåras mer än vad som kan krävas för att upprätthålla en tillfredsställande kontroll av substanserna, skulle Läkemedelsverket med stöd av

bemyndigande behöva meddela särskilda föreskrifter eller undantag. Även Tullverket skulle i ett sådant fall behöva motsvarande möjlighet. Det är således praktiskt möjligt att narkotikaförklara även substanser som har stor industriell användning.

Narkotikautredningen anser att starka argument kan anföras för att GBL och 1,4-butandiol ska regleras som narkotika. Alternativ till en sådan reglering finns också. Argumenten för en narkotikaförklaring har dock en sådan tyngd att de inte kan frångås. Utredningen föreslår därför att GBL och 1,4-butandiol ska regleras som narkotika.

Det är viktigt att kontrollen av GBL och 1,4-butandiol inte blir mer långtgående än vad som kan krävas. Hänsyn måste – så långt möjligt – tas till att GBL och 1,4-butandiol är industrikemikalier som har stor legal användning. Detta är inte fallet med de substanser som i dag regleras som narkotika.

Mot bakgrund av att GBL och 1,4-butandiol hanteras industriellt i mycket stora mängder krävs att Läkemedelsverket och Tullverket får möjlighet att anpassa gällande bestämmelser till dessasärskilda förhållanden. För att möjliggöra detta föreslås ett bemyndigande av regeringen att dessa båda myndigheter, i fråga om narkotika som används för industriellt ändamål, får meddela undantag från föreskrifter.

Enligt utredningens mening är det endast GBL eller 1,4-butandiol i en sådan form som har narkotisk effekt och som i denna form kan komma att missbrukas, som bör vara tillståndspliktig.

Hur kan Statens folkhälsoinstitut och Läkemedelsverkets sätt att arbeta med okontrollerade missbrukssubstanser förbättras?

Narkotikaförklaring nationellt samt förklaring av en substans som hälsofarlig vara

Som framgått ovan är det Läkemedelsverket och Statens folkhälsoinstitut (FHI) som ansvarar för utredningen av om en substans, som inte är narkotika enligt internationell överenskommelse, ska förklaras som narkotika i Sverige.

Den närmare arbetsfördelningen mellan Läkemedelsverket och FHI, när det gäller förklaring av en substans som narkotika, är

följande. Läkemedelsverket bereder ärenden om narkotikaförklaring dels av nya läkemedel, dels av redan godkända läkemedel. Läkemedelsverket bereder även ärenden i fråga om narkotikaförklaring av andra substanser, om det gäller en substans som har potentiell medicinsk användning. Om substansen inte har potentiell medicinsk användning bereder istället FHI ärendet. Den myndighet som har berett ärendet anmäler sedan till regeringen att narkotikaförklaring bör ske.

Som anförts ovan är det FHI som har till uppgift att bevaka och utreda behovet av kontroll av varor enligt lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor. Detta är en uppgift som FHI haft sedan lagen trädde i kraft den 1 april 1999. Även om ansvaret rent formellt åvilar FHI, krävs det att FHI har kontakt med och hjälp av andra myndigheter, däribland Läkemedelsverket, t.ex. när det gäller att ta fram faktaunderlag i fråga om oreglerade missbrukssubstanser.

Ett viktigt instrument i arbetet med kontroll av missbrukssubstanser är Nätverket för den Aktuella Drogituationen i Sverige (NADiS). Nätverket startade i november 2000. Sedan några år tillbaka ingår även Danmark, Norge och Finland i samarbetet kring NADiS som därmed bytt namn till Nätverket för den Aktuella Drogituationen i Skandinavien (NADiS). Syftet är att bredda kunskapen och kompetensen till en skandinavisk arena. Nätverket utbyter information om nya substanser, gamla substanser samt förändringar i drogmissbruk. Fokus ligger på narkotika. Läkemedelsmissbruk inkluderas. En kombination av hård och mjuk information eftersträvas.

Enligt de uppgifter som utredningen inhämtat från företrädare för Läkemedelsverket och FHI fungerar samarbetet och arbetsfördelningen mellan de båda myndigheterna väl, när det gäller att utreda om en substans bör bli föremål för kontroll i Sverige. Av detta skäl och eftersom utredningen anser att den faktiska arbetsfördelningen mellan Läkemedelsverket och FHI är logisk och funktionell när det gäller att utreda om en substans bör kontrolleras som narkotika eller hälsofarlig vara, föreslår utredningen ingen förändring av myndigheternas ansvarsområden i denna del.

Internetbevakning m.m.

Nya tider och nya sätt att komma över droger kräver nya arbetssätt från myndigheternas sida, i en ambition att försöka hålla jämna steg med samhällsutvecklingen. Internet är en viktig del av dagens samhälle, som erbjuder många stora fördelar i fråga om bl.a. informationssökning och informationshantering. Internet har dock även negativa sidor, t.ex. ett omfattande utbud av både lagliga och olagliga droger samt vad som närmast är att ses som reklam för sådana varor. En viktig och angelägen uppgift för samhället blir då att hantera dessa negativa sidor.

Internet i drogsammanhang är inte enbart av ondo. Internet erbjuder ju nämligen myndigheterna möjlighet att få kännedom om vad som är ”på gång”. Detta förutsätter dock självfallet att berörda myndigheter intar ett aktivt förhållningssätt i förhållande till Internet och att de kontinuerligt, aktivt och systematiskt söker sådan information som är värdefull och användbar i kampen mot droger.

Narkotikautredningen föreslår att Statens folkhälsoinstitut (FHI) får en mer aktiv och offensiv roll för att snabbare än i dag kunna identifiera nya missbrukssubstanser som bör utredas och kontrolleras som narkotika eller hälsofarlig vara. I detta arbete är det viktigt att FHI kontinuerligt följer utvecklingen på de hemsidor – framför allt svenska sådana – som säger sig erbjuda lagliga alternativ till kontrollerade substanser samt bildar sig en uppfattning om vilka droger som vid varje given tidpunkt tycks vara de mest frekvent använda. Det är vidare viktigt att FHI kontinuerligt besöker olika chattfora på Internet där personliga erfarenheter av användning av olika droger rapporteras och utbyts. Information om droger bör även sökas i vetenskapliga publikationer och medicinska tidskrifter m.m.

Narkotikautredningen föreslår att FHI får en författningsreglerad rätt att från Internet köpa in varor som saluförs som lagliga alternativ till kontrollerade substanser för att låta analysera dem i syfte att undersöka innehåll och aktiv substans. Ett sådant förfarande krävs för att klassificeringsprocessen i fråga om nya droger ska bli mer effektiv och snabb. I detta arbete bör FHI samverka med andra myndigheter, närmare bestämt Statens kriminaltekniska laboratorium och Rikskriminalpolisen.

Det förekommer oftare att en substans kommer under kontroll efter utredning och anmälan av FHI än efter utredning och

anmälan av Läkemedelsverket. Skälet till detta är att framställningen av s.k. designer drugs fått stort genomslag på senare år och att dessa designer drugs huvudsakligen omfattas av FHI:s ansvarsområde. I den mån substanser som faller inom Läkemedelsverkets ansvarsområde blir aktuella för missbruk, gäller vad som ovan sagts om FHI i tillämpliga delar även för Läkemedelsverket.

En utbyggd bevakningslista över okontrollerade substanser

Statens folkhälsoinstitut (FHI) upprättar i dag klassificeringsdokument för varor som utreds för kontroll som narkotika eller hälsofarlig vara. Dessa dokument bygger vanligen på den bevakningslista som upprättas av FHI. Narkotikautredningen bedömer att, så snart användning av en icke reglerad drog uppmärksammas i Sverige eller i Sveriges närområde, FHI bör med utgångspunkt i sitt ansvar att utreda substanser för kontroll som narkotika eller hälsofarliga varor upprätta ett klassificeringsdokument och påbörja en informationsökning om drogen. De okontrollerade substanser som är under utredning och som torde komma att omfattas av FHI:s utbyggda bevakningslista, bedöms bli fler än vad som i dag är fallet med den lista över substanser som den s.k. NADiS-gruppen (se avsnittet Narkotikaförklaring nationellt samt förklaring av en substans som hälsofarlig vara ovan) har under observation för övervägande av eventuell kontroll. Även fortsättningsvis bör frågan om en reglering av nya missbrukssubstanser bli aktuell inom ramen för NADiS-gruppens arbete.

För att försöka hålla jämna steg med den marknad som bjuder ut nya okontrollerade missbrukssubstanser till försäljning bör FHI utreda flera missbrukssubstanser samtidigt.

I den mån substanser som faller inom Läkemedelsverkets ansvarsområde blir aktuella för missbruk, gäller vad som sagts om FHI även för Läkemedelsverket. Det förtjänar särskilt att påpekas att – i den mån flera substanser som faller inom Läkemedelsverkets ansvarsområde blir aktuella för missbruk – även Läkemedelsverket bör ha möjlighet att utreda flera missbrukssubstanser samtidigt.

Ett mer institutionaliserat NADiS-samarbete

Narkotikautredningen föreslår att den s.k. NADiS-gruppen (se avsnittet Narkotikaförklaring nationellt samt förklaring av en substans som hälsofarlig vara ovan) ska bestå och aktivt medverka i det förberedelsearbete som Statens folkhälsoinstitut (FHI) och Läkemedelsverket har ansvar för när det gäller förklaring av missbrukssubstanser som narkotika eller hälsofarliga varor.

Narkotikautredningen föreslår att NADiS-gruppen i framtiden ska vara en referensgrupp. FHI:s roll som administrativt ansvarig för referensgruppen ska regleras i institutets instruktion. FHI ska vara ansvarig för att referensgruppen sammankallas eller på annat sätt kan bli delaktig i förberedelsearbetet vid utredning och bevakning av nya missbrukssubstanser inför en eventuell förklaring som narkotika eller hälsofarlig vara. För vissa statliga myndigheter – främst de som nu deltar i arbetet – ska i deras instruktioner anges att de ska medverka i referensgruppen. Även Åklagarmyndigheten föreslås medverka i referensgruppen.

Liksom i dag är det självfallet av stor betydelse att även företrädare för andra än statliga myndigheter i framtiden kan delta i gruppen, t.ex. Giftinformationscentralen, Dopinglaboratoriet och Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (CAN) samt landstingskommunala organ. Det bör ankomma på FHI att ta ställning till vilka andra aktörer än statliga sådana som ska delta i samarbetet.

Tillståndsmyndigheter samt tillstånds- och tillsynsverksamhet m.m. vid hantering av narkotika och hälsofarliga varor

Tillståndsmyndigheter vid hantering av narkotika och hälsofarliga varor

Det har inte framkommit annat än att Läkemedelsverket och Statens folkhälsoinstitut (FHI) som tillståndsmyndigheter för legal hantering av narkotika eller hälsofarliga varor i huvudsak fungerar väl. Det finns därför inte anledning att överväga någon förändring i denna del.

Tillstånds- och tillsynsverksamhet vid hantering av narkotika

Enligt vad Narkotikautredningen inhämtat fungerar regelverket kring Läkemedelsverkets tillstånds- och tillsynsverksamhet vid hantering av narkotika i huvudsak väl. Det finns därför inte skäl till ändringar i detta.

Föreskrifter samt tillsyn vid hantering av hälsofarliga varor

Statens folkhälsoinstitut (FHI) får i dag meddela föreskrifter om undantag från kravet på tillstånd vid hantering av hälsofarliga varor. Narkotikautredningen föreslår att FHI även får meddela ytterligare föreskrifter vid sådan hantering. Detta ska gälla i fråga om införsel, överlåtelse, framställning, förvärv i överlåtelsesyfte, utbudande till försäljning och innehav.

Narkotikautredningen anser att det är uppenbart att lagstiftarens avsikt varit att FHI, förutom rollen som tillståndsmyndighet, även ska vara den myndighet som utövar tillsyn över efterlevnaden av lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor, trots att detta inte framgår av lagstiftningen. För att kunna åstadkomma detta ska i nyss nämnd lag uttryckligen anges att den myndighet som regeringen bestämmer har tillsyn över efterlevnaden av lagen samt av de föreskrifter och villkor som har meddelats med stöd av lagen. I förordningen (1999:58) om förbud mot vissa hälsofarliga varor föreslås vidare en reglering om att FHI utövar tillsyn över efterlevnaden av lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor samt av de föreskrifter och villkor som har meddelats med stöd av lagen. Härutöver föreslår Narkotikautredningen att lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor ska kompletteras med bestämmelser om vilka befogenheter FHI har i sin egenskap av tillsynsmyndighet. Dessa bestämmelser föreslås utformas efter förebild av bestämmelserna i lagen (1992:860) om kontroll av narkotika.

Överväganden om skyddsregleringar i fråga om narkotika och hälsofarliga varor, m.m.

Utgångspunkter i tilläggsdirektiven

Enligt tilläggsdirektiven ska Narkotikautredningen dels se över möjligheterna att införa ett förfarande, som inte bygger på kriminalisering, men som ändå förhindrar befattning med ett ämne som kan antas bli klassificerat som narkotika eller hälsofarlig vara, dels belysa vilka EG-rättsliga krav av primärrättslig och sekundärrättslig natur, när det gäller informationsförfaranden och särskilt underlag som kan behöva ställas med hänsyn till förbud eller andra hinder mot att tillverka, importera, saluföra eller använda en produkt, dels uppskatta hur lång tid det skulle ta att låta ett ämne omfattas av ett sådant nytt förfarande i jämförelse med hur lång tid det tar att klassificera ett ämne som narkotika eller hälsofarlig vara.

Närmare överväganden om skyddsregleringar

Nya hälsofarliga ämnen dyker kontinuerligt upp på marknaden. Dessa ämnen kan, som anförts, orsaka stora skador och mycket lidanden innan deras egenskaper, av ansvarig myndighet, hunnit utredas och ämnena kan klassificeras som narkotika eller hälsofarlig vara.

Enligt Narkotikautredningen är det viktigt att poängtera att de personer som använder sig av ämnen som är oreglerade, dvs. ämnen som inte är förklarade som narkotika eller hälsofarlig varor men som marknadsförs för sina narkotikaliknande effekter, självfallet har ett ansvar för sina egna handlingar när de intar dessa ämnen. Att ett ämne inte är klassificerat som narkotika eller hälsofarlig vara är inte liktydigt med att ämnet är ofarligt. Eftersom oklassificerade substanser även används av minderåriga, har även deras vårdnadshavare ett ansvar. Det nu sagda innebär dock inte att samhället inte ska försöka skydda sina medborgare från sådana ämnen. Narkotikautredningen vill dock betona att det är viktigt att den enskildes ansvar i sammanhanget inte glöms bort.

Enligt Narkotikautredningens mening bör ett system med tillfälliga generella beslut om omhändertaganden av ett ämne i avvaktan på förklaring av ämnet som narkotika eller hälsofarlig vara inte införas, eftersom den utredning som måste föreligga för att ett

sådant tillfälligt förbud ska kunna införas knappast torde komma att skilja sig från den utredning som nu krävs för att en substans direkt ska förklaras som narkotika eller hälsofarlig vara. Till detta kommer att Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter blir tillämpligt, trots att det i detta fall enbart är fråga om ett tillfälligt generellt förbud⁴. Detta innebär att medlemsstaten enligt huvudregeln omedelbart till kommissionen ska överlämna alla utkast till tekniska föreskrifter (dvs. utkast i fråga om att utfärda ett tillfälligt generellt förbud mot en viss substans) och att medlemsstaten också till kommissionen ska redovisa skälen till varför det är nödvändigt att utfärda en teknisk föreskrift, om dessa inte framgår av förslaget. Kommissionen ska omedelbart underrätta de övriga medlemsstaterna om utkastet och alla dokument som lämnats in. Enligt direktivet får en medlemsstat inte anta ett utkast till teknisk föreskrift före utgången av tre månader från den tidpunkt då kommissionen mottog informationen enligt ovan. Eftersom syftet med den inre marknaden är att skapa en miljö som stärker företagets konkurrensförmåga, utgör en ökad tillgång till information ett sätt att hjälpa företagen att bättre utnyttja fördelarna med denna marknad. Av detta skäl har det bedömts nödvändigt att ge aktörerna på marknaden möjlighet att ta ställning till de nationella tekniska föreskrifter som föreslås av andra medlemsstater genom att förslagets rubriker regelbundet offentliggörs.

Av det ovan anförda framgår att någon tidsvinst vid införandet av tillfälliga generella beslut mot en viss substans knappast skulle uppnås i jämförelse med att direkt införa ett permanent förbud mot samma substans. Det finns därför inte skäl att överväga ett sådant system.

Åberopande av den s.k. nödfallsproceduren enligt direktiv 98/34/EG i fler notifieringsärenden än i dag

Om användningen av en ny substans lett till allvarliga och oförutsedda händelser kan den s.k. nödfallsproceduren enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter åberopas, när tekniska föreskrifter snabbt måste

⁴ EG-rätten gör i detta avseende inte någon skillnad på tillfälliga och permanenta beslut.

utarbetas och omedelbart antas utan att samråd med kommissionen och de övriga medlemsstaterna först skett. Inför klassificeringen av en ny substans som narkotika eller hälsofarlig vara bör regeringen vid notifiering hos Europeiska kommissionen i varje enskilt fall överväga huruvida en tillämpning av den s.k. nödfallsproceduren kan åberopas.

Konsekvenser av att notifieringsbestämmelserna inte tillämpas korrekt

Om en medlemsstat inte uppfyller kravet att anmäla sitt utkast till teknisk föreskrift till kommissionen eller att iaktta de frysningsperioder som fastställts i Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter, kan Europeiska kommissionen inleda ett överträdelseförfarande mot medlemsstaten. Om den berörda medlemsstaten inte uppfyller kraven kommer förfarandet att leda till att EG-domstolen meddelar en dom om fördragsbrott.

Tekniska föreskrifter som enskilda måste uppfylla, men som inte blivit anmälda, kan inte göras gällande mot de enskilda. Även en åtgärd som anmälts men som senare antas under en frysningsperiod enligt artikel 9 i direktivet, kan inte göras gällande mot enskilda.

Det ovan anförda belyser vikten av att direktivet 98/34/EG tillämpas på ett korrekt sätt.

I detta sammanhang vill Narkotikautredningen framhålla att det förekommer uppgifter om att flertalet EU-länder inte tillämpar direktivet 98/34/EG inför klassificering av nya substanser som narkotika och alltså inte notifierar sådana utkast till tekniska föreskrifter hos kommissionen. Denna fråga har från svensk sida på tjänstemannanivå vid ett antal tillfällen tagits upp med kommissionen. Kommissionen har därvid enligt uppgift alltid svarat att anmälningsplikt föreligger. Utredningen anser att regeringen bör ta upp frågan med kommissionen, då det anförda är ett trovärdighetsproblem som bör behandlas i kommissionen.

Ett system med s.k. skyddsomhändertaganden införs

Allmänt

Det stora utbudet av nya missbruksämnen utgör ett stort samhällsproblem, som det är av största vikt att försöka lösa. Ett avsevärt antal unga människor har under senare år avlidit eller fått allvarliga skador p.g.a. användningen av nya ämnen. Det finns all anledning att försöka hindra att de nya missbruksämnena, även under tiden fram till dess att ämnet kan förklaras som narkotika eller hälsofarlig vara, når ut till användarna och att detta sker på det sätt som kan förväntas leda till ett gott resultat.

Förutsättningar för skyddsomhändertaganden, m.m.

Som angetts ovan dyker nya hälsofarliga ämnen kontinuerligt upp på marknaden. Dessa ämnen kan, som anförts, orsaka stora skador och mycket lidanden innan deras egenskaper, av ansvarig myndighet, hunnit utredas och ämnena kan klassificeras som narkotika eller hälsofarlig vara.

Enligt Narkotikautredningen är det, som ovan nämnts, viktigt att poängtera att de personer som använder sig av ämnen som är oreglerade, dvs. ämnen som inte är förklarade som narkotika eller hälsofarlig varor men som marknadsförs för sina narkotikaliknande effekter, självfallet har ett ansvar för sina egna handlingar när de intar dessa ämnen. Att ett ämne inte är klassificerat som narkotika eller hälsofarlig vara är, som Narkotikautredningen anför, inte liktydigt med att ämnet är ofarligt. Eftersom oklassificerade substanser även används av minderåriga, har även deras vårdnadshavare ett ansvar. Det nu sagda innebär dock inte att samhället inte ska försöka skydda sina medborgare från sådana ämnen. Narkotikautredningen vill dock betona att det är viktigt att den enskildes ansvar i sammanhanget inte glöms bort.

Narkotikautredningen föreslår att en lag om individuella skyddsomhändertaganden av icke kontrollerade missbrukssubstanser införs till skydd för enskildas liv och hälsa mot skador av sådana varor som regeringen kan antas komma att förklara som narkotika eller hälsofarlig vara. Detsamma gäller för varor som är förklarade som narkotika eller hälsofarliga varor enligt en författning som ännu inte har trätt i kraft, eller som är förklarade som narkotika enligt en internationell överenskommelse som Sverige har biträtt,

men där beslutet om tillägg till den internationella överenskommelsen ännu inte har trätt i kraft i Sverige. En sådan lag bedöms inte komma i konflikt med Europakonventionens reglering om skyddet för äganderätten.

Reglerna om skyddsomhändertagande är enligt EG-domstolens rättspraxis att betrakta som åtgärder med motsvarande verkan som kvantitativa importrestriktioner enligt artikel 28 i EG-fördraget. Enligt utredningens mening är den form för skyddsomhändertagande som valts förenlig med EG-rätten. Åtgärderna är nödvändiga för att skydda människors liv och hälsa. De är också proportionerliga eftersom utredningen – jämfört med allmänna förbud – valt ett system med omhändertagande i enskilda fall.

En lagstiftning om skyddsomhändertagande bedöms inte som anmälningspliktig enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter. Europaparlamentets och rådets förordning nr 764/2008 av den 9 juli 2008 om förfaranden för tillämpning av vissa nationella tekniska regler på produkter som lagligen saluförs i en annan medlemsstat och om upphävande av beslut nr 3052/95/EG, bedöms inte heller vara tillämplig på de beslut om omhändertagande av varor som kommer att fattas enligt den föreslagna lagen.

Ett skyddsomhändertagande föreslås gälla en vara som inte är förklarad som narkotika eller hälsofarlig vara enligt en författning som har trätt i kraft, eller som är förklarad som narkotika enligt en internationell överenskommelse som Sverige har biträtt men som ännu inte har trätt i kraft här i landet. En sådan vara får omhändertas, om det kan antas att varan har sådana egenskaper eller effekter som avses i 8 § narkotikastrafflagen (1968:64) eller att varan har sådana egenskaper som avses i 1 § lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor, och det av omständigheter i det enskilda fallet kan antas att varan är avsedd att brukas så att den kan förorsaka skada eller dödsfall. Med skada avses personskada. För att omfattas av den nya lagstiftningen ska varan tillföras kroppen. Detta behöver enligt utredningens mening dock inte regleras uttryckligen utan är underförstått.

En fördel är att skyddsomhändertagande sker i de fall där det kan antas att varan kan antas komma att brukas så att den kan förorsaka skada eller dödsfall. Huruvida så kan bli fallet får bedömas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Utgångspunkt för sådana bedömningar kan vara t.ex. i vilken situation varan

anträffas, på vilket sätt varan levererats och vad som är känt om mottagare och avsändare av varan. Ett ställningstagande i det enskilda fallet måste alltså göras. Anträffas den aktuella varan t.ex. hos ett företag som i sin yrkesmässiga verksamhet sysslar med varor av här aktuellt slag, föreligger knappast grund för att hävda att det kan antas att varan är avsedd att brukas så att den kan förorsaka skada eller dödsfall. Detsamma torde även gälla för ett sjukhus eller en myndighet. Anträffas den aktuella varan däremot hos en känd missbrukare eller langare eller är varan avsedd att överlämnas till en sådan person, torde det kunna antas att varan är avsedd att brukas på ovan angivet sätt. Samma gäller om varan via Internet eller på annat sätt införskaffats från en person eller ett företag som tidigare levererat narkotika, hälsofarliga varor eller sådana varor som avses i lagen om skyddsomhändertaganden.

Som tidigare nämnts är intresset för och missbruket av nya och okända droger i huvudsak ett ungdomsproblem. Det är huvudsakligen tonåringar eller något äldre ungdomar som skadats eller avlidit till följd av nya droger. De personer som berörs av de nu aktuella drogerna kan ha kommit i kontakt med varorna på olika sätt. Som tidigare nämnts finns det ett betydande utbud på Internet av varor som anges ha samma effekter som narkotika men som inte är klassificerade som narkotika eller hälsofarliga varor. De är därmed inte straffbara att hantera och många unga människor uppfattar dem därmed som ofarliga. Varor som inte kan antas ha narkotisk eller liknande effekt kan inte heller bli föremål för skyddsomhändertagande. Givetvis kommer även många ungdomar i kontakt med narkotika på andra sätt än via Internet, t.ex. vid sammanträffanden med andra ungdomar eller efter andra typer av kontakter med säljare.

I första hand får det antas att det är polis och tulltjänstemän som kommer i kontakt med varor som kan misstänkas vara narkotika eller hälsofarlig vara. Det kan vara fråga om försändelser som i brev eller paket passerar tullen, men givetvis också varor som polis påträffar i olika sammanhang kan misstänkas tillhöra denna grupp. Det kan vara sådant som påträffas vid köp eller langning på gatan men också sådant som påträffas utomhus eller i bostäder eller andra utrymmen dit polis kommit p.g.a. misstanke om narkotikabrott eller annat brott. Det kan också tänkas att exempelvis skolor eller vårdinrättningar vänder sig till polis när man påträffat ett ämne som kan misstänkas vara narkotika.

Narkotikautredningen föreslår att allmän åklagare ska fatta beslut om skyddsomhändertaganden.

Val av sannolikhetsgrad beträffande huruvida en vara kan misstänkas bli klassificerad som narkotika eller hälsofarlig vara och beträffande misstanke om att varan kan brukas så att den kan förorsaka skada eller dödsfall

Både när det gäller frågan huruvida en vara kan misstänkas bli klassificerad som narkotika eller hälsofarlig vara och när det gäller misstanken om att varan kan brukas så att den kan förorsaka skada eller dödsfall, har utredningen valt sannolikhetsgraden "kan antas". Utredningen är medveten om att detta är en relativt låg grad av sannolikhet men anser att vikten av att denna typ av bruk, som så uppenbart äventyrar människors liv och hälsa, hindras så långt det är möjligt, motsvarar valet av misstankegrad. Utredningen har övervägt att föreslå att det ska vara sannolikt att varan har angivna egenskaper eller effekter, men har stannat för det lägre kravet. Skyddet för enskildas liv och hälsa, som är syftet med den aktuella lagen, talar nämligen enligt utredningen för att kravet inte bör sättas alltför högt. Det kan givetvis komma att hända att åklagare häver ett skyddsomhändertagande sedan utredningen visat att det inte funnits tillräcklig anledning till ingripande. Utredningen anser dock att den olägenhet detta innebär får vägas mot det ändamål som föranlett lagstiftningen. Det kan också föreligga situationer där frågan om ersättning till rättsinnehavaren kan bli aktuell.

I vilka situationer kan beslut om skyddsomhändertaganden fattas?

Det ligger i sakens natur att ett beslut om skyddsomhändertagande måste fattas snabbt och i direkt anslutning till att beslaget av varan hävs. Om åklagaren anser att förutsättningar för skyddsomhändertagande föreligger bör han eller hon meddela ett tillfälligt beslut om skyddsomhändertagande. Tidigare har diskuterats vilka omständigheter som kan vara vägledande för huruvida ett ämne kan antas bli brukat på ett sätt som kan leda till skada eller dödsfall. Vid bedömningen av om det i detta läge kan antas att ett ämne kan

komma att bli klassificerat som narkotika eller hälsofarlig vara kan flera situationer tänkas.

Om det finns ett beslut av regeringen att ämnet ska förklaras som narkotika eller hälsofarlig vara men beslutet ännu inte trätt i kraft, kan ingen tvekan råda huruvida förutsättningar för skyddsomhändertagande föreligger. Detsamma gäller även när FN har förklarat ett ämne som narkotika enligt 1961 års allmänna narkotikakonvention eller 1971 års psykotropkonvention men förklaringen ännu inte trätt i kraft. Inte heller om ärendet om klassificering har aktualiserats hos regeringen utan att något beslut hunnit fattas kan någon tvekan råda att förutsättningar för skyddsomhändertagande föreligger. Om någon begäran från Statens folkhälsoinstitut (FHI) eller Läkemedelsverket om klassificering av en substans som narkotika eller hälsofarliga vara inte getts in till regeringen men det hos FHI eller Läkemedelsverket påbörjats en utredning om att ämnet ska begäras bli klassificerat, är en uppgift om detta förhållande tillräckligt för att det ska kunna antas att ämnet kommer att klassificeras och således – om övriga förutsättningar föreligger – bli föremål för skyddsomhändertagande. Samma är förhållandet om någon av myndigheterna – sedan Statens kriminaltekniska laboratorium (SKL) eller Tullverkets laboratorium analyserat och identifierat ämnet – förklarat att man känner till ämnet och avser att genast inleda arbetet med att få ämnet förklarat som narkotika eller hälsofarlig vara.

En annan situation är om ämnet efter analys hos SKL eller Tullverkets laboratorium visar sig vara helt okänt hos FHI och Läkemedelsverket. Denna situation torde – med hänsyn till den bevakning av nya ämnen som myndigheterna enligt utredningens förslag ska bedriva – bli ovanlig. Om varan i den senast beskrivna situationen påträffats under sådana förhållanden att det framgår att den brukats och föranlett skada eller t.o.m. dödsfall, måste det mot bakgrund av detta och av SKL:s eller tulllaboratoriets yttrande kunna antas att varan har sådana egenskaper som krävs för ett skyddsomhändertagande. För att i möjligaste mån underlätta åklagarens bedömning är det av stor vikt att SKL och Tullverkets laboratorium i sitt analysvar lämnar upplysning om huruvida det analyserade ämnet förete likhet med ett redan klassificerat ämne.

Det fortsatta förfarandet hos åklagaren

Efter det att åklagare fattat ett tillfälligt beslut om skyddsomhändertagande måste han eller hon få viss tid för den utredning som krävs för ett slutligt beslut. Narkotikautredningen anser att denna tid kan bestämmas till två månader, men att giltighetstiden för beslutet får förlängas med två månader om det är nödvändigt. Om synnerliga skäl föreligger får det tillfälliga beslutet om skyddsomhändertagande förlängas ytterligare. Den som drabbas av ett omhändertagande ska delges det tillfälliga beslutet om skyddsomhändertagande, liksom senare det slutliga beslutet. Den som drabbas av ett omhändertagande ska också i enlighet med förvaltningslagens reglering underrättas om uppgifter som tillförts ärendet av annan än honom eller henne själv och få tillfälle att yttra sig över dessa.

Berörd polismyndighet eller berörd enhet inom Tullverket som ansvarar för den omhändertagna varan samt FHI och Läkemedelsverket ska underrättas om åklagarens tillfälliga och slutliga beslut om skyddsomhändertaganden. Även Rikspolisstyrelsen (RPS) ska underrättas i motsvarande omfattning.

FHI och Läkemedelsverket, som är de myndigheter som utreder klassificering av nya droger, ska enligt lagen, om det inte är obehövligt, föreläggas att yttra sig inom en viss tid efter det att åklagaren fattat ett tillfälligt beslut om skyddsomhändertagande. Det är FHI:s eller Läkemedelsverkets uppgift att ta ställning till en aktuell varas egenskaper eller effekter. För att myndigheterna ska kunna fullgöra den uppgift som de åläggs i den föreslagna lagen – nämligen att yttra sig huruvida man anser att ett slutligt beslut om skyddsomhändertagande bör fattas och att ange skälen för detta – krävs att de har god kunskap om nya missbruksämnen. De yttranden som FHI och Läkemedelsverket ska avge och den kunskap om nya ämnen som bör finnas hos myndigheterna, ska ses mot bakgrund av vad utredningen tidigare föreslagit ovan om de båda myndigheternas övervakning och granskning av nya ämnen. FHI:s eller Läkemedelsverkets ställningstagande ska grundas på om man anser att det ifrågavarande ämnet är sådant att en utredning bör inledas huruvida ämnet ska klassificeras som narkotika eller hälsofarlig vara. Läkemedelsverkets eller FHI:s bedömning att varan bör omhändertas och utredas för att ställning ska tas till klassificeringsfrågan innebär för åklagaren att det bör kunna antas att varan blir föremål för klassificering. Ofta kan det – om de kända

fallen av skada är begränsade – i vart fall i ett utredningsskede bli fråga om att varan förslås bli förklarad som hälsofarlig vara. Självfallet ska en utredning – i enlighet med vad Narkotikautredningen tidigare anfört – göras så snart det är möjligt. Om en vara således kan antas ha sådana egenskaper eller effekter som anges i lagen, ankommer det på åklagare att göra en bedömning av om det i det enskilda fallet kan antas att varan är avsedd att brukas så att den kan förorsaka skada eller dödsfall.

Yttrande från FHI och Läkemedelsverket behöver inte begäras i de fall då åklagaren p.g.a. tidigare yttranden har kännedom om ämnet och vet att ämnet är föremål för utredning hos myndigheten. Inte heller behövs yttranden då regeringen redan beslutat att ämnet ska klassificeras som narkotika eller hälsofarlig vara men författningen ännu inte trätt i kraft. Inte heller i de fall där varan enligt beslut av FN förklarats som narkotika, men där beslutet ännu inte trätt i kraft, krävs något yttrande. Det åligger givetvis FHI och Läkemedelsverket att genast underrätta åklagaren om man funnit skäl att avbryta en utredning om klassificering av ett ämne som narkotika eller hälsofarlig vara. Åklagaren ska också underrättas om att regeringen, sedan FHI eller Läkemedelsverket föreslagit att ett ämne ska förklaras som narkotika eller hälsofarlig vara, beslutat att så inte ska ske.

Domstolsprövning av skyddsomhändertaganden

Åklagarens beslut om skyddsomhändertagande bör kunna bli föremål för prövning i domstol. Med hänsyn till ärendenas karaktär och vem som är beslutsfattare anser Narkotikautredningen att denna domstolsprövning bör ske i allmän domstol. Denna lösning överensstämmer med den som valts i två närliggande författningar, nämligen lagen (1988:688) om besöksförbud och lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang.

Utredningen anser att för domstolarnas handläggning av prövning av beslut om skyddsomhändertagande bör lagen (1996:242) om domstolsärenden (den s.k. ärendelagen) tillämpas.

Destruktion av omhändertagen vara

Berörd polismyndighet eller berörd enhet inom Tullverket ska enligt Narkotikautredningens förslag ansvara för att den omhändertagna varan förstörs, när ett beslut om skyddsomhändertagande vunnit laga kraft.

Behov av sekretess?

Utredningen bedömer att det i ärenden om skyddsomhändertaganden inte finns tillräckliga skäl att införa en särskild bestämmelse om sekretess vare sig i fråga om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden.

Särskilt om narkotikaprekursorer efedrin

En reglering av efedrin – ibland i folkmun kallad ”amfetamin light” – som narkotika istället för som narkotikaprekursor (dvs. en kemikalie som kan användas för att tillverka narkotika) skulle innebära att man skulle åstadkomma en skärpning i fråga om påföljder både för brott av normalgraden samt grovt och ringa brott. En sådan straffskärpning skulle vara välkommen, dels för att markera att det handlar om en substans som det är viktigt att bekämpa – inte minst mot bakgrund av att den kan användas för att tillverka den i förhållande till amfetamin avsevärt starkare narkotiska drogen metamfetamin – dels för att intresset för att bekämpa denna drog skulle bli större. Eftersom efedrin är en reglerad narkotikaprekursor kan den dock inte narkotikaförklaras av en enskild medlemsstat inom den Europeiska unionen. Det är alltså inte möjligt för Sverige att ensamt reglera efedrin som narkotika.

Utifrån den situation som gäller i dag krävs andra vägar för att åtminstone i vissa fall kunna komma åt den illegala hanteringen av efedrin. Narkotikautredningen anser att åklagarna därvid vid större beslag av efedrin bör överväga att i första hand åtala för förberedelse till grovt narkotikabrott och i andra hand för grov olovlig befattning med narkotikaprekursorer. I tredje hand kan brott mot lagen (1996:1152) om handel med läkemedel m.m. komma ifråga. På motsvarande sätt bör åklagarna överväga om det kan anses möjligt med en skärpt rubricering vid grovt smugglingsbrott. Det ligger nämligen nära till hands att tro att efedrin vid stora

beslag är avsett för metamfetamin-tillverkning. Åklagarna bör därför i första hand försöka leda detta i bevis. Det ankommer sedan på domstolarna att pröva om de finner att åklagaren kunnat styrka påstått brott. Skulle domstolarna anse att så är fallet skulle de tilltalade kunna dömas till stängare påföljder än vad som är fallet vid grov olovlig befattning med narkotikaprekursorer.

Beaktar gällande lagstiftning i tillräcklig grad farligheten hos dopningsmedel, m.m.?

Missbruk av dopningsmedel är ett omfattande och stort problem. På samma sätt som i fråga om narkotika finns på Internet ett omfattande utbud av dopningspreparat och en omfattande diskussion av preparaten. Sannolikt köps en stor del av dopningsmedlen via Internet. Enligt uppgift från polis och åklagare är lönsamheten vid olovlig hantering av dopningspreparat ofta väl i nivå med motsvarande hantering av narkotika.

Dopningspreparat kombineras ofta med narkotika, t.ex. amfetamin eller kokain. Även alkohol och dopningspreparat uppges ofta kombineras. Dopningsmedel kan vara en inkörsport till annat missbruk. Narkotika används ofta mellan perioder av dopningsmissbruk (s.k. kurande) men används även som återställare eller för att förstärka effekten av dopningspreparatet. En genomgående uppfattning är att en person som tar en missbruksdos av dopningspreparat inte kan veta vilka effekter medlet har i olika avseenden beträffande honom själv, om det t.ex. leder till djup depression eller aggressivitet.

Missbruk av dopningspreparat kan leda till mycket allvarliga fysiska och psykiska skador. Vissa av dessa skador kan vara irreparabla. Rehabilitering av dopningsmissbrukare är en långvarig process där möjligheten till återgång till ett normalt socialt liv är relativt liten. I stor utsträckning hänger detta samman med att dopningsmissbruk ofta förenas med annan missbruksproblematik. Det finns vetenskapligt utförda studier som klart bestyrker att anabola androgena steroider känsliggör hjärnan för alkohol och narkotiska preparat, vilket i många fall leder till ett uttalat drogberoende.

Att dopningsmissbruk ofta leder till ökad aggressivitet och fientlighet samt även kan leda till ökad våldsbegäret råder det enighet om, liksom att ett antal mycket grova våldsbrott begåtts av

personer som varit påverkade av dopningsmedel. En svårighet vid bedömningen av i vad mån dopningspåverkan föranlett våldsbrottet är som nyss sagts att dopningsmissbruk ofta förenas med annat missbruk.

Det är väl känt att dopningsmissbruk förekommer i kriminella kretsar.

De skador – sociala, fysiska och psykiska – som dopningsmissbruk kan leda till för den missbrukande eller andra, har stora likheter med motsvarande skador vid narkotikamissbruk. Missbruket av dopningsmedel är vidare betydande. Det finns därför goda skäl att se allvarligt på sådant missbruk. En straffskärpning för dopningsbrottens del bör komma i fråga, eftersom den nuvarande dopningslagstiftningen enligt utredningens mening inte i tillräcklig grad beaktat dopningsmedlens farlighet och skadeverkningar.

Narkotikautredningen föreslår att straffskalan i fråga om dopningsbrott av normalgraden och grovt dopningsbrott fastställs så att den sammanfaller eller närmar sig den för motsvarande narkotikabrott.

För dopningsbrott av normalgraden föreslår utredningen att fängelse i högst tre år ska komma ifråga. Straffmaximum är i dag fängelse i högst två år. Detta kan jämföras med straffskalan i fråga om narkotikabrott av normalgraden, som är fängelse i högst tre år.

Vid grovt dopningsbrott bör straffskalan justeras till fängelse lägst ett och högst åtta år. Vid bedömningen av om ett brott är att anses som grovt bör – förutom de omständigheter som i dag gäller vid sådant brott – särskilt beaktas dopningsmedlets farlighet. Den övre delen av straffskalan bör därvid enligt utredningen förbehållas sådana brott som avses i 1 § första stycket a) och b), dvs. syntetiska anabola steroider och testosteron och dess derivat, vilka anses farligare än tillväxthormon och kemiska substanser som ökar produktion och frigörelse av testosteron och dess derivat eller av tillväxthormon. Den föreslagna straffskalan för grovt dopningsbrott kan jämföras med den skala som gäller i dag, nämligen fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. I detta sammanhang kan även nämnas att straffskalan för grovt narkotikabrott är fängelse i lägst två och högst tio år.

Det finns enligt utredningens mening inte skäl att ändra straffskalan i fråga om ringa dopningsbrott. Den bör vara densamma som i dag, dvs. böter eller fängelse i högst sex månader. Straffskalan överensstämmer med vad som gäller vid ringa narkotikabrott.

I analogi med att påföljderna för dopningsbrott av normalgraden samt grovt dopningsbrott enligt lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel föreslås bli höjda, anser utredningen att även påföljderna för smuggling av dopningsmedel bör justeras. För att åstadkomma detta föreslås i lagen (2000:1225) om straff för smuggling en särskild reglering i fråga om smuggling av dopningsmedel. Denna reglering bör gälla istället för den generella reglering av smugglingsbrott som smuggling av dopningspreparat i dag omfattas av.

I fråga om smugglingsbrott av normalgraden kan i dag fängelse i högst två år komma i fråga och beträffande grovt smugglingsbrott kan fängelse i högst sex år ådömas. För smuggling som bedöms som ringa brott kan i dag endast penningböter komma i fråga. En särreglering i fråga om smuggling av dopningsmedel motiveras av förslaget att höja straffmaximum för dopningsbrott från fängelse fyra år till fängelse åtta år. Utredningen anser att det höga straffvärde som kommer att gälla för dopningsbrott även bör få påverkan på bedömningen av smugglingsbrott i fråga om dopningsmedel.

Påföljden för smuggling av dopningsmedel föreslås sammanfalla med påföljden för dopningsbrott. Detta överensstämmer med motsvarande förhållande mellan narkotika och narkotikasugglingsbrott.

Utredningen föreslår vidare att dopningslagens tillämpningsområde i fråga om 1 § d) ändras på så sätt att den kommer att gälla kemiska substanser som ökar produktion *eller* frigörelse av testosteron och dess derivat eller av tillväxthormon.

Enligt utredningens bedömning kommer de problem som dopningsmissbruk leder till att vara ett bestående samhällsproblem. Det är därför av stor vikt att resurserna för forskning så långt möjligt är sådana att de motsvarar behovet. Detta anses från många håll inte vara fallet i dag. Det har exempelvis påpekats att det i dag är relativt lite känt om de skador som missbruket leder till efter en längre tid. Från flera håll har det uppgetts att det föreligger svårigheter att få anslag till forskning angående dopningsfrågor. Det har också påpekats att vård och behandling av dopningsmissbrukare är mycket bristfällig och att t.ex. framställningar från bl.a. Dopingjouren om ekonomiskt stöd för sådan verksamhet ännu inte föranlett några åtgärder.

Ny rubrik på lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel?

Det har bl.a. från olika myndigheter och organisationer med anknytning till dopningsområdet framförts synpunkter på att de hormonsubstanser o. dyl., som lagen om förbud mot vissa dopningsmedel reglerar, kallas just dopningsmedel. Den huvudsakliga invändning som görs är att den olagliga hanteringen av hormonsubstanser o. dyl. rent begreppsmässigt bör skiljas från det otillåtna fuskande inom idrotten, som är förbjudet enligt den särskilda lista som World Anti-Doping Agency (WADA) årligen upprättar, men som inte nödvändigtvis behöver innehålla olagliga substanser eller preparat enligt lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel. Den listan omfattar även t.ex. amfetamin, vilket som bekant är narkotika.

Utredningen har efter övervägande stannat för att inte lämna något förslag till ändrad rubrik för dopningslagen. Skälet till detta är att det från många olika håll anförts att "dopningslagen" är ett väl inarbetat namn och att det därför inte finns tillräckligt stöd för en ändring.

Behov av utbildning inom rättsväsendet i fråga om dopningsmedel och dessa medels verkningar

Ett särskilt problem vid rättstillämpningen i fråga om dopningsbrott är hur straffvärdet ska bedömas. Allmänna domstolar, åklagare och polis är inte vana att hantera dopningsbrott i samma omfattning som narkotikabrott och vägledande praxis vid bedömning av dopningsbrott är knapphändig. Enligt uppgifter som utredningen inhämtat förekommer det dock relativt ofta att både narkotika och dopningsmedel påträffas vid tillslag. Mot bakgrund av gällande straffskala för dopningsbrott uppges åklagarna i dessa fall ofta göra bedömningen att det sammanlagda straffvärdet inte torde komma att påverkas av dopningsbrottet. Med hänsyn till rättegångsbalkens regelverk om förundersökningsbegränsning och åtalsunderlåtelse begränsas ofta förundersökningarna till att enbart avse narkotikabrott. Genom detta förfaringsätt uppnår Åklagarmyndigheten en effektivare resursanvändning.

Om åklagaren inte åtalar för dopningsbrott kommer givetvis inte heller domen att ange något om dopningsmedel. Förekomsten

av dopningsmedel i sammanhanget blir därmed vanligtvis inte känd. Detta leder på ett olyckligt sätt till att samhällets samt därmed även Kriminalvårdens och socialtjänstens kunskaper om förekomsten av dopningsmissbruk liksom effekterna av missbruk blir bristfälliga. Den översyn av dopningsbrottens straffvärde som utredningen föreslagit ovan bör enligt utredningens bestämda uppfattning leda till ökade centrala utbildningsinsatser för domare, åklagare, poliser och kriminalvårdstjänstemän i fråga om dopningsmedel och dessa medels verkningar.

Vissa frågor om flyktiga ämnen

Utgångspunkt i direktiven

I Narkotikautredningens direktiv anges att det fortfarande finns åtskilliga kemiska substanser som används i berusningssyfte, som inte omfattas av lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor. Det gäller t.ex. flera inandningsbara kemikalier. Flera av dessa kemikalier är mycket vanligt förekommande i hushållet t.ex. lim, thinner, färg och bensin. En vara som regleras av lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor får inte hanteras utan tillstånd. Tillstånd får meddelas för ett vetenskapligt eller industriellt ändamål. Enligt direktiven är det med nuvarande lagstiftning inte lämpligt att införa tillståndssystem för innehav av vanliga hushållskemikalier. Det är enligt direktiven inte heller alltid möjligt att införa restriktioner eller föreskrifter om bl.a. förvaring.

Enligt uppdraget i direktiven ska utredaren undersöka möjligheten att begränsa åtkomsten av hälsofarliga varor som används i missbrukssyfte när de hälsofarliga varorna samtidigt har stora legala användningsområden i t.ex. hushållen. En bedömning ska göras av om det är lämpligt att ge någon myndighet rätten att meddela detaljföreskrifter för handeln med sådana ämnen och om så är fallet ska förslag lämnas på lämplig myndighet.

Tillståndssystem för innehav av vanliga hushållskemikalier?

Det är givetvis olyckligt när produkter, som används för legala och ofta även angelägna ändamål, också börjar missbrukas. De produkter som kan bli föremål för sniffning är, som framgått i bakgrundsavsnittet om sniffning, av vitt skilda slag. De säljs dessutom på ett

stort antal ställen; i tusentals detaljhandelsföretag, på byggvaruhus, i färgaffärer och på bensinstationer m.m. I likhet med vad regeringen anfört i direktiven anser utredningen att det inte är lämpligt att införa tillståndssystem för innehav av vanliga hushållskemikalier.

Frågan blir då om det är möjligt att på annat sätt begränsa åtkomsten av sniffningsmedel.

Behov av information om sniffning

Enligt de uppgifter som från olika håll lämnats till utredningen är medvetenheten om förekomsten av sniffning och dess skadeverkningar generellt sett låg i Sverige. Ett skäl till detta kan vara att missbruket i vårt fall för närvarande befinner sig på en jämförelsevis låg nivå. Ett annat skäl kan vara att missbruket ”kommer och går” och inte är lätt att upptäcka. Utredningen instämmer i den uppfattning som framförts av Kemisk-Tekniska Leverantörförbundet (KTF) och Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (CAN), nämligen att det är viktigt med kunskap som grund innan och om sniffningsproblem uppstår. Genom sådan kunskap kan problemet snabbare identifieras. Dessutom kan adekvata åtgärder snabbare sättas in.

Utredningen föreslår i detta betänkande (se nedan) att Statens folkhälsoinstitut (FHI) får ett uttalat informationsansvar såvitt avser sniffningsproblematiken. I detta ansvar ligger att verka för att information når de grupper som berörs av frågorna, t.ex. föräldrar och butiksanställda.

När det gäller uppgiften att lokalt föra ut information om sniffning har skolan en viktig roll. Enligt utredningens mening bör information om sniffning och de skador som sniffningen kan ge, föras ut till elever genom skolans försorg. I den drogförebyggande undervisningen i skolan bör, förutom information om alkohol, narkotika och tobak, även information om sniffning ingå. Som tidigare nämnts bör FHI kunna lämna underlag för en sådan information. Detta kan ske i samråd med andra berörda, t.ex. CAN.

När det gäller dagligvaruhandelns möjligheter att nå ut med information om sniffning har Svensk Dagligvaruhandel (SDVH) förklarat sig villig att tillhandahålla adekvat information till sina medlemmar. Medlemmar i SDVH är ICA, Coop, Axfood, Bergen-

dahlgruppen och Vi-butikerna. SDVH är enligt utredningens uppfattning en mycket viktig informationskanal eftersom dagligvaruhandeln säljer många olika typer av produkter som även kan användas för sniffningsändamål och ett mycket stort antal butiker kan nås genom denna organisation. Hos SDVH finns dessutom redan kunskap och erfarenhet av att föra ut viktig information till detaljhandelsföretagen, vilket sker genom det samarbetsprogram rörande 18 års åldersgräns för inköp av folköl och tobaksprodukter som finns mellan handeln, bryggerinäringen och tobaksbranschen.

Även enskilda företag som framställer flyktiga ämnen eller använder sådana i sina produkter har behov av information om sniffningsproblemet och sniffningens skadeverkningar. Detta informationsbehov kan numera tillgodoses genom KTF:s försorg.

Ett samarbete mellan KTF och CAN har bl.a. lett till att en informationsbroschyr respektive en lathund om sniffning tagits fram. Broschyren är avsedd för personer som arbetar med ungdomar och vill veta mer om sniffning. Lathunden riktar sig till butikspersonal och innehåller kortfattad och viktig information om vad man ska göra när det gäller att förebygga och ingripa mot sniffning. KTF och CAN har dessutom arrangerat ett par seminarier om sniffning på olika platser i landet. Samarbetet mellan KTF och CAN är enligt utredningens mening ett gott exempel på hur angelägen information kan tas fram och spridas till olika målgrupper genom enskilda aktörers försorg.

Slutligen vill utredningen peka på att information om sniffning i dagsläget även finns att tillgå på olika webbplatser för den som själv söker sådant material, bl.a. hos CAN, KTF och Giftinformationscentralen.

Ytterligare åtgärder för att motverka sniffning

Enligt utredningens mening bör information i första hand komma i fråga för att motverka sniffning. Möjlighet att vidta andra åtgärder krävs emellertid också.

Sedan den 1 december 1977 gäller förordningen (1977:994) om försäljning och förvaring av vissa flyktiga lösningsmedel m.m. Förordningen gäller i fråga om

1. flyktiga lösningsmedel som vid inandning medför eller kan befaras medföra berusning, och

2. annan vara som innehåller ett flyktigt lösningsmedel, om varan vid inandning medför eller kan befaras medföra berusning (1 § första stycket förordningen).

En vara som avses i 1 § ska förvaras på sådant sätt att dess användning i berusningssyfte hindras eller motverkas. Varan får inte försälas, när det kan antas att den förvärvas för att användas som berusningsmedel (2 § första stycket förordningen). I syfte att hindra eller motverka att varor som avses i 1 § används i berusningssyfte, får Läkemedelsverket meddela särskilda föreskrifter om märkning, förvaring och försäljning efter samråd med Kemikalieinspektionen. Verket får också förbjuda försäljning av visst varuslag till den som inte har fyllt 18 år. (2 § andra stycket förordningen.)

1977 års förordning om försäljning och förvaring av vissa flyktiga lösningsmedel m.m. tillkom före Sveriges inträde i EG (senare EU). Enligt uppgift från företrädare för Läkemedelsverket har författningen inte kommit att tillämpas på sätt som avsetts. I mitten av 2000-talet tog Läkemedelsverket fram förslag till föreskrifter om flyktiga lösningsmedel samt förslag till förteckning över de flyktiga lösningsmedel som avsågs omfattas av nyss nämnda föreskrifter. Mot bakgrund av vissa problem av rättslig art kom Läkemedelsverkets inte att besluta om några föreskrifter om flyktiga lösningsmedel.

Utredningen ser allvarligt på sniffningsproblematiken även om den i dagsläget kan sägas ligga på en förhållandevis låg nivå. Det är självfallet en viktig uppgift för samhället att så långt det är möjligt skydda barn och ungdomar som av experimentlusta och av oförstånd sniffar flyktiga ämnen med risk för liv eller hälsa.

Utredningen anser att 1977 års förordning bör ersättas av en ny förordning som reglerar försäljning m.m. av vissa skadliga ämnen som kan sniffas. Denna ska, för att svara mot det missbrukssätt som nu finns, omfatta flyktiga ämnen som vid inandning medför eller kan antas medföra berusning, och annan vara som innehåller ett flyktigt ämne, om varan vid inandning medför eller kan antas medföra berusning. Enligt förordningen ska Kemikalieinspektionen utöva tillsynen över att denna och föreskrifter som meddelas med stöd av förordningen följs.

Utredningen föreslår att ett ämne eller en vara som avses enligt ovan vid försäljning inte får marknadsföras på ett sådant sätt att marknadsföringen kan antas inbjuda till användning i missbrukssyfte. Med detta uttryckssätt avses att reklam inte får användas för

att främja försäljningen av produkten på ett sådant sätt som kan antas inbjuda till användning i berusningssyfte. Ämnet eller varan får vidare enligt förslaget inte säljas, när det kan antas att den förvärfvas för att användas som missbruksmedel.

I syfte att hindra eller motverka att ämnen eller varor som avses i förordningen används i berusningssyfte, föreslår utredningen att Kemikalieinspektionen under viss tid i en eller flera kommuner får meddela särskilda föreskrifter om marknadsföring och försäljning samt märkning i butik, efter samråd med Statens folkhälsoinstitut. Kemikalieinspektionen får även under viss tid i en eller flera kommuner förbjuda försäljning av visst varuslag till den som inte har fyllt 18 år.

Narkotikautredningen föreslår även att Kemikalieinspektionen efter samråd med Statens folkhälsoinstitut även ska offentliggöra vägledande förteckningar över ämnen och varor som avses i förordningen.

Informationsansvar i fråga om narkotika, hälsofarliga varor, dopningsmedel och vissa flyktiga ämnen m.m.

Narkotikautredningen föreslår att Statens folkhälsoinstitut ges ett tydligt informationsansvar för arbetet med att förebygga de problem som uppstår till följd av missbruk av narkotika, vissa hälsofarliga varor, vissa dopningsmedel, sådana flyktiga ämnen som kan bli föremål för sniffning samt varor som marknadsförs som om de har narkotiska, euforiserande, berusande eller liknande egenskaper. Skälet för detta är att utredningen anser att frågan om information och kunskapsspridning inom ovan nämnda områden bör ges avsevärt högre prioritet och större resurser för att minska skadeverkningarna och öka medvetenheten om riskerna.

Som ett led i det nu anförda föreslår utredningen att hemsidorna Drugsmart (<http://www.drugsmart.com>) och Drogportalen (<http://www.drogportalen.se>), som med stöd av bl.a. myndigheter och regering under flera år arbetat med att informera om alkohol och droger, också ges en tydlig resursförstärkning. Detta är nödvändigt för att i högre grad än i dag kunna bevaka drogområdet, de nya missbruksmedel som marknadsförs och de nya influenser och påverkansmetoder som bl.a. Internet erbjuder. En resursförstärkning är också nödvändig för att bättre kunna nå ut med

information, redovisa fakta och besvara frågor som gäller nya typer av droger och preparat som marknadsförs på Internet.

Utredningen anser att det även finns ett påtagligt behov av ett centralt kunskapscentrum i Sverige med samlad kunskap om FN:s konventioner på narkotikaområdet. Narkotikautredningen bedömer att det är lämpligt att SAMANT – ANT-sekretariatet inom Regeringskansliet ges uppdraget att vara sådant kunskapscentrum.

Vissa svårigheter för Tullverket att fullgöra sitt brottsbekämpande uppdrag

Tullverket har i uppdrag att effektivt bekämpa smuggling i alla dess former. Bekämpning av narkotika-, alkohol- och cigarettsmuggling är prioriterade områden. Samtidigt som smugglingen effektivt ska bekämpas, ska varuflödet mellan olika länder störas så lite som möjligt.

Tullverkets arbete med att bekämpa narkotikasmuggling är av stor vikt för att förhindra att narkotika kommer in i landet. För att arbetet ska kunna bedrivas effektivt krävs ett väl fungerande regelsystem. Det har från olika delar inom Tullverket för utredningen påtalats att svårigheter med personkontroll har uppkommit i samband med Sveriges anslutning till Schengenkonventionen. Tidigare kunde tulltjänstemän få information om en persons identitet via polisens personkontroll (passkontroll). Detta är inte längre möjligt.

Enligt uppgifter från anställda inom Tullverket förekommer det i flera andra EU-länder att en varukontroll vid inre gräns får inledas genom att den enskildes identitet efterhörs. För att även Tullverket på ett tillfredställande sätt ska kunna arbeta med brottsbekämpande verksamhet på bl.a. narkotikaområdet, krävs att verket inom givna ramar har tillgång till effektiva verktyg. Mot bakgrund av vad som ovan anförts om andra EU-länders möjligheter att begära identitetskontroll vid passage av inre gräns, bör denna fråga för svensk del utredas närmare. Utredningen föreslår alltså att så sker.

Övriga frågor

Utöver det som anförts ovan har utredningen i ytterligare ett antal frågor gjort bedömning och lämnat förslag till regleringar. Huvuddelen av dessa frågor återfinns i kapitel 27 i betänkandet.

Konsekvenser av utredningens förslag

Utredningens grundläggande uppdrag kan sägas vara att lämna sådana förslag som leder till minskat utbud och minskat missbruk av narkotika, hälsofarliga varor, dopningsmedel och flyktiga ämnen som används vid sniffning. Bakgrunden till uppdraget är bl.a. att ett antal barn och ungdomar varje år skadas eller dödas av missbruk av sådant som är eller bör bli klassificerat som narkotika eller hälsofarlig vara. Att även dopningsmedlen leder till stora skador blir allt mera uppenbart. Utbudet av nya droger sker nu på ett mera utstuderat och hänsynslöst sätt än tidigare. Risken att barn och ungdomar ska lockas att använda nya och ännu inte klassificerade varor har ökat radikalt genom utbudet på Internet. Även problem med sniffning bland ungdomar förekommer.

För att kunna möta ett utbud av nya droger, dopningsmedel och en förändrad missbruksmiljö krävs många åtgärder. En åtgärd som utredningen föreslår är att skärpa straffen i fråga om vissa missbruksämnen, t.ex. dopningsmedel, GBL och 1,4-butandiol. De båda sistnämnda ämnena föreslås bli förklarade som narkotika, vilket leder till ett utvidgat tillstånds- och kontrollsystem. För de legala brukarna av ämnena innebär detta en viss kostnadsökning. Höjda straff kan vara en relativt verksam åtgärd för att inskräpa allvaret hos såväl köpare som säljare i fråga om redan kända missbrukssubstanser.

Försäljning och annan hantering av nya ännu inte klassificerade medel kan inte bemötas med höjda straff eftersom hanteringen ännu inte är straffbar. För att komma åt denna hantering krävs andra åtgärder. De förslag som utredningen i detta avseende redovisar är en aktiv och konstruktiv informationsverksamhet, en starkt ökad beredskap i fråga om nya ämnen för att på kort tid få ämnena klassificerade som narkotika eller hälsofarlig vara och därmed straffbara att hantera, samt slutligen en skyddsreglering som innebär att varor som kan antas komma att bli missbrukade som narkotika eller hälsofarliga varor men ännu inte är klassificerade

som sådana kan omhändertas (skyddsomhändertagande). Framför allt de senast föreslagna åtgärderna innebär ökade kostnader för staten. De föreslagna åtgärderna är att se som olika delar i ett förbättrat system för att minska skador och dödsfall. Exempelvis torde det föreslagna skyddsomhändertagandet bli i det närmaste helt meningslöst och ineffektivt om inte resurser tillskapas för vidgad kunskap och beredskap i fråga om nya missbruksämnen.

De myndigheter som *direkt* kommer att påverkas av utredningens förslag är främst Statens folkhälsoinstitut, Läkeemedelsverket, Åklagarmyndigheten och de allmänna domstolarna. Förslagen i betänkandet torde *indirekt* komma att innebära stora konsekvenser för Kriminalvården. Någon närmare beräkning av ökade kostnader för Kriminalvården anser sig utredningen inte ha möjlighet att göra. Utredningen bedömning är dock att Kriminalvården totalt sett kommer att drabbas av de största kostnadsökningarna till följd av Narkotikautredningens förslag i detta betänkande.

Utredningen hänvisar till kapitel 28 i betänkandet för att ta del av den närmare redogörelsen av utredningens bedömning i fråga om ekonomiska konsekvenser.

Utredningen är väl medveten om att direktiven för denna utredning liksom för andra föreskriver att om förslagen innebär kostnader för staten ska förslag lämnas till hur dessa ska finansieras. Kostnaden som förklaringen av GBL och 1,4-butandiol leder till finansieras i huvudsak genom företagens avgifter. Att finna finansieringsmöjligheter för de övriga förslagen, som innebär ökat skydd för främst ungdomar, finns inte inom ramen för utredningens uppdrag. Självfallet innebär dock ett minskat utbud och ett minskat missbruk av olika droger stora besparingar även ur samhällsekonomisk synpunkt.

Konsekvenser av utredningens förslag i förhållande till brottslighet och brottsförebyggande arbete, reglers effekter för små företag osv. framgår av kapitel 28 i betänkandet. Utredningen hänvisar dit.

Ikraftträdande

Ett ikraftträdande av de lagar som ska beslutas av riksdagen samt därtill hörande förordningar torde kunna ske senast den 1 juli 2010.