



Beslut vid regeringssammanträde den 22 oktober 2015

Sammanfattning

En särskild utredare ska göra en bred översyn av problemen med nya psykoaktiva substanser. Utredningen ska lägga fram förslag till olika åtgärder som syftar till att snabbare kunna klassificera sådana hälsofarliga substanser som förekommer eller kan komma att göras tillgängliga på den svenska marknaden.

Utredaren ska bl.a.

- föreslå åtgärder för att effektivisera klassificeringsprocesserna för narkotika och hälsofarliga varor,
- analysera möjligheterna att klassificera substanser som narkotika eller hälsofarliga varor i grupper i stället för att som i dag klassificera varje substans enskilt,
- utreda möjligheterna att tillfälligt förbjuda försäljning av substanser som kan komma att förklaras som narkotika eller hälsofarliga varor,
- se över om det är möjligt och lämpligt att generellt narkotikaklassa växtmaterial som innehåller en narkotikaförklarad substans, samt
- lämna nödvändiga förslag på författningsändringar.

Uppdraget ska slutredovisas senast den 1 november 2016.

Uppdraget att effektivisera klassificeringsprocessen

Bakgrund

Med nya psykoaktiva substanser avses nya substanser som kan antas medföra fara för människors liv eller hälsa och som används för att uppnå någon form av påverkan, eller som kan antas ha beroendeframkallande egenskaper eller euforiserande effekter. Substanserna sprids vanligen via handel på internet och kallas därför ofta populärt för ”nättdroger”. Spridningen är stor och framförallt ungdomar har insjuknat eller dött då de använt dessa substanser.

Med narkotika förstås enligt 8 § narkotikastrafflagen (1968:64) 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 på sådan grund är föremål för kontroll enligt en internationell överenskommelse som Sverige tillträtt, eller av regeringen har förklarats vara att anse som narkotika enligt lagen. För att en substans ska kunna regleras som hälsofarlig vara krävs att den medför fara för människors liv eller hälsa och att den används eller kan antas användas i syfte att uppnå berusning eller annan påverkan enligt 1 § lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

Psykoaktiva substanser som inte har harmoniserats på EU-nivå omfattas av den i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) grundläggande principen om fri rörlighet för varor på den inre marknaden. Psykoaktiva substanser kan ha tillåtna användningsområden, t.ex. inom industri eller forskning. Medlemsstaterna kan av t.ex. folkhälsoskäl – med stöd av artikel 36 i EUF-fördraget – begränsa varors fria rörlighet så länge som den nationella, handelshindrande åtgärden inte ger upphov till godtycklig diskriminering och är proportionerlig i förhållande till sitt syfte. I kravet på proportionalitet ligger att åtgärden måste vara lämplig och effektiv för att nå sitt syfte och att handeln inte hindras mer än vad som är absolut nödvändigt. Ett särskilt förfarande inom EU syftar till att undvika att omotiverade och oproportionerliga handels hinder för varor uppstår, direktiv (EU) 2015/1535. Förfarandet

innebär att svenska regler som begränsar t.ex. psykoaktiva substansers fria flöde måste anmälas till kommissionen innan de formellt kan beslutas.

Inom EU har man även inrättat ett system för hantering av nya psykoaktiva ämnen. Medlemsstaterna i EU rapporterar till Europeiska centrumet för kontroll av narkotika och narkotikamissbruk (ECNN) om förekomst av nya psykoaktiva substanser i ett särskilt upprättat system för tidigt varning. EU-systemet innebär att rådet i förlängningen kan fatta beslut om kontrollåtgärder och straffrättsliga påföljder för hela EU-området. Rådets beslut ersätter dock inte medlemsstaternas lagstiftning om nya psykoaktiva substanser. Under 2014 upptäcktes 101 nya psykoaktiva substanser inom EU enligt en rapport från ECNN. Det är en ökning jämfört med året innan och ECNN gör bedömningen att marknaden växer. I syfte att förbättra hanteringen på EU-nivå har kommissionen föreslagit nya regler (COM [2013] 619). Förslaget är föremål för förhandlingar på rådsarbetsgruppsnivå.

När en ny substans ska klassificeras i Sverige, dvs. regleras som narkotika eller hälsofarlig vara, sker det genom att regeringen fattar beslut om att lägga till substansen i en bilaga till förordningen (1992:1558) om kontroll av narkotika eller förordningen (1999:58) om förbud mot vissa hälsofarliga varor. Ett sådant beslut föregås av anmälan till kommissionen i enlighet med det anmälningsförfarande som följer av direktiv (EU) 2015/1535 och grundar sig på ett klassificeringsunderlag från Folkhälsomyndigheten eller Läkemedelsverket. I Sverige utgör NADiS (Nätverket för den aktuella drogsituationen i Sverige) en referensgrupp för framtagandet av sådana underlag. NADiS består av representanter från Folkhälsomyndigheten, Läkemedelsverket inklusive Giftinformationscentralen, Livsmedelsverket, Polismyndigheten inklusive Nationellt forensiskt centrum, Rättsmedicinalverket, Tullverket inklusive Tullverkets laboratorium, Beroendevården, Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (CAN), Karolinska universitetslaboratoriet (dopinglaboratoriet och farmakologiska laboratoriet) och Åklagarmyndigheten.

Fram till dess att regeringen fattar beslut om att klassificera en substans som antingen narkotika eller hälsofarlig vara kan den säljas lagligt på den svenska marknaden. Den tid en substans kan säljas lagligt varierar och avgörs ofta av tillgänglig kunskap om substansens hälsoeffekter och laboratoriers möjligheter att analysera substansen.

Det är vanligt att substanser som förbjuds ersätts på marknaden av nya substanser med liknande egenskaper där den kemiska strukturen har ändrats.

Generisk klassificering eller familjeklassificering

I Sverige regleras de substanser som utgör narkotika eller hälsofarliga varor genom en uppräkningslista av substanserna individuellt. Ett alternativt sätt att reglera substanser eller varor skulle kunna vara att använda ett generiskt system eller s.k. familjeklassificering i betydelsen att regleringen skulle avse en hel grupp eller delar av grupper av substanser som har en gemensam grundstruktur eller grupper av substanser som liknar en redan reglerad substans.

Frågan om generiska definitioner har varit föremål för utredning tidigare. I mars 1997 tillsattes en arbetsgrupp inom Socialdepartementet med uppgift att bl.a. utreda frågan om kontroll av syntetiska droger och andra farliga ämnen som används i berusningssyfte. Arbetsgruppen fann att övervägande skäl talade emot att då införa generiska definitioner i svensk lagstiftning, men konstaterade att det inte kunde uteslutas att man i framtiden, då ytterligare kunskaper erhållits om drogernas struktur, kunde bli aktuellt att överväga frågan på nytt (Ds 1997:70 s. 101 f.). Regeringen delade arbetsgruppens bedömning (prop. 1997/98:183 s. 35).

Även Narkotikautredningen (S 2006:07) kom fram till att rättssäkerhetsskäl talade emot att införa generiska definitioner för narkotika och hälsofarliga varor (SOU 2008:120 s. 335).

En generisk definition kan komma att omfatta nya substanser med effekter som inte kunnat förutses. Det är inte uteslutet att någon substans i den generiska gruppen i ett enskilt fall inte uppfyller grunddefinitionen i narkotikastrafflagen eller lagen

om förbud mot vissa hälsofarliga varor. Vid en generisk definition kan det därför uppstå fråga om en viss substans ska betraktas som narkotika eller hälsofarlig vara eller inte vilket kan behöva avgöras i domstol.

Generiska definitioner kan därmed ifrågasättas från straffrättslig synpunkt. Ett grundläggande rättssäkerhetskrav är att en klassificeringsmodell lever upp till den straffrättsliga legalitetsprincipens krav. Av legalitetsprincipen följer bl.a. att tillämpningsområdet för en straffbestämmelse ska vara entydigt och klart. Av lagen ska den enskilde alltså kunna utläsa när och hur han eller hon kan komma att bli föremål för straffrättsliga ingripanden. Med stöd av legalitetsprincipen kan det därmed ställas bestämda och höga krav på strafflagstiftningens begriplighet och precision. Det finns en risk att en bred generisk definition inte uppfyller detta krav.

Flera medlemsstater i EU har emellertid de senaste åren infört generiska definitioner för att kunna reglera nya substanser snabbt och effektivt. Sverige ligger i framkant när det gäller att upptäcka och rapportera nya substanser till ECNN:s system för tidig varning. Den ökade kunskapen om substansernas struktur och hälsoeffekter samt de senaste årens utveckling på området, som resulterat i att hundratals substanser har klassificerats i Sverige, innebär att regeringen anser att det finns anledning att på nytt överväga om tiden är mogen för att införa generiska klassificeringar av narkotika eller hälsofarliga varor. Detta har också riksdagen gett regeringen till känna (bet. 2014/15:SoU6, rskr. 2014/15:155).

En fördel med en generisk definition är att den skulle kunna omfatta substanser som ännu inte finns på marknaden. Substanserna skulle därmed vara reglerade utan ytterligare regeringsbeslut och laglig försäljning av ersättningssubstanser med liknande kemisk struktur som de som tidigare har reglerats skulle därmed kunna förhindras. Familjeklassificering skulle kunna tillämpas på både narkotika och hälsofarliga varor.

För att vara effektiv bör en generisk definition vara bred och på så sätt reglera en tillräckligt stor grupp av nya psykoaktiva substanser. Regleringen måste dock också vara träffsäker och bara ta med de substanser som uppfyller kriterierna i lagstift-

ningen om vad som utgör narkotika eller hälsofarliga varor. Nya psykoaktiva substanser som inte har beroendeframkallande eller euforiserande effekter och inte heller är hälsofarliga men används för att uppnå berusning eller annan påverkan ska inte omfattas av en generisk definition. Vid en alltför bred familjeklassificering som t.ex. gruppen cannabinoider är effektiviteten stor samtidigt som rättssäkerheten riskerar att bli liten.

Enligt nuvarande system finns det möjlighet att ansöka om och få tillstånd för att hantera narkotika och hälsofarliga varor för vissa angivna ändamål. En generisk definition riskerar att göra tillståndsgivningen komplicerad då det kan råda osäkerhet om hurvida en viss substans omfattas av definitionen eller inte. Det bör dock finnas en möjlighet att ansöka om tillstånd för att hantera narkotika och hälsofarliga varor även om ett system där substanser klassificeras i grupper införs. Tillståndsgivningen kan då behöva anpassas till ett sådant system.

Utredaren ska därför

- analysera om det är möjligt att på ett rättssäkert och effektivt sätt klassificera substanser som narkotika eller hälsofarliga varor i olika grupper i stället för att som i dag klassificera varje substans enskilt,
- om så är fallet ta fram nödvändiga författningsförslag.

Effektivisera det befintliga systemet

Det befintliga systemet är reaktivt och samtidigt rättssäkert på så sätt att varje substans har blivit utredd innan den regleras som narkotika eller hälsofarlig vara. Det medför en förutsebarhet för den som vill använda substansen. Då de farmakologiska egenskaperna hos en ny substans tar tid att utreda, blir det dock en viss tidsförlust från det att en substans dyker upp på marknaden till det att den regleras. En effektivisering av det befintliga systemet för klassificering av nya psykoaktiva substanser kan göra systemet snabbare samtidigt som rättssäkerheten behålls.

Utredaren ska därför

- analysera möjligheterna att effektivisera det befintliga systemet på ett rättssäkert sätt,

- föreslå åtgärder för att effektivisera klassificeringsprocessen,
- undersöka andra åtgärder som skulle kunna förbättra möjligheterna att snabbt kontrollera nya psykoaktiva substanser.

Uppdraget att utreda möjligheten att tillfälligt förbjuda försäljning

Försäljningen av nya psykoaktiva substanser sker i stor utsträckning via olika websidor. Verksamheten kan pågå lagligt fram till dess att beslut om klassificering har fattats. Polisman eller tulltjänsteman kan med stöd av lagen (2011:111) om förstörande av vissa hälsofarliga missbrukssubstanser omhänderta och efter beslut av åklagare också förstöra substanser som kan komma att av regeringen klassificeras som narkotika eller hälsofarlig vara. Det är inte straffbart att inneha eller försälja dessa substanser.

De nya psykoaktiva substanser som ännu inte har klassificerats och säljs på marknaden kan uppfattas vara mindre farliga än reglerade substanser. Personer kan handla dessa nya psykoaktiva substanser utan att vara medvetna om de risker som finns vid användningen.

Ett tillfälligt förbud under en utredningsfas har ett signalvärde och indikerar att den aktuella substansen är farlig att använda. Den kan därför bli mindre attraktiv för ungdomar i riskzonen. Flera internetbutiker som säljer ännu icke-klassificerade nya psykoaktiva substanser brukar strax före det att en nya psykoaktiva substanser kriminaliseras rea ut sina inestående lager av substansen. Ett tillfälligt förbud skulle kunna begränsa denna möjlighet.

Tillfälliga förbud att sälja substanser som kan komma att förklaras som narkotika eller hälsofarliga varor skulle kunna ge samhället ytterligare möjligheter att begränsa tillgänglighet och marknadsföring av vissa nya psykoaktiva substanser innan en klassificering av substansen har hunnit träda i kraft.

Tillfälliga förbud att sälja substanser kan hindra den fria rörligheten för varor inom EU och således behöva motiveras med stöd av artikel 36 i EUF-fördraget. I de fall ett tillfälligt

förbud omfattar varor som lagligen har saluförts i någon av de andra medlemsstaterna kan Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 764/2008 av den 9 juli 2008 om förfaranden för tillämpning av vissa nationella tekniska regler på produkter som lagligen saluförts i en annan medlemsstat och om upphävande av beslut nr 3052/95/EG.

Utredaren ska därför

- utreda möjligheterna att tillfälligt förbjuda försäljning av substanser som kan komma att förklaras som narkotika eller hälsofarliga varor,
- föreslå hur ett eventuellt förbud ska utformas för att bli så funktionellt som möjligt och vid behov ta fram författningsförslag,
- analysera hur ett tillfälligt försäljningsförbud förhåller sig till generisk klassificering och klassificering per substans,
- ta ställning till vilken myndighet som eventuellt kan vara lämplig att utfärda sådana tillfälliga förbud,
- belysa hur berörda myndigheter som t.ex. Folkhälsomyndigheten, Läkemedelsverket, Polismyndigheten och Tullverket kan samarbeta kring tillfälliga förbud,
- utreda förenligheten med EU-rätten, särskilt den fria rörligheten för varor och andra EU-rättsliga aspekter som måste beaktas, t.ex. anmälningsförfaranden.

Uppdrag att reglera andra narkotikafrågor

Reglering av cannabis

Odling av cannabis i form av industrihampa tillåts på vissa villkor i Sverige. Tillstånd till detta beviljas av länsstyrelsen. Sådan cannabis undantas från narkotikabegreppet och omfattas i likhet med andra varor av fri rörlighet på den inre marknaden. I rättsfallet NJA 2007 s. 219 kom Högsta domstolen fram till att innehav av industrihampa som hade odlats med tillstånd från länsstyrelsen och som innehafts av en person som tillgripit hampan från odlingen objektivt sett inte var att anse som narkotikabrott.

I bilagan till förordningen om kontroll av narkotika anges bl.a. att hampa som är av viss sort och som odlas efter att ansökan gjorts på föreskrivet sätt m.m. inte ska anses som cannabis. Bestämmelsen har sådan utformning och ordalydelse att den inte kan tolkas så att hampa av detta slag övergår till att klassificeras som cannabis vid sådan befattning med den som inte kan anses höra till själva odlingen. Frågan är om detta är en lämplig ordning eller om sådan cannabis bör omfattas av det straffrättsliga systemet.

Utredaren bör därför

- se över och lämna förslag till hur undantaget från narkotikadefinitionen för industrihampa som odlats i behörig ordning bör utformas.

Reglering av behandlat växtmaterial

Enligt rättspraxis anses inte ett växtmaterial utgöra narkotika enbart för att det innehåller ett ämne som är förklarat som narkotika (se rättsfallen NJA 1995 s. 219 och 2014 s. 259). I de fall där ett växtmaterial inte är förklarat som narkotika omfattas det av den fria rörligheten för varor. En sådan hantering som var aktuell i 2014 års rättsfall – att avlägsna blad, avlägsna bark och mala ned växtmaterial – medförde enligt Högsta domstolen inte heller att materialet kan anses utgöra en beredning enligt definitionen i 1971 års konvention om psykotropa ämnen (psykotropkonventionen, SÖ 1972:42).

Växtmaterial som innehåller ett ämne som är förklarat som narkotika kan emellertid bearbetas och användas för att uppnå de effekter som det narkotiska ämnet i sig skulle ge. Eftersom det nuvarande systemet innebär att de substanser som har förklarats som narkotika är uttömmande uppräknade i förteckningar måste även växten som sådan förklaras som narkotika för att omfattas av regleringen. Så skedde bl.a. efter Högsta domstolens avgörande 1995 då svampar innehållande vissa narkotikaförklarade ämnen förklarades som narkotika. Det är en ordning som är rättssäker men inte särskilt effektiv. Det kan mot den bakgrunden övervägas om det skulle vara möjligt med en generell reglering av växtmaterial för att undvika att varje

växt som innehåller ett narkotiskt ämne behöver regleras separat.

Utredaren ska därför

- se över om det är möjligt och lämpligt att generellt narkotikaklassa växtmaterial som innehåller en narkotikaförklarad substans, och
- i sådana fall lämna eventuella författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska analysera kostnader och konsekvenser i enlighet med kommittéförordningen. När det gäller eventuella kostnadsökningar eller intäktsminskningar för det offentliga ska utredaren föreslå en finansiering. Vidare ska utredaren redogöra för om förslagen har några konsekvenser för Sveriges internationella åtaganden liksom förenligheten med EU-rätten. Eventuella författningsförslag ska stå i överensstämmelse med det handlingsutrymme som följer av EU-rätten.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med myndigheter och organisationer i den utsträckning som utredaren finner lämpligt.

Utredaren ska undersöka och beskriva hur de frågor som uppdraget omfattar behandlas i några länder som är jämförbara med Sverige.

Utredaren ska hålla sig informerad om och vid behov beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, utredningsväsendet, EU och andra internationella organisationer.

Uppdraget ska slutredovisas senast den 1 november 2016.

(Socialdepartementet)