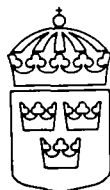


Regeringens proposition

1992/93:186



om kontroll över ämnen som kan användas vid olaglig tillverkning av narkotika m.m.

Prop.
1992/93:186

Regeringen föreslår riksdagen att anta de förslag som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 11 mars 1993.

På regeringens vägnar

Carl Bildt

Bengt Westerberg

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås lagstiftning om kontroll över vissa ämnen som, utan att de i sig utgör narkotika, ofta används vid olaglig narkotikatillverkning. Sverige har deltagit i det internationella samarbete som har förekommit i syfte att få till stånd en sådan kontroll. De regler som föreslås i propositionen uppfyller de rekommendationer som har antagits vid detta samarbete. De är också förenliga med EG:s regler på området. Förslaget innebär att lagregler om tillstånd för hantering av de aktuella ämnena och regler om exporttillstånd i vissa fall införs. Vidare föreslås regler om krav på märkning av förpackningar och skyldighet att föra anteckningar. Tillståndsgivning och tillsyn över reglernas efterlevnad skall enligt förslaget läggas på Läke-medelsverket. För att kunna utöva tillsynen skall verket ha rätt till tillträde till lokaler som används i samband med tillverkning, handel m.m. med dessa ämnen samt att förelägga vite. Läke-medelsverkets verksamhet skall finansieras via uttag av avgifter för tillståndsgivningen. För att sanktionera reglerna föreslås straff- och förverkandebestämmelser. De nya reglerna om kontroll av ämnen som kan användas vid olaglig narkotikatillverkning föreslås bli införda i lagen (1992:860) om kontroll av narkotika. Närmare föreskrifter avses införas i den förordning om kontroll av narkotika som komplementerar lagen.

Riksdagen antog i juni 1992 en ny läke-medelslag (1992:859) och den nämnda lagen (1992:860) om kontroll av narkotika. Vidare har riksdagen hösten 1992 antagit viss följdlagstiftning till de nämnda lagarna.

Den nya lagstiftningen avsågs träda i kraft samtidigt med EES-avtalet, vilket förutsattes bli den 1 januari 1993. Det föreslås nu att den nya lagstiftningen skall träda i kraft den 1 juli 1993 oavsett om och i så fall när EES-avtalet kommer att träda i kraft.

1 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1992:860) om kontroll av narkotika

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1992:860) om kontroll av narkotika

dels att det i lagen skall införas fem nya paragrafer, 7 a, 7 b, 7 c, 9 a och 13 a §§ samt närmast före 7 a § en ny rubrik av följande lydelse,

dels att 8, 9, 11, 12 och 13 §§, rubrikerna närmast före 8 och 13 §§ samt punkt 1 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Kemiska ämnen som kan användas vid olaglig tillverkning av narkotika

7 a § Bestämmelserna i 8-14 §§ skall tillämpas även på kemiska ämnen som kan användas vid olaglig tillverkning av narkotika. Regeringen meddelar föreskrifter om vilka ämnen det gäller.

7 b § Den som direkt eller indirekt tar befattning med sådana ämnen som avses i 7 a § skall vidta de åtgärder och i övrigt iaktta sådan försiktighet som behövs för att förhindra att ämnena används vid olaglig tillverkning av narkotika.

7 c § Regeringen får meddela föreskrifter om att yrkesmässig verksamhet avseende import, export, sändande genom tullområdet (transit), tillverkning, handel, transport och förvaring av ämne som avses i 7 a § får bedrivas endast efter tillstånd eller efter anmälan om verksamheten.

Tillstånd och tillsyn

8 § Läkemedelsverket prövar frågor om tillstånd enligt denna lag. Tillstånd skall förenas med de villkor som behövs. Vid prövningen skall verket särskilt ta hänsyn till innehållet i de överens-

Tillstånd och tillsyn m.m.

8 § Läkemedelsverket prövar frågor om tillstånd enligt denna lag. Tillstånd skall förenas med de villkor som behövs. Vid prövningen skall verket särskilt ta hänsyn till innehållet i de överens-

kommelser om narkotika som Sverige har biträtt. Ett tillstånd får återkallas av verket, om det behövs för att förebygga missbruk av narkotika.

kommelser om narkotika och om kemiska ämnen som kan användas vid olaglig tillverkning av narkotika som Sverige har biträtt. Ett tillstånd får återkallas av verket, om det behövs för att förebygga missbruk av narkotika eller för att förebygga att ett ämne används till olaglig tillverkning av narkotika. Ett tillstånd får också återkallas om tillståndshavaren har åsidosatt föreskrifter eller villkor som har meddelats med stöd av lagen eller om det finns andra särskilda skäl till återkallelse.

Anmälan som avses i 7 c § skall göras hos Läkemedelsverket.

9 § Den som importerar, exporterar eller tillverkar narkotika eller handlar med narkotika skall föra sådana anteckningar som behövs för att kontrollera efterlevnaden av bestämmelserna i denna lag och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. Föreståndare för en vetenskaplig institution där narkotika används i vetenskapligt syfte, skall föra sådana anteckningar som behövs för kontrollen av användningen.

9 § Den som importerar, exporterar, transiterar, tillverkar eller handlar med narkotika eller bedriver tillstånds- eller anmälningspliktig verksamhet beträffande ämne som avses i 7 a § skall föra sådana anteckningar som behövs för att kontrollera efterlevnaden av bestämmelserna i denna lag och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. Föreståndare för en vetenskaplig institution där narkotika används i vetenskapligt syfte, skall föra sådana anteckningar som behövs för kontrollen av användningen.

9 a § Den som yrkesmässigt importerar, exporterar, transiterar, tillverkar eller handlar med narkotika eller ämne som avses i 7 a § skall på varans förpackning genom märkning eller på annat sätt ange narkotikans eller ämnets namn.

11 § Läkemedelsverket har rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen och får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att denna lag eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen skall efterlevas.

För tillsyn har Läkemedelsverket rätt till tillträde dels till områden, lokaler och andra utrymmen som används i samband med tillverkning eller annan

För tillsyn har Läkemedelsverket rätt till tillträde dels till områden, lokaler och andra utrymmen som används i samband med import, export, transit, till-

hantering av narkotika, av utgångsämnen till narkotika eller av förpackningsmaterial, dels till utrymmen där prövning av narkotikans egenskaper utförs. Verket får i sådana utrymmen göra undersökningar och ta prover. Läke- medelsverket har dock inte med stöd av denna lag rätt till tillträde till bostäder.

verkning, handel, transport, förvaring eller annan hantering av narkotika eller förpackningsmaterial till narkotika, dels till utrymmen där prövning av narkotikans egenskaper utförs. Detsamma gäller sådana utrymmen som används i samband med import, export, transit, tillverkning, handel, transport och förvaring av ämne som avses i 7 a § eller andra utgångsämnen till narkotika. Verket får i sådana utrymmen göra undersökningar och ta prover. Läke- medelsverket har dock inte med stöd av denna lag rätt till tillträde till bostäder.

Polismyndigheten skall lämna det biträde som behövs för tillsyn enligt denna paragraf.

På begäran skall den som förfogar över sådana varor som avses i andra stycket lämna nödvändigt biträde vid undersökningen. För uttaget prov betalas inte ersättning. Ett beslut om föreläggande eller förbud får förenas med vite. Om tillträde eller biträde vägras får Läke- medelsverket också förelägga vite.

12 § Regeringen får i fråga om import, export, tillverkning, handel, förordnande, utlämnande och anteckningar besluta om ytterligare föreskrifter.

12 § Regeringen får i fråga om import, export, transit, tillverkning, handel, transport, förvaring, förordnande, utlämnande, anteckningar och märkning besluta om ytterligare föreskrifter.

Regeringen får överlåta till Läke- medelsverket och Generaltullstyrelsen att besluta om sådana föreskrifter.

Ansvar

Ansvar m.m.

13 § Till böter eller fängelse i högst ett år döms, om gärningen inte är belagd med straff enligt narkotikastrafflagen (1968:64) eller enligt lagen (1960:418) om straff för varusmuggling, den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

1. åsidosätter föreskrift som meddelats med stöd av denna lag, eller

2. lämnar oriktig uppgift i ärende om tillstånd enligt denna lag.

1. bedriver sådan verksamhet som avses i 7 c § utan erforderligt tillstånd eller utan att föreskriven anmälan om verksamheten gjorts,

2. bryter mot 9 § eller 9 a §,
3. åsidosätter föreskrift som meddelats med stöd av denna lag, eller
4. lämnar oriktig uppgift i ären-

de om tillstånd eller i anmälan om verksamhet enligt denna lag.

I ringa fall skall inte dömas till ansvar.

13 a § Ämne som avses i 7 a § och som har varit föremål för brott enligt 13 § eller värdet därav samt utbyte av sådant brott skall förklaras förverkat om det inte är uppenbart oskäligt.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den dag regeringen bestämmer.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1993.

Lag om ändring i lagen (1992:1276) om ändring i lagen (1992:860) om kontroll av narkotika

Härigenom föreskrivs *dels* att 11 a § lagen (1992:860) om kontroll av narkotika i paragrafens lydelse enligt lagen (1992:1276) om ändring i nämnda lag skall ha följande lydelse, *dels* att ikraftträdandebestämmelsen till lagen (1992:1276) om ändring i lagen (1992:860) om kontroll av narkotika skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

11 a § För att täcka statens kostnader för kontrollen av narkotika skall den som söker eller har erhållit tillstånd enligt 3-5 §§ *erlägga* särskilda avgifter som bestäms av regeringen.

Denna lag träder i kraft *den dag regeringen bestämmer*.

Föreslagen lydelse

11 a § För att täcka statens kostnader för kontrollen av narkotika *och av ämnen som kan användas vid olaglig tillverkning av narkotika* skall den som söker eller har erhållit tillstånd enligt 3-5 §§ *betala* särskilda avgifter som bestäms av regeringen. *Det samma gäller den som söker eller har erhållit tillstånd eller gör anmälan som avses i 7 c §.*

Denna lag träder i kraft *den 1 juli 1993*.

Lag om ändring i läkemedelslagen (1992:859)

Härigenom föreskrivs i fråga om läkemedelslagen (1992:859) dels att punkt 1 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna skall ha följande lydelse, dels att i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna skall införas en ny punkt, punkt 5, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

1. Denna lag träder i kraft *den dag regeringen bestämmer.*

Föreslagen lydelse

1. Denna lag träder i kraft *såvitt avser 17 § första stycket och 20 § tredje stycket den dag regeringen bestämmer och i övrigt den 1 juli 1993.*

5. *Under tiden från den 1 juli 1993 och fram till dess 17 § första stycket träder i kraft skall följande gälla. Läkemedel får importeras av den som har tillstånd till tillverkning av eller handel med läkemedel. Läke- medelsverket får besluta om sär- skilt tillstånd för import. En im- portör skall anlita en sakkunnig med tillräcklig kompetens och tillräckligt inflytande som skall se till att kraven på läkemedlens kvalitet och säkerhet iakttas.*

Lag om ändring i lagen (1992:861) om ändring i
narkotikastrafflagen (1968:64)

Härigenom föreskrivs att ikraftträdandebestämmelsen till lagen (1992:861) om ändring i narkotikastrafflagen (1968:64) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Denna lag träder i kraft *den dag*
regeringen bestämmer.

Föreslagen lydelse

Denna lag träder i kraft *den*
1 juli 1993.

Lag om ändring i lagen (1992:1275) om ändring i lagen (1961:181) om försäljning av teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat

Härigenom föreskrivs att ikraftträdandebestämmelsen till lagen (1992:1275) om ändring i lagen (1961:181) om försäljning av teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Denna lag träder i kraft *den dag* regeringen bestämmer.

Föreslagen lydelse

Denna lag träder i kraft *den 1 juli 1993*.

Lag om ändring i lagen (1992:1200) om ändring i förordningen (1968:70) med vissa bestämmelser om injektionssprutor och kanyler

Härigenom föreskrivs att ikraftträdandebestämmelsen till lagen (1992:1200) om ändring i förordningen (1968:70) med vissa bestämmelser om injektionssprutor och kanyler skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Denna lag träder i kraft *den dag* regeringen bestämmer.

Föreslagen lydelse

Denna lag träder i kraft *den 1 juli 1993*.

Lag om ändring i lagen (1992:1201) om ändring i lagen (1970:205) om detaljhandel med läkemedel

Härigenom föreskrivs att ikraftträdandebestämmelsen till lagen (1992:1201) om ändring i lagen (1970:205) om detaljhandel med läkemedel skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Denna lag träder i kraft *den dag* regeringen bestämmer.

Föreslagen lydelse

Denna lag träder i kraft *den 1 juli 1993*.

Lag om ändring i lagen (1992:1202) om ändring i lagen (1975:187) om kontroll av fabrikssteriliserade engångsartiklar för hälso- och sjukvårdsändamål

Härigenom föreskrivs att ikraftträdandebestämmelsen till lagen (1992:1202) om ändring i lagen (1975:187) om kontroll av fabrikssteriliserade engångsartiklar för hälso- och sjukvårdsändamål skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Denna lag träder i kraft *den dag regeringen bestämmer.*

Föreslagen lydelse

Denna lag träder i kraft *den 1 juli 1993.*

Lag om ändring i lagen (1992:1203) om ändring i lagen (1992:894) om ändring i lagen (1981:49) om begränsning av läkemedelskostnader, m.m.

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1981:49) om begränsning av läkemedelskostnader, m.m. att punkt 1 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (1992:894) om ändring i nämnda lag i bestämmelsens lydelse enligt lagen (1992:1203) om ändring i lagen (1992:894) om ändring i lagen (1981:49) om begränsning av läkemedelskostnader, m.m. skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

1. Denna lag träder i kraft såvitt avser 1 § andra stycket den *dag regeringen bestämmer* och i övrigt den 1 januari 1993.

Föreslagen lydelse

1. Denna lag träder i kraft såvitt avser 1 § andra stycket den *1 juli 1993* och i övrigt den 1 januari 1993.

Lag om ändring i lagen (1992:1204) om ändring i lagen
(1985:426) om kemiska produkter

Härigenom föreskrivs att ikraftträdandebestämmelsen till lagen (1992:1204) om ändring i lagen (1985:426) om kemiska produkter skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Denna lag träder i kraft *den dag*
regeringen bestämmer.

Föreslagen lydelse

Denna lag träder i kraft *den*
1 juli 1993.

Lag om ändring i lagen (1992:1205) om ändring i strålskyddslagen (1988:220)

Härigenom föreskrivs att ikraftträdandebestämmelsen till lagen (1992:1205) om ändring i strålskyddslagen (1988:220) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Denna lag träder i kraft *den dag* regeringen bestämmer.

Föreslagen lydelse

Denna lag träder i kraft *den 1 juli 1993*.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 11 mars 1993.

Närvarande: statsministern Bildt, ordförande, och statsråden B. Westerberg, Friggebo, Johansson, Laurén, Hörnlund, Olsson, Svensson, Dinkelspiel, Thurdin, Hellsvik, Wibble, Davidson, Könberg, Odell, Unckel, P. Westerberg, Ask

Föredragande: statsrådet B. Westerberg

Proposition om kontroll av ämnen som kan användas vid olaglig narkotikatillverkning m.m.

1 Ärendet och dess beredning

I Sverige finns det sedan många år bestämmelser i lag som reglerar hanteringen av narkotika. Den som bryter mot dessa bestämmelser kan straffas. Däremot finns det ingen lagstiftning med det uttryckliga syftet att kontrollera de kemiska ämnen som – utan att de i sig utgör narkotika – ofta används vid olaglig tillverkning av narkotika. På det internationella planet har samarbete förekommit för att få till stånd en kontroll över dessa ämnen. I december 1988 antogs FN:s narkotikabrottskonvention. Konventionen innehåller bl.a. krav på en sådan kontroll. För att uppfylla kraven i konventionen har en arbetsgrupp bestående av ett antal länder, det s.k. Chemical Action Task Force, CATF (se avsnitt 2.1.3), antagit vissa rekommendationer. Sverige har deltagit i arbetet inom CATF. I CATF:s rekommendationer upptas de ämnen som skall kontrolleras i olika förteckningar. Till ett ämne knyts krav på tillstånd för vissa förfaranden beroende på i vilken förteckning det har tagits upp. Vidare föreskrivs ett antal allmänna försiktighetsåtgärder. EG har också beslutat om regler för kontroll av dessa ämnen. För att i Sverige få till stånd en kontroll av ämnena i enlighet med resultatet av det internationella samarbetet har inom Socialdepartementet upprättats en departementspromemoria med förslag till lagstiftning i detta avseende. Promemorian innehåller i allt väsentligt samma förslag som det nu föreliggande. Promemorians lagförslag bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 1*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna och en sammanfattning av remissyttrandena bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 2*.

Regeringen beslutade den 4 februari 1993 att inhämta Lagrådets yttrande över förslagen till lagstiftning rörande kontrollen över ämnen som kan användas vid olaglig narkotikatillverkning. Lagrådsremissens lag-

förslag bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 3*. Lagrådet har yttrat sig över förslagen. Lagrådets yttrande bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 4*. Jag har följt Lagrådets förslag på alla punkter. Detta har inneburit vissa ändringar i förslaget till lag om ändring i lagen (1992:860) om kontroll av narkotika.

Inom Socialdepartementet har vidare utarbetats förslag till ändring i läkemedelslagen (1992:859) och i följdlagstiftningen till läkemedelslagen med syftet att dessa författningar skall träda i kraft den 1 juli 1993 oavsett EES-avtalet.

2 Bakgrund

2.1 Det internationella arbetet

2.1.1 FN:s allmänna narkotikakonvention och konvention om psykotropa ämnen

Internationellt har frågan om kontroll av ämnen som används eller kan användas vid illegal tillverkning av narkotika diskuterats i många år. Sålunda anges redan i 1961 års allmänna narkotikakonvention, (Single Convention on Narcotic Drugs), som Sverige har tillträtt, i artikel 2 paragraf 8 att medlemsstaterna skall göra allt för att underställa de ämnen, som inte faller under bestämmelserna i konventionen men som kan användas vid illegal tillverkning av narkotika, de former av kontroll som är möjliga att genomföra. Artikel 2 lämnar sålunda stor frihet åt medlemsländerna att avgöra vilken typ av åtgärder som bör vidtas. Få industriländer har dock vidtagit några åtgärder förrän under de allra senaste åren. 1971 års konvention om psykotropa ämnen, (Convention on Psychotropic Substances), som Sverige också har tillträtt, innehåller en motsvarande bestämmelse (artikel 2 paragraf 9).

2.1.2. 1988 års narkotikabrottskonvention

Den 19 december 1988 antog FN en konvention mot olaglig hantering av narkotika och psykotropa ämnen (United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, FN:s narkotikabrottskonvention). Konventionen trädde i kraft den 11 november 1990. Den 15 juni 1992 hade konventionen tillträtts av 59 stater, däribland Sverige, samt av EG. Konventionen finns intagen i Sveriges överenskommelser med främmande makter (SÖ) 1991:41 och i prop. 1990/91:127 om Sveriges tillträde till FN:s narkotikabrottskonvention, m.m.

Syftet med konventionen är att förstärka det internationella samarbetet ytterligare och att effektivisera insatserna mot den internationella narkotikabrottsligheten. De straffbestämmelser som parterna åtar sig att införa på det nationella planet sträcker sig längre än bestämmelserna i de

tidigare konventionerna. Konventionen innehåller sålunda förpliktelser för parterna att i olika hänseenden straffbelägga inte bara illegal framställning, försäljning och innehav av narkotika utan också förfaranden som innebär hjälp att dölja eller omsätta vinsterna från den illegala marknaden. Också frågor om förverkande, utlämning och annat internationellt rättsligt samarbete tas upp i konventionen. I konventionen betonas betydelsen av bistånd mellan parterna. Därutöver innehåller konventionen också bestämmelser om ökade kontrollåtgärder i andra avseenden. Det gäller olika former av samarbete mellan ländernas polis- och tullmyndigheter, kontroll av fraktföretag och av export- och importförsändelser.

I konventionen finns också bestämmelser om de ämnen som ofta ingår som beståndsdelar vid framställning av narkotika och som samtidigt i många fall har en omfattande legal användning. I fråga om dessa ämnen föreskrivs i konventionen ett kontrollsystem liknande dem som finns i allmänna narkotikakonventionen och psykotropkonventionen.

I *artikel 12* behandlas kontrollen av dessa ämnen vilka anges i de till konventionen fogade förteckningarna I och II. Det är fråga om ämnen som utan att de själva klassificeras som narkotika ofta används vid olaglig framställning av narkotika. De kontrollerade ämnena är av två slag. De utgörs dels av s.k. *prekursorer*, dvs. kemikalier som lätt kan förändras till ett narkotiskt ämne, dels av s.k. *essentiella kemikalier*, vilka är nödvändiga för framställning av narkotika.

Genom artikel 12 åtar sig parterna att övervaka tillverkning och distribution av ämnena i fråga, t.ex. genom att kräva att tillverkare och distributörer skall ha särskilda tillstånd eller genom att införa begränsningar i fråga om lagring m.m. Parterna åtar sig vidare att kontrollera den internationella handeln med de aktuella ämnena. Kontrollen innefattar bl.a. en skyldighet att rapportera om misstänkta leveranser. Import- och exportförsändelser skall förses med vederbörliga etiketter. Fakturor, tull- och fraktdokument skall innehålla uppgifter om vilka ämnen det är fråga om samt namn och adress på exportör, importör och om möjligt också varumottagare. Affärshandlingarna skall förvaras under minst två år och vara tillgängliga för kontroll av myndigheterna.

Vissa ytterligare bestämmelser gäller i fråga om de ämnen som anges i förteckning I (punkt 10). Dessa ämnen utnyttjas nästan enbart inom läkemedelsindustrin och används totalt sett i mycket mindre utsträckning än ämnen enligt förteckning II. Tilläggsbestämmelserna innebär bl.a. att myndigheterna i importlandet på begäran skall förses med upplysningar om leveranserna, namn på avsändare och mottagare samt tid och plats för gränspassering.

I april 1992 utökades förteckningarna med ytterligare tio ämnen och de upptar numera samma ämnen som förteckningarna i de s.k. CATF-rekommendationerna (se avsnitt 2.1.3).

De avtalsslutande staterna har när det gäller dessa ämnen också ålagt årlig rapporteringsskyldighet till FN:s narkotikakontrollstyrelse (The International Narcotic Control Board, INCB).

I en särskild undantagsbestämmelse anges att föreskrifterna i artikel 12

inte skall tillämpas på läkemedel eller andra preparat som visserligen innehåller något av de kontrollerade ämnena men där sammansättningen är sådan att ämnet inte kan användas eller återvinnas på ett enkelt sätt.

Även andra artiklar i konventionen är av intresse. I artikel 3 finns bestämmelser om straff för tillverkning, transport, distribution och innehav av ämnen i förteckning I och II med vetskap om att de skall användas i eller för olaglig produktion eller framställning av narkotika. Även bl.a. organiserande, ledande och finansierande av sådana handlingar skall straffbeläggas när de begås uppsåtligen. Vidare finns bestämmelser om förverkande (artikel 5).

Bestämmelserna i artikel 12 lämnar i stor utsträckning åt parterna att avgöra i vilka former kontrollen bör ske. Av de diskussioner som förekom i samband med konventionens tillkomst framgår att frivilliga överenskommelser med tillverkare och försäljare i och för sig anses tillräckliga för att uppfylla konventionen.

I den nämnda propositionen 1990/91:127 om Sveriges tillträde till konventionen gjorde departementschefen (s. 33) den bedömningen att det då inte fanns behov av några författningsändringar i anledning av artikel 12. Den slutsatsen hade godtagits av remissinstanserna. Det angavs dock att det med anledning av det då pågående internationella samarbetet kunde finnas anledning att återkomma till denna fråga i framtiden.

2.1.3 Chemical Action Task Force (CATF)

Efter tillkomsten av 1988 års narkotikabrottskonvention inleddes på olika håll i världen arbete för att uppfylla konventionens bestämmelser när det gäller de ämnen som används vid illegal tillverkning av narkotika. I USA hade redan då lagstiftning tillskapats i ämnet. Inom de amerikanska staternas organisation (OAS) inleddes arbete på en modelagstiftning.

Vid ett möte i Houston sommaren 1990 fick den s.k. Chemical Action Task Force (CATF) i uppdrag av den s.k. G 7-gruppen, dvs. de sju rikaste industristaterna, att skapa mer detaljerade regler än i FN-konventionen och om det skulle visa sig nödvändigt vidga kontrollen av de aktuella ämnena i syfte att säkerställa att de inte kommer på avvägar (s.k. diversion) och används vid illegal narkotikatillverkning.

CATF består av de sju staterna inom G 7-gruppen och ett antal andra stater inom vilka det förekommer handel med de aktuella ämnena samt representanter för den kemiska industrin. 24 stater, däribland Sverige, har deltagit i arbetet (främst stater i Amerika och Västeuropa samt Japan) och tre internationella organisationer, FN, EG och OAS. Efter förslag av CATF i april 1991 antogs ett antal rekommendationer av G 7-gruppen vid deras möte i London i juli 1991. Även övriga deltagande stater samt EG hade ställt sig bakom rekommendationerna (i vissa fall med smärre reservationer).

CATF-rekommendationerna innehåller bl.a. följande. Alla länder uppmanas att ratificera 1988 års konvention. Utöver de

ämnen som anges i 1988 års narkotikabrottskonvention föreslås ytterligare tio kemikalier bli kontrollerade. Som tidigare nämnts har FN numera utökat förteckningarna i konventionen med dessa ämnen. Regeringarna skall enligt rekommendationerna säkerställa att de s.k. operatörerna, dvs. tillverkare, distributörer, mäklare, importörer och exportörer, för lätt åtkomliga register tillsammans med samtliga affärshandlingar över transaktioner med de aktuella ämnena. Operatörerna skall under mer än två år hålla dessa register och dokument tillgängliga för inspektion. Alla länder skall utveckla metoder att följa handeln med ämnena, särskilt exporten. Uppdraget kan ges åt en särskild myndighet. Förpackningar m.m. skall märkas på ett sådant sätt att ämnena kan identifieras under transitering och förvaring. Tullsamarbetsrådet (CCC) uppmanas att ge kemikalierna "tariffkoder". Regeringarna skall om det är nödvändigt införa en rätt för en myndighet att få tillgång till register och utrymmen hos privata företagare, oberoende av eventuella sekretessföreskrifter. Länderna uppmantras också att utbyta information med varandra vid utredningar.

Staterna skall också införa regler med syfte att göra operatörerna vaksamma vid transaktioner med ämnena och omgående rapportera misstänkta transaktioner till myndigheterna.

Korrekt rapportering kräver enligt rekommendationerna insatser av såväl den offentliga som den privata sektorn. Näringsidkarna måste "känna sina kunder". De skall ta reda på kundernas identitet och vilket syfte de har med transaktionen. Vidare skall näringsidkarna ta reda på vem som är den slutliga mottagaren av ett parti.

Regeringarna och industrin skall samarbeta vid utbildningen av anställda, så att personalen kan upptäcka misstänkta transaktioner. Utbildningsmaterial skall utarbetas och spridas.

Ätminstone när kemikalierna är destinerade för s.k. "target countries", dvs. länder där narkotikatillverkning förekommer, skall exportländerna kräva exporttillstånd för varje individuell transaktion. Dessutom skall – om det mottagande landet begär det – sådant tillstånd endast ges efter det att importtillstånd utfärdats av myndigheterna i mottagarlandet.

Exportören skall noggrant uppge vem som är slutlig mottagare liksom alla mellanhänder inklusive mäklare. Fullständiga uppgifter om transporten skall lämnas, bl.a. vilket ämne som sänds, mängden av ämnet, typ av förpackning, fullständig transportväg för lasten, transportsätt, plats för transporten och datum för den. Mot bakgrund av dessa uppgifter skall myndigheten medge eller vägra transport.

Importländer skall enligt rekommendationerna vara mycket noggranna när det gäller att medge import. Importlandet måste klargöra att importören har tillräcklig kompetens och integritet. Det måste också klargöras vilken som är den i verkligheten avsedda användningen för det importerade ämnet.

Staterna skall föreskriva lämpliga straff för brott mot lagar om kontroll av dessa ämnen. Regeringarna skall införa bestämmelser om rätt att stoppa transporter av ämnena och skall utnyttja den rätten om det finns bevis för att ämnet kan komma att avledas till illegal verksamhet.

Regeringarna skall samordna undersökningar bl.a. genom att kontrollera leveranser av misstänkta varupartier.

Länderna och FN:s narkotikakontrollprogram (UNDCP) skall ge tekniskt bistånd i form av utbildning i att identifiera, följa och inspektera, beslagta och testa dessa ämnen samt utrustning som kommunikationsmateriel, annan materiel eller speciella kläder.

Utöver dessa rekommendationer uppmuntras länderna att träffa regionala uppgörelser, formella eller informella, som komplement till dessa åtgärder.

CATF-rekommendationerna omfattar de 22 ämnen som räknas upp i bilagan till dem. Ämnena indelas i tre kategorier.

Kategori 1

Efederin
 Ergometrin
 Ergotamin
 Lysergsyra
 1-fenyl-2-propanon (fenylacetone)
 Pseudoefedrin
 N-acetylantranilsyra (2-acetamidbensoesyra)
 3,4-Metylendioxifenylpropan-2-on
 Salter av ämnena när sådana kan förekomma

Kategori 2

Ättiksyraanhydrid
 Antranilsyra
 Fenylättiksyra
 Piperidin
 Isosafrol (cis och trans)
 Piperonal
 Safrol
 Salter av ämnena när sådana kan förekomma

Kategori 3

Aceton
 Etyleter (Dietyleter)
 Metyletylketon (MEK) (Butanon)
 Toluen
 Kaliumpermanganat
 Svavelsyra
 Saltsyra (klorväte)

2.1.4 Europeiskt samarbete för att genomföra CATF-rekommendationerna

Sedan CATF-rekommendationerna utarbetats har CATF:s egentliga uppgift slutförts och gruppen kommer att upplösas. Inom Europa kommer arbetet att drivas vidare inom ramen för den s.k. Pompidougruppen, som är en samarbetsgrupp för narkotikafrågor inom Europarådet. I Pompidougruppen, som har verkat sedan 1971, ingår de flesta västeuropeiska länder och några östeuropeiska. Gruppen har utarbetat en plan för att sprida kännedom om CATF-rekommendationerna. Vidare har man dragit slutsatsen att det är nödvändigt att länderna i Europa samarbetar för att utveckla en omfattande och effektiv strategi för att förhindra diversion av prekursorer. CATF-rekommendationerna skall utgöra grunden för strategin. Så långt möjligt skall strategin baseras på harmoniserade lagstiftnings- och implementeringsprocedurer. Den kemiska industrin skall engageras i utarbetandet och genomförandet av strategin. Strategin skall baseras på att länderna delar med sig av sina erfarenheter och sin expertis och skall genomföras i samarbete med internationella organisationer.

För att kunna genomföra strategin skall bl.a. en inventering göras av de företag som tillverkar kemikalier som anges i förteckning I och II till 1988 års FN-konvention. Så långt det är möjligt skall inventeringen även uppta detaljer om den internationella handeln med dessa ämnen för varje år med början den 1 januari 1990. En katalog skall upprättas för varje land med uppgifter om vem som är officiellt ansvarig för genomförandet av strategin samt vilka institutioner som har ansvaret för nationella föreskrifter och rättstillämpning.

Under Pompidougruppen skall bildas tre arbetsgrupper för att hjälpa deltagande länder att

1. etablera en rättslig ram för att uppfylla kraven i 1988 års FN-konvention såvitt gäller prekursorer,
2. utveckla effektiva program för genomdrivande av lagstiftning för att kontrollera handeln med prekursorer och för att upptäcka illegala narkotikalaboratorier, samt
3. etablera effektiva procedurer för att överföra CATF:s rekommendationer till nationell lagstiftning.

För genomförandet av strategin skall en styrgrupp bildas. I denna skall ingå representanter för länderna i Baltikum, Centraleuropa, Östeuropa, EG, EFTA och USA. Sverige kommer att ingå i styrgruppen såsom representant för EFTA.

2.1.5 EG:s bestämmelser

EG antog under hösten 1990 en förordning om åtgärder som skall vidtas för att motverka spridning av vissa ämnen till olaglig narkotikatillverkning, Rådets förordning (EEG) 3677/90, Council Regulation laying down measures to be taken to discourage the diversion of certain substances to the illicit manufacture of narcotic drugs and psychotropic

substances. Förordningen trädde i kraft den 1 januari 1991 och började tillämpas i medlemsstaterna fr.o.m. den 1 juli samma år. För att tillämpa CATF-rekommendationerna antog EG den 31 mars 1992 en förordning om ändring i 1990 års förordning, Rådets förordning (EEG) 900/92. Ändringsförordningen trädde i kraft den 1 januari 1993. Ändringen innebär att EG:s regler följer CATF-rekommendationerna och att förordningen omfattar samma ämnen som CATF-rekommendationerna. Vidare har EG den 21 december 1992 antagit en förordning, Rådets förordning (EEG) 3769/92, med tillämpningsföreskrifter till de båda tidigare antagna förordningarna. De nämnda EG-förordningarna ingår inte i EES-avtalet. Det finns även ett EG-direktiv, 92/109 EEG, om tillverkning och försäljning av vissa substanser som används vid olaglig tillverkning av narkotiska droger och psykotropa ämnen.

Följande sammanfattning av innehållet i EG-förordningen redovisar bestämmelserna efter ändringarna i mars 1992.

De artiklar som inte behandlar rent interna EG-angelägenheter innehåller

- vissa rättsliga definitioner (artikel 1)
- krav på dokumentation, anteckningar och märkning vid import, export och transit, (artikel 2)
- krav på tillstånd eller anmälan av hanterare (artikel 2a)
- krav på samarbete mellan myndigheter och hanterare, (artikel 3)
- krav på exporttillstånd (artiklarna 4, 5 och 5a)
- krav på att medlemsländerna anpassar sin nationella lagstiftning så att efterlevnaden av bestämmelserna kan kontrolleras (artikel 6)
- uppgift om kontaktmyndighet (artikel 7)
- straffbestämmelser (artikel 8).

I en bilaga till förordningen anges de kontrollerade ämnena, vilka är desamma som i CATF-rekommendationerna. Genom den senast antagna förordningen, (EEG) 3769/92, har emellertid tre av ämnena i kategori 2 överförts till kategori 1, nämligen Isosafrol, Piperonal och Safrol. Vidare anges att även salter av de ämnen som ingår i kategori 3, med undantag för svavelsyra och saltsyra, omfattas av kontrollen.

Artikel 2

Bestämmelserna om *dokumentation, anteckningar och märkning* gäller all import, export och transit av samtliga kontrollerade ämnen. Transaktioner skall vara noggrant dokumenterade. Särskilt dokument om handeln såsom fakturor, tull-, transport- och andra fraktdokument skall innehålla tillräckligt med information för att kunna identifiera

- namnet på ämnet
- mängd och vikt
- namn och adress på exportören, distributören och den slutliga mottagaren i enlighet med artiklarna 4, 5 och 5a.

Märkningen skall innehålla ämnets namn angivet på samma sätt som i förordningen.

Hanterare som medverkar vid import, export och transit av ämnena i bilagan skall föra detaljerade anteckningar om detta. Anteckningarna och handlingarna skall bevaras i tre år efter utgången av kalenderåret under vilket transaktionen ägde rum. De skall på begäran hållas tillgängliga för inspektion av behörig myndighet.

Med hanterare (operators) avses enligt artikel 1, punkt 2 e en fysisk eller juridisk person som tar del i tillverkning eller annan framställning eller distribution av aktuella ämnen eller som är inblandad i närliggande verksamhet såsom import, export, transit, mäklari eller processverksamhet rörande ämnena. I begreppet inryms också personer som bedriver verksamhet i vilken ingår upprättande av tulldeklarationer.

Artikel 2a

Hanterare, lagerhållare och transportörer som sysslar med import, export eller transitering av ämnena i *kategori 1* skall ha *tillstånd för verksamheten* från landet där verksamheten bedrivs. Tillståndet utfärdas efter en prövning av den sökandes kompetens och integritet. Det kan återkallas omedelbart om det finns tillräcklig grund för att anta att tillståndshavaren inte längre uppfyller kraven eller att villkoren för utfärdandet inte längre föreligger.

Hanterare, lagerhållare och transportörer som sysslar med import, export eller transitering av ämnena i *kategori 2* eller export av ämnena i *kategori 3* skall göra *anmälan* om sin verksamhet till behörig myndighet. Detta gäller dock inte dem som bara exporterar små mängder av kategori-3-ämnen.

Medlemsstaterna skall själva bestämma villkoren för att utfärda tillstånden, giltighetstiden och kostnaden för att utfärda dem.

Artikel 3

Medlemsstaterna skall vidta nödvändiga åtgärder för att skapa *samarbete* mellan behöriga myndigheter och hanterarna så att dessa omedelbart varskor myndigheterna om alla omständigheter – såsom ovanliga order och transaktioner med de förtecknade ämnena – vilka kan tyda på att exporten eller importen kan vara avsedd för illegal narkotikatillverkning.

Hanterarna skall översiktligt rapportera om export och import på det sätt som den behöriga myndigheten kräver.

Artikel 4

För export av ämnen som tillhör *kategori 1* krävs *individuella exporttillstånd* (individual export authorizations).

Ansökan skall innehålla uppgifter om

- namn och adress på exportör, importör och alla andra hanterare som har med exporten eller frakten att göra, samt den slutliga användaren,

- namnet på ämnet angivet som i bilagan,
- mängd och vikt på såväl det rena ämnet som – när det rör sig om en blandning – mängd, vikt och halt för varje i bilagan angivet ämne,
- detaljer om frakten, såsom beräknad avsändningsdag, transportmedel, tullstation, om möjligt fraktväg och plats för importen. Om detaljerna beträffande fraktvägen och transportmedlen inte är kända när ansökan görs, skall det föreskrivas i exporttillståndet att hanteraren är skyldig att klargöra detta senast vid själva exporttillfället.

Om det importerande landet kräver det, skall importtillstånd bifogas ansökan om exporttillstånd.

Beslut om exporttillstånd skall i normalfallet lämnas inom 15 dagar efter det att ansökan lämnats in. Tiden skall förlängas om importtillstånd krävs och myndigheterna måste fastställa om sådant har utfärdats.

Exporttillstånd skall vägras om uppgifterna som lämnas bedöms vara otillräckliga, ofullständiga eller oriktiga, om mottagarlandet kräver importtillstånd och sådant inte utfärdats av behörig myndighet i det landet eller om det finns grundade misstankar om att ämnet kommer att användas till olaglig narkotikatillverkning. Exporttillståndet skall företes när exportdeklarationen avges. Det skall åtfölja transporten till tullmyndigheten som efter det att exporten fullgjorts skall återsända det till den utfärdande myndigheten.

Att exporttillstånd meddelats utesluter inte att rättsliga åtgärder kan vidtas mot tillståndshavaren.

Exporttillståndet kan återkallas så snart som det finns tillräckliga skäl att misstänka att ämnet kommer att användas till illegal tillverkning av narkotika.

Artikel 5

För export av ämnen som tillhör *kategori 2* krävs *individuella exporttillstånd* på samma villkor som enligt artikel 4 om exporten är avsedd för ett land där risk finns för att ämnet kan komma att användas till illegal narkotikatillverkning. Vid bedömningen av detta skall importlandets egen begäran särskilt beaktas. I övriga fall krävs att exportören har ett *allmänt individuellt tillstånd* (open individual authorization). Vid prövningen skall hänsyn tas till sökandens kompetens och integritet samt i vilken utsträckning och på vad sätt han hanterar ämnet. Tillstånden kan förenas med villkor och återkallas vid ändrade förhållanden.

Artikel 5a

För export av ämnen som tillhör *kategori 3* krävs *individuella exporttillstånd* på samma villkor som enligt artikel 4 om en överenskommelse har träffats med mottagarlandet om att importtillstånd skall krävas. Detta skall också gälla om ämnena skall exporteras till ett land med känd illegal tillverkning av heroin eller kokain eller där risk finns för diversion av ämnena. I övriga fall får export ske på samma villkor som enligt artikel 5, efter utfärdande av ett världsomfattande *allmänt in-*

dividuell tillstånd (open individual authorization). Tillståndshavaren skall för behörig myndighet i exportlandet kunna visa upp ett importtillstånd, hänförligt till varje särskild exporttransaktion, från importlandet.

Artikel 6

Medlemsländernas nationella lagstiftning skall innefatta möjligheter för myndigheterna att skaffa sig information om ämnena och att få tillträde till hanterarnas lokaler för att säkra bevis på oegentligheter. Bestämmelserna om exporttillstånd får inte hindra tullen eller annan behörig myndighet att ingripa för att förhindra införsel eller utförsel av ämnena om det finns befogad grund för misstankar att ämnena skall användas till illegal narkotikatillverkning. Kontrollen av frihamnar och liknande områden skall kunna göras lika effektiv som av andra ställen.

Artikel 8

Tillräckligt kännbara straff skall följa vid brott mot bestämmelserna.

Rådets förordning (EEG) 3769/92 innehåller förutom den reviderade förteckningen över ämnen bl.a. regler om att en hanterare av ämnena kan undantas från tillämpningen av reglerna om den mängd av respektive ämne han hanterar årligen understiger en viss, i förordningen angiven, gräns. Vidare innehåller förordningen föreskrifter om villkoren för export av vissa ämnen, vad en ansökan om tillstånd skall innehålla, hur tillståndsbevis skall vara utformade, förutsättningarna för återkallande av tillstånd och vissa åligganden för tillståndshavaren. I till förordningen fogade förteckningar anges också vissa länder för vilka det krävs individuella exporttillstånd beträffande vissa av ämnena. Förordningen trädde i kraft den 1 januari 1993.

2.2 Svenska regler om kontroll av narkotika

Såsom beskrivits tidigare har Sverige biträtt FN:s konventioner på området, nämligen 1961 års allmänna narkotikakonvention med ändringsprotokoll år 1972, 1971 års konvention om psykotropa ämnen och 1988 års narkotikabrottskonvention. I Sverige görs – till skillnad från vad som gäller internationellt – inte någon uppdelning mellan de egentliga narkotiska substanserna och psykotropa substanser utan här används det enhetliga begreppet narkotika. Grunden för de speciella bestämmelserna enligt konventionerna är förteckningar över kontrollerade ämnen i listor med olika kontrollnivåer. Listorna anger den lägsta kontrollnivå som fordras enligt konventionerna, men parterna får ställa strängare krav nationellt och även förbjuda användningen av vissa substanser. I första hand kontrollerar FN:s narkotikakontrollstyrelse, INCB, efterlevnaden av konventionerna.

För att undvika spridning av narkotika till annat än medicinskt och vetenskapligt bruk och därav följande missbruksproblem har den legala hanteringen av narkotika sedan länge varit föremål för en sträng regl-

ering i Sverige. I stort sett all befattning med narkotika kräver särskilt tillstånd.

Flera av ämnena som omfattas av CATF-rekommendationerna och EG-förordningen har en omfattande helt legal och även önskvärd användning. Vissa av ämnena kan emellertid lätt omvandlas till narkotika och andra har stor betydelse vid den illegala narkotikatillverkningen. Som tidigare har påpekats sägs det i de narkotikakonventioner som Sverige har biträtt att dessa ämnen i den mån det är möjligt bör kontrolleras på ett liknande sätt som narkotikan. Krav på en mer preciserad kontroll följer också enligt CATF-rekommendationerna (se avsnitt 2.1.3) och föreskrivs i EG-förordningarna (se avsnitt 2.1.5).

Den legala narkotikahandlingen regleras idag i narkotikaförordningen (1962:704) och Läkemedelsverkets kungörelse (LVFS 1990:45) om tillämpningen av narkotikaförordningen (Läkemedelsverkets narkotikakungörelse).

I juni 1992 antog riksdagen ett förslag till en lag om kontroll av narkotika (prop. 1991/92:107, bet. 1991/92:SoU21, rskr. 1992/92:342). Narkotikakontrollagen (1992:860) ersätter narkotikaförordningen och innehåller de grundläggande bestämmelserna om den legala handlingen av narkotika. Den nya lagen skall träda i kraft den dag regeringen bestämmer, varmed avsetts samtidigt som EES-avtalet. Den innebär i huvudsak en modernisering av bestämmelserna i narkotikaförordningen. Den nya lagen innehåller dock även bestämmelser om export och innehav av narkotika till skillnad från narkotikaförordningen som enbart omfattar import, tillverkning, saluhållande och överlåtelse. På detta sätt kommer den svenska lagstiftningen i bättre överensstämmelse med vad som gäller enligt de internationella konventionerna. Vidare utvidgas möjligheterna till tillsyn för att kontrollera att bestämmelserna efterlevs. Regeringen har antagit en förordning om kontroll av narkotika (1992:1554) som ansluter till narkotikakontrollagen och som avses träda i kraft samtidigt med denna.

I förordningen (1983:366) om att vissa substanser skall anses som narkotika anges vilka ytterligare ämnen – utöver de som kontrolleras enligt FN-konventionerna – som skall anses utgöra narkotika i Sverige. Vissa substanser klassas som narkotika i Sverige, men inte internationellt. I förordningen har de delats in i huvudgrupperna centralstimulerande medel, hallucinogener, smärtstillande medel, sömnmedel och lugnande medel. I samband med narkotikakontrollförordningens ikraftträdande kommer denna förordning att upphävas och reglerna i den överförs till den nya förordningen. I enlighet med 1 § narkotikaförordningen upprättar Läkemedelsverket förteckningar över narkotika (1 § även i narkotikakontrollagen). Detta har senast skett genom Läkemedelsverkets föreskrifter (LVFS 1990:47) om förteckningar över narkotika.

De narkotiska substanser som behandlas i den allmänna narkotikakonventionen och konventionen om psykotropa substanser har alla förts upp på Läkemedelsverkets narkotikaförteckningar. Substanserna i den allmänna narkotikakonventionen återfinns i förteckningarna I-III, medan ämnena i den andra konventionen återfinns fördelade på verkets samt-

liga fem förteckningar. Uppdelningen på olika förteckningar har gjorts med hänsyn till den kontroll som varje ämne skall vara underkastad. I sin legala användning återfinns substanserna i dessa konventioner huvudsakligen bland smärtstillande medel, sömnmedel och lugnande medel.

Den legala hanteringen av narkotika i Sverige

Det huvudsakliga motivet till den omfattande kriminaliseringen av narkotikahanteringen är att motverka skadeverkningar till följd av missbruk. Samtidigt vill man med lagstiftningen uppnå en ordnad och kontrollerad hantering av narkotika för vissa begränsade och specificerade ändamål, nämligen medicinskt eller vetenskapligt bruk.

Till narkotikakontrollagen har som nämnts ovan överförts narkotikaförordningens bestämmelser om den legala narkotikahanteringen. Den följande framställningen bygger på reglerna i narkotikakontrollagen och den därtill anslutande förordningen vilka i huvudsak överensstämmer med reglerna i narkotikaförordningen.

Tillstånd krävs från Läkemedelsverket för i princip all import, export, tillverkning och handel (3-5 §§ narkotikakontrollagen). Dessa bestämmelser motsvarar i huvudsak 3 och 5 §§ samt 6 § 1 mom. narkotikaförordningen (1962:704) som dock inte uppställer något krav på tillstånd för export av narkotika. Narkotika får enligt den nya lagen inte importeras, tillverkas, exporteras, utbjudas till försäljning, överlätas eller innehas för annat än medicinskt eller vetenskapligt bruk (2 § narkotikakontrollagen, vilken motsvarar 2 § narkotikaförordningen med det undantaget att den senare inte innehåller motsvarande begränsning vad gäller export och innehav av narkotika). Enligt den allmänna narkotika-konventionen finns möjlighet att tillåta viss industriell användning utanför dessa områden, t.ex. cannabisväxten (hampa) som energiråvara eller för att utnyttja fibrerna. I Sverige har emellertid detta inte ansetts lämpligt på grund av risken för missbruk. Även möjligheten att legalt inneha narkotika är starkt begränsad enligt narkotikakontrollagen (se 7 §, vilken i huvudsak motsvaras av 7 § narkotikaförordningen). Läkemedelsverket prövar frågor om tillstånd enligt narkotikakontrollagen (8 §, motsvaras av 8 § narkotikaförordningen) och har tillsynen över efterlevnaden av reglerna i lagen och de tillstånd och föreskrifter som har meddelats med stöd av den (10 § narkotikakontrollagen, motsvaras av 10 § narkotikaförordningen). Vid all tillståndsprövning åligger det Läkemedelsverket att beakta de internationella konventioner som Sverige biträtt med syfte bl.a. att begränsa den totala tillverkningen och importen till det legitima behovet. Till beviljade tillstånd skall erforderliga villkor knytas. Läkemedelsverket kan återkalla ett beviljat tillstånd om det behövs för att förebygga missbruk av narkotika (8 § narkotikakontrollagen, respektive 8 § narkotikaförordningen). Importör, tillverkare och den som bedriver handel med narkotika skall föra detaljerade anteckningar (se 9 § i respektive författning). Syftet med anteckningarna är att möjliggöra kontroll av att meddelade bestämmelser om förvärv

och överlåtelse iakttas. Det åligger även föreståndaren för en institution där narkotika används i vetenskapligt syfte att föra anteckningar för kontroll av användningen. Enligt 11 § narkotikakontrollagen har Läkemedelsverket för att kunna utföra tillsynen rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs och får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att lagen eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen skall efterlevas. Någon sådan möjlighet föreligger inte enligt narkotikaförordningen. Däremot har verket enligt båda författningarna rätt till tillträde till lokaler för att fullgöra tillsynen (11 § i respektive författning). Verket har rätt till biträde av den hos vilken tillsynen utövas och får förelägga vite om biträde eller tillträde vägras.

Tillståndsprövningen

Narkotika får bara importeras till Sverige av den som har tillstånd (3 § narkotikakontrollagen, 3 § narkotikaförordningen). Ansökan prövas av Läkemedelsverket (8 § i respektive författning). I Läkemedelsverkets nu gällande narkotikakungörelse ges detaljerade bestämmelser om införsel av narkotika för att i överensstämmelse med konventionerna begränsa den totala mängden till landet importerad och här tillverkad narkotika till att motsvara den legala förbrukningen. Något krav på ett särskilt godkännande av en exportör finns inte, men export får bara ske av godkänd importör, tillverkare och apotekschef. Tillstånd krävs för all tillverkning av narkotika utom för att på apotek göra en beredning med narkotiskt ämne och för att i vetenskapligt syfte framställa narkotika på en statsunderstödd vetenskaplig institution (4 § narkotikakontrollagen, 5 § narkotikaförordningen). Tillstånd att bedriva handel med narkotika omfattar, om Läkemedelsverket inte medger annat, bara handel med sådan narkotika som utgör farmaceutiska specialiteter eller andra läkemedel i obrutna originalförpackningar.

2.3 Ämnena enligt 1988 års konvention, förekomsten i Sverige och till ämnena knutna restriktioner

Tillverkning

Av de ämnen, som finns med i CATF-överenskommelsen är det bara svavelsyra och saltsyra (kategori 3) som tillverkas inom landet av tre respektive sex tillverkare (år 1989). Samma år var produktionen cirka 900 000 respektive 250 000 ton. Merparten av syrorna används inom landet.

Import och användning

Inget av ämnena som hänförts till kategori 1 i CATF-rekommendationerna importeras till Sverige i ren form.

Av ämnena i kategori 2 sker import till Sverige av ättiksyraanhydrid (nio importörer importerade år 1990 sammanlagt cirka 3 300 ton) och piperonal i ringa omfattning.

Samtliga ämnen som finns upptagna under kategori 3 importerades under år 1990 av mellan sex och närmare trettio importörer i mängder mellan 70 ton (kaliumpermanganat) och 130 000 ton (svavelsyra).

Under år 1990 var enligt tullens statistik antalet importtransaktioner av toluen 145 och av metyletylketon 58. För övriga ämnen finns inga motsvarande sammanställningar av uppgifter, huvudsakligen beroende på att ämnena inte har egna tulltaxenummer.

Export

I Kemikalieinspektionens produktregister finns inte uppgifter om exporterade mängder kemiska produkter. Av tullstatistiken framgår exporterade mängder i den mån ämnena har unika tulltaxenummer. Därför finns det bara uppgifter om från Sverige exporterad mängd för svavelsyra, saltsyra, toluen och metyletylketon. Exporten för dessa ämnen uppgick år 1990 till cirka 40 000 respektive 16 000, 450 och 90 ton.

Enligt uppgifter från tullen var under år 1990 antalet exporttransaktioner med metyletylketon 37 och med toluen 73. För övriga ämnen har tullen inte gjort motsvarande sammanställningar eller kan inte göra det på grund av att ämnena saknar individuella tulltaxenummer.

Restriktioner

Den yrkesmässiga tillverkningen regleras endast genom arbetsmiljölagstiftningen. Tillstånd enligt lagstiftningen om kemiska produkter krävs inte.

För all import av efedrin, ergotamin, 1-fenyl-2-propanon (kategori 1) och antranilsyra (kategori 2) krävs importtillstånd från länsstyrelse, se 17 § förordningen (1985:835) om kemiska produkter, FKP, och Kemikalieinspektionens föreskrifter, KIFS 1986:5, om tillståndskrav för livsfarliga och mycket farliga produkter. Importtillstånd krävs också för privat import av piperidin (kategori 2).

För användningen gäller att tillstånd krävs vid handel samt privat hantering av de fem ämnen för vilka det finns importrestriktioner (17 § FKP och KIFS 1986:5).

Samtliga ämnen får för närvarande exporteras utan några inskränkningar.

2.4 Lagstiftning om kontrollen av ämnen som kan användas vid olaglig narkotikatillverkning

Prop. 1992/93:186

Mitt förslag: Lagregler om kontroll över dessa ämnen införs. Reglerna tas in i lagen om kontroll av narkotika. Vilka ämnen som skall kontrolleras genom de nya reglerna anges av regeringen i en förordning. Läkemedelsverket handhar frågor om tillståndsgivning och tillsyn beträffande ämnena.

Departementspromemorians förslag: Överensstämmer med mitt förslag.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har lämnat förslaget utan erinran.

Skälen för mitt förslag: Riksdagen beslutade den 30 maj 1991 att godkänna 1988 års narkotikabrottskonvention. Sverige har aktivt deltagit i det internationella samarbete på narkotikakontrollområdet som har fortsatt efter tillkomsten av konventionen. Statsrådet Bengt Lindqvist uttryckte i ett brev till det amerikanska justitiedepartementet den 18 juni 1991 att den dåvarande svenska regeringen hade för avsikt att prioritera arbetet med att omsätta CATF-rekommendationerna i svenska bestämmelser och de eventuellt andra åtgärder som borde vidtas med anledning av rekommendationerna. Det är mot denna bakgrund angeläget att Sverige fullföljer det arbete som skett i internationella sammanhang genom att införa lagstiftning i linje med resultatet av detta arbete, dvs. med CATF-rekommendationerna.

De förordningar som EG har antagit för att uppfylla CATF-rekommendationerna ingår som nämnts tidigare inte i EES-avtalet. Med hänsyn till strävandena mot ett svenskt medlemskap i EG är det dock lämpligt att Sverige också i görligaste mån försöker anpassa sin lagstiftning till EG-förordningarna.

Det kontrollsystem som har byggts upp runt den legala hanteringen av narkotika med Läkemedelsverket som tillståndsgivande myndighet med samtidiga tillsynsuppgifter kan stå som modell även för kontrollen av de ämnen som skall kontrolleras enligt 1988 års konvention.

Ett alternativ vore att knyta de nya bestämmelserna till lagstiftningen om kemiska produkter. En sådan lösning vore dock mindre lämplig eftersom ändamålet med denna lagstiftning huvudsakligen är ett helt annat än att kontrollera användningen av vissa ämnen, nämligen att skydda människor och miljö från kemiska produkters farliga egenskaper. I stället bör bestämmelserna föras in som en ändring i den nyligen antagna narkotikakontrolllagen. Fördelen med en sådan lösning är att det regelsystem som finns där och som har samma syfte som det nu föreslagna relativt lätt kan anpassas till att gälla även de aktuella kemiska ämnen som skall kontrolleras. Narkotikakontrollagen innehåller bestämmelser om bl.a. tillstånd, anteckningsskyldighet och Läkemedelsverkets tillsyn. Vidare fördes vid riksdagsbehandlingen vissa ansvarsbestämme-

ser över till narkotikakontrollagen från narkotikastrafflagen. Att placera de nu aktuella bestämmelserna i en särskild lag jämsides med narkotikaglagstiftningen skulle kunna leda till avgränsningsproblem. Det är därför lämpligast att de nu aktuella bestämmelserna inarbetas i narkotikakontrollagen. Den tillståndsgivande myndigheten bör få bemyndigande att meddela detaljföreskrifter och att avgiftsbelägga sin tillståndsgivning (se avsnitt 2.8).

Den nya lagstiftningen skall avse kemiska ämnen som kan användas vid olaglig narkotikatillverkning. Därmed avses också blandningar i vilka ett sådant ämne ingår om detta lätt kan utvinnas ur blandningen. Vilka ämnen som skall omfattas av den nya lagstiftningen bör anges av regeringen i en förordning genom en hänvisning till förteckningar på samma sätt som sker beträffande narkotika och ämnen som avses i lagen (1991:341) om förbud mot utförsel av vissa produkter som kan användas i massförstörelsesyfte. I dessa förteckningar bör upptas de ämnen som skall kontrolleras enligt 1988 års narkotikabrottskonvention. Ytterligare ämnen kan tas upp i förteckningarna om det anses nödvändigt att få till stånd en kontroll också av dem.

Tillståndsgivningen och tillsynen enligt narkotikakontrollagen åvilar i första hand Läkemedelsverket. Läkemedelsverket har sådana uppgifter också vad gäller kontrollen av tekniska alkoholprodukter. Vad gäller kontrollen över de ämnen som kan användas till olovlig narkotikatillverkning ligger denna verksamhet väl i linje med verkets övriga uppgifter. Det är därför naturligt att Läkemedelsverket har dessa uppgifter även vad gäller de kemiska produkter som kan användas vid olaglig tillverkning av narkotika.

Det är dock lämpligt att tullmyndigheterna står för den direkta kontrollen i samband med gränspassagen på samma sätt som för de flesta andra varor, som är underkastade restriktioner vid in- eller utförsel. Givetvis är det av största vikt att det sker ett nära samarbete mellan de myndigheter som kommer i beröring med de aktuella frågorna.

2.5 Innehållet i lagstiftningen

Mitt förslag: Lagstiftningen bör ansluta till innehållet i de s.k. CATF-rekommendationerna och EG:s regler. Dessa innehåller bl.a. krav på tillstånd eller anmälan till myndighet för dem som hanterar de aktuella ämnena och krav på dokumentation, förande av anteckningar och märkning av förpackningar.

Departementspromemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med mitt förslag.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har i huvudsak lämnat förslaget utan erinran.

Skälen för mitt förslag: Efter ändringen i mars 1992 av EG-förordningen ansluter sig EG:s föreskrifter mycket nära till CATF-rekommen-

dationerna. Om Sverige inför bestämmelser – i den mån sådana inte redan finns – som överensstämmer med de preciserade reglerna i EG-förordningarna, uppfylls i allt väsentligt även de mer allmänt hållna CATF-rekommendationerna.

På en punkt, nämligen vad gäller övervakning av handeln med ämnena så att förändrade handelsmönster upptäcks, t.ex. användning av i sammanhanget nya ämnen och sätt för diversion, går CATF-rekommendationerna längre än EG:s regler. En sådan övervakning bör enligt CATF-rekommendationerna även innefatta en möjlighet att upptäcka förändringar i exportmönstret till sådana länder som inte ställer tillräckligt höga kontrollkrav på hur ämnena används¹. Inom Tullverket pågår arbete med att införa ett tulldatasystem för att hantera informationen i export-, import- och transitären. Uppgifterna skall kunna överföras direkt från företagen till tullens datasystem. De skall sedan kunna användas – förutom för att fastställa tull, annan skatt och avgifter – även bl.a. till att fullgöra övervaknings-, kontroll- och revisionsuppgifter inom tullmyndigheternas område, planering och tillsyn av tullmyndigheternas verksamhet samt framställning av statistik, se 2 § tullregistrelagen (1990:137). Genom de kontrollmöjligheter som finns inbyggda i tulldatasystemet finns alltså instrument för att genomföra en övervakning av spridningen av ämnena på det sätt som föreskrivs i CATF-rekommendationerna.

För Sveriges del aktualiseras till en början bestämmelser om krav på tillstånd respektive krav på anmälan av verksamheten för hanterare (EG-förordningens artikel 2a). Sådana regler finns exempelvis i lagstiftningen om kemiska produkter. Dessa täcker dock bara ett fåtal av sådana transaktioner som regleras i EG-förordningen. Det är dessutom bara några få av de aktuella produkterna som omfattas av reglerna. Bestämmelser om export saknas helt. Vidare krävs regler om krav på särskilt exporttillstånd i vissa fall. Lagen (1975:85) med bemyndigande att meddela föreskrifter om in- eller utförsel av varor ger regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer möjlighet att reglera exporten av varor om det är påkallat av hänsyn bl.a. till hälsovården. Kemikalieinspektionen får meddela föreskrifter enligt 11 § lagen om kemiska produkter såvitt avser krav på tillstånd eller särskilt villkor för bl.a. export av en kemisk produkt. Inget av dessa regelsystem kan emellertid anses tillämpligt i nu aktuella avseenden eftersom syftet med dem är ett annat än att kontrollera flödet av de aktuella kemiska produkterna.

Vid samtliga import-, export- och transittransaktioner skall enligt nu gällande svenska regler ett s.k. ED-dokument lämnas till tullmyndigheten. ED-dokumentet skall innehålla uppgifter om det gods som är föremål för transaktionen och om dem som är inblandade i hanteringen av godset. Genom dessa bestämmelser kan EG-förordningens krav på dokumentation anses uppfyllda.

¹ Chemical Action Task Force, Final Report, juni 1991, Rekommendationerna R14-15.

Föreskrifter om anteckningsskyldighet finns – såvitt gäller narkotika – i 9 § narkotikakontrollagen. Dessa bör utvidgas till att också avse de aktuella kemiska ämnena. Bestämmelser om skyldighet för samtliga hanterare som sysslar med export, import eller transit av de aktuella ämnena att föra noggranna anteckningar om sådana transaktioner bör sålunda införas. Anteckningarna bör sparas i minst tre år. Några bestämmelser om märkning finns dock inte i narkotikalagstiftningen. Det bör därför införas bestämmelser om märkning som skall gälla vid alla transaktioner med produkterna. Märkningen skall innehålla ämnets namn angivet som i CATF-rekommendationerna respektive EG-förordningarna.

Det finns inga föreskrifter om samarbete mellan hanterare och myndigheter i Sverige för att uppmärksamma sådana transaktioner som skulle kunna tyda på att ämnen är avsedda för illegal narkotikatillverkning. Framför allt genom det s.k. Kemikalieprojektet inom ramen för Polis- och Tullsamarbetsgruppen i Norden (PTN) tillgodoses dock kraven på att göra de olika hanterargrupperna uppmärksamma på misstänkta transaktioner med denna typ av ämnen och på samarbete mellan hanterare och myndigheter. Detta projekt startade år 1990. Syftet med projektet, som sker i nordiskt samarbete, är att kontrollera de kemikalier som är nödvändiga vid illegal narkotikatillverkning. Projektets huvudmål är att samla in och bearbeta information om import, export och handel av och med sådana ämnen som kan misstänkas komma till användning vid illegal narkotikaframställning. Samtliga som hanterar de aktuella ämnena har getts information om hur de skall kunna skärpa vaksamheten vid hanteringen av ämnena och för att få dem att lämna information om import och försäljning av dessa.

Krav på att samarbetsformerna skall regleras genom bindande föreskrifter ställs inte. Det nordiska samarbetet inom Kemikalieprojektet, som fortfarande är under uppbyggnad, får anses motsvara EG:s regler om samarbete.

2.6 Kontroll och tillsyn

Mitt förslag: För att kunna fullgöra kontroll och tillsyn över ämnen som kan användas vid illegal narkotikatillverkning ges Läkemedelsverket rätt att kontrollera handlingar och lokaler m.m. Vid kontrollen kan Läkemedelsverket begära biträde av polismyndigheten om det är nödvändigt.

Departementspromemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med mitt förslag förutom att någon möjlighet att begära polishandräckning inte föreslagits i promemorian.

Remissinstanserna: Rikspolisstyrelsen har anfört att Läkemedelsverket bör ha möjlighet att begära biträde av polismyndigheten om verket vägras tillträde till lokaler där tillsyn enligt narkotikakontrollagen skall

genomföras. Generaltullstyrelsen har anfört att det bör införas en möjlighet för tullmyndigheten att kontrollera handlingar hos den som sysslar med handel m.m. beträffande de aktuella ämnena utan att varorna finns inom landets gränser. Riksåklagaren har anfört att det bör framgå av lagtexten att tillsynsmyndigheten också har rätt till tillträde till lokaler där den mer bokföringsmässiga delen av verksamheten äger rum, dvs. där räkenskapsmaterial m.m. förvaras.

Skälen för mitt förslag: Den myndighet som bl.a. skall ta hand om tillståndsgivningen för export av de aktuella ämnena bör också få rätt att utöva tillsyn över dem som sysslar med export, import och transit av de aktuella ämnena.

Enligt 10 § narkotikakontrollagen har Läkemedelsverket tillsynen över efterlevnaden av lagen och över de föreskrifter och villkor som har meddelats med stöd av den. I 11 § narkotikakontrollagen föreskrivs att Läkemedelsverket har rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för att utöva tillsynen. Verket har också rätt till tillträde till lokaler m.m. där narkotika och utgångsämnena till narkotika hanteras. Om tillträde vägras kan verket förelägga vite. Verket bör ha i huvudsak samma möjligheter till tillträde och tillsyn vad gäller ämnen som kan användas vid olovlig narkotikatillverkning. På grund av vad Lagrådet anfört bör dock tillträdesrätten begränsas något jämfört med vad som gäller beträffande narkotika. Det bör sålunda inte gälla vid "annan hantering" och inte heller beträffande förpackningsmaterial till ämnena. Rätten att få tillträde till lokaler och andra utrymmen bör inte begränsas till dem där de aktuella ämnena hanteras rent faktiskt utan bör också omfatta lokaler där handlingar rörande godset förvaras, t.ex. kontor och liknande administrativa utrymmen. I 11 § har bland de lokaler som verket har tillträde till, förutom de som används vid "tillverkning" och "annan hantering", angetts även de som används i samband med import, export, transit, handel, transport och förvaring. Denna uppräknings i förening med bestämmelsen om att Läkemedelsverket har rätt att ta del av de handlingar som behövs för tillsynen klargör enligt min mening att rätten till tillträde omfattar alla typer av lokaler där verksamhet som rör de aktuella ämnena bedrivs inklusive kontorslokaler m.m. och således inte bara fabriks- och lagerlokaler. Samma regler bör i detta avseende gälla för narkotika och för ämnen som kan användas vid narkotikatillverkning. Jag delar vidare Rikspolisstyrelsens synpunkt att Läkemedelsverket bör ha möjlighet att begära biträde av polismyndigheten för att få tillträde till de lokaler där tillsynen skall utföras. Som Rikspolisstyrelsen har anfört kan en möjlighet att endast förelägga vite när tillträde vägras till en lokal resultera i en tidsutdräkt som möjliggör för oseriösa handlare att dölja såväl brister i hantering som brottslig verksamhet.

Enligt 63 § tullagen (1987:1065) har tullmyndigheten rätt att undersöka gods, transportmedel och områden för tullupplag och liknande. Utöver sådan undersökning ger 75 § tullagen myndigheten möjlighet till kontroll av handlingar för att kontrollera att anmälnings- och uppgiftsskyldigheten enligt lagen har fullgjorts. Vid misstanke om brott träder

bestämmelserna i lagen om straff för varusmuggling in med dess möjligheter till bl.a. beslag och husrannsakan. Eftersom tullagen reglerar förhållanden vid införsel och utförsel av varor ger den inte möjlighet till kontroll av försäljning av varor inom landet eller den egna användningen. Vidare ger de nämnda bestämmelserna endast rätt för tullmyndigheten att kontrollera handlingar för varor som fysiskt finns eller har befunnit sig i landet. Generaltullstyrelsen har föreslagit att tullen skall ges rätt att även i andra fall än som avses i 75 § tullagen utöva tillsyn hos s.k. brokers, tradingföretag och befraktare i syfte att motverka olaglig förmedling, handel eller transport av ämnen som kan användas vid olaglig tillverkning av narkotika. Sådana företag tar ingen fysisk befattning med de varor som hanteras utan arbetar uteslutande per telefon, telex och telefax. I Sverige finns ett flertal företag av nämnt slag som verkar på den internationella marknaden. Generaltullstyrelsen anser att om en sådan möjlighet införs skulle detta ge tullmyndigheten en möjlighet att förhindra operatörer som avser att använda Sverige som en plattform i förmedling, handel eller transport av kemikalier avsedda för olaglig narkotikaframställning.

11 § narkotikakontrollagen har utformats efter mönster i huvudsak i 15-17 §§ lagen (1985:426) om kemiska produkter (se prop. 1991/92:107 s. 122). Enligt förarbetena till 15 § lagen om kemiska produkter (prop. 1984/85:118 s. 51f) omfattar tillsynsmyndighetens befogenheter att ta del av handlingar alla "relevanta delar av fakturor, handelsböcker, följesedlar, leveransverifikationer, laboratoriejournaler, analysprotokoll och likartade handlingar". Som angetts tidigare föreslås att Läkemiddelsverket blir tillstånds- och tillsynsmyndighet vad gäller de ämnen som kan användas vid illegal narkotikatillverkning. I tillsynsmyndighetens befogenheter ingår att kontrollera handlingar som innehåller av dem som tar befattning med de aktuella ämnena. Läkemiddelsverket har som nyss framhållits rätt att erhålla tillträde till lokaler där sådana handlingar förvaras. Läkemiddelsverkets rätt till tillsyn skulle således även omfatta sådana företag som Generaltullstyrelsen har nämnt. Om även tullmyndigheten skulle ha rätt att utöva denna tillsyn kunde det lätt leda till gränsdragningsproblem och oklarheter i fråga om respektive myndighets kompetensområde. Något behov av att båda myndigheterna skulle ha denna befogenhet synes inte föreligga utan det får anses tillfyllest att Läkemiddelsverket utövar denna kontroll inom ramen för sin tillsynsverksamhet. Det är emellertid givetvis ytterst angeläget att Läkemiddelsverket utövar denna verksamhet i nära samarbete med tullmyndigheten och att verket drar nytta av tullens särskilda sakkunskap och erfarenhet att kontrollera företag som bedriver handel och transport.

I övrigt får de nuvarande svenska reglerna i tullagstiftningen och narkotikakontrollagen bedömas motsvara föreskrifterna i EG-förordningarna.

Mitt förslag: Brott mot de nya reglerna om kontroll av ämnen som kan användas till olaglig narkotikatillverkning straffsanktioneras. I straffskalan skall fängelse ingå. Straffmaximum skall vara ett år. Ämnen som varit föremål för brott mot de nya reglerna liksom utbyte av sådant brott skall kunna förverkas.

Departementspromemorian: Överensstämmer vad gäller straffsanktioneringen med mitt förslag. Beträffande förverkande innehåller promemorian endast förslag om förverkande av utbyte av brott.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser har instämt i förslaget om straffsanktionering. Regionåklagarmyndigheten i Linköping har föreslagit att straffmaximum vid brott mot de nya reglerna borde vara fängelse i två år. Socialstyrelsen har anfört att normalstraffet vid olaglig hantering av ämnen som ingår i förteckning I eller II bör vara fängelse. Rikspolisstyrelsen har utöver de föreslagna straffreglerna anfört att det bör införas en straffsanktionerad lagregel om skyldighet att underrätta polismyndigheten vid misstanke om brott mot reglerna om kontroll över ämnen som kan användas vid olaglig narkotikatillverkning. Även Läke-medelsverket anser att kemikalieleverantörer borde kunna åläggas att rapportera om misstänkt olagliga aktiviteter. Regionåklagarmyndigheten i Stockholm har med instämmande av Riksåklagaren anfört att förutom utbyte av brott borde möjlighet också föreligga att förverka de ämnen som omfattas av lagen och som har varit föremål för brott mot denna.

Skälen för mitt förslag: Ansvarsbestämmelser för förfaranden med narkotika finns i narkotikastrafflagen och i varusmuggningslagen. Vidare finns ansvarsbestämmelser för överträdelse av föreskrifter och lämnande av oriktiga uppgifter i ansökan om tillstånd i den nya narkotikakontroll-lagen.

Vad gäller ämnen som kan användas vid olaglig narkotikatillverkning bör ansvarsbestämmelser införas för följande förfaranden

1. bedrivande av verksamhet utan tillstånd i de fall sådant krävs,
2. underlåtenhet att göra anmälan om verksamheten i de fall detta krävs,
3. export utan exporttillstånd i de fall sådant krävs för varje enskild transaktion,
4. oriktiga uppgifter i ansökan om tillstånd eller i anmälan,
5. underlåtenhet att följa reglerna om anteckningar och märkning inklusive de föreskrifter som meddelats med stöd av lagen (bl.a. avseende särskilda försiktighetsåtgärder).

Det är angeläget att de nya reglerna om kontroll av ämnen som kan användas vid olaglig narkotikatillverkning verkligen får genomslag. De ansvarsbestämmelser som föreslås syftar till att inskräpa vikten av att dessa regler efterföljs så att kontrollen blir effektiv. Därutöver kan hantering av de aktuella ämnena i syfte att de skall användas till olaglig

narkotikatillverkning också medföra ansvar enligt narkotikastrafflagen. Närmast torde det kunna bli aktuellt med ansvar för försöks- eller förberedelsebrott. Reglerna i narkotikakontrollagen har däremot närmast karaktär av ordningsföreskrifter. Av denna anledning får ett straffmaximum om ett års fängelse anses tillfyllest. Detta överensstämmer för övrigt med det straffmaximum som gäller enligt 13 § narkotikakontrollagen i dess nuvarande lydelse.

När det gäller det av Rikspolisstyrelsen framförda förslaget om straffbeläggande av en underlåtenhet att anmäla misstankar om brottsliga förfaranden gör jag följande överväganden. Det är en grundläggande princip att ingen skall tvingas att avslöja att han själv eller någon honom närstående har begått en brottslig handling (jfr 36 kap. 6 § rättegångsbalken). En bestämmelse om skyldighet att anmäla misstankar om brottslig verksamhet skulle lätt kunna komma i konflikt med denna princip. Det är också svårt att bestämma vilken grund för misstanke som bör föreligga innan anmälningsskyldighet inträder. En straffbestämmelse av den typ som Rikspolisstyrelsen har föreslagit torde därför få endast begränsad verkan. Av de anförda skälen bör enligt min mening någon sådan regel inte införas.

Jag delar synpunkten att både utbyte av brott mot lagen och ämnen som varit föremål för sådant brott bör kunna förverkas. Förverkandebestämmelsen kan utformas i likhet med den som finns i 22 § lagen (1985:426) om kemiska produkter.

2.8 Finansiering av verksamheten

Mitt förslag: Verksamheten finansieras genom avgifter i ärenden om tillstånd att hantera ämnen som kan användas vid olaglig narkotikatillverkning och i ärenden om anmälan om sådan verksamhet.

Departementspromemorians förslag: Överensstämmer med mitt.

Remissinstanserna: Läkemedelsverket har föreslagit att verksamheten inledningsvis finansieras via något anslag på statsbudgeten. Kemikontoret har motsatt sig en avgiftsfinansiering.

Skälen för mitt förslag: Läkemedelsverket har till stöd för sin uppfattning att verksamheten inledningsvis borde finansieras genom anslag på statsbudgetens utgiftssida anfört i huvudsak att de tillstånd som kommer att bli aktuella förmodligen kommer att bli få och koncentrerade till ett fåtal företag. Dessa skulle enligt verket kunna drabbas av en oproportionerligt stor avgift om verksamheten vore avgiftsfinansierad.

Vid bildandet av Läkemedelsverket förutsattes att dess verksamhet skulle vara avgiftsfinansierad (prop. 1989/90:99 s. 20f, bet. 1989/90:SoU21, rskr. 1989/90:270). Att införa kontroll av handel och hantering av ämnen som kan användas vid olaglig narkotikatillverkning förestavas visserligen av delvis andra skäl än den sedvanliga läkeme-

delskontrollen. Någon anledning att göra undantag från principen om avgiftsfinansiering finns dock inte. En annan sak är att regeringen vid bestämmande av avgifternas storlek självfallet måste beakta den i många fall omfattande legala hantering av de aktuella ämnena som förekommer i t.ex. industriella processer.

Läkemedelsverket bör således ha rätt att ta ut avgifter i ärenden om tillstånd enligt den nya lagstiftningen. Detsamma bör gälla i ärenden om mottagande av anmälan om sådan verksamhet. Att knyta avgiftsuttaget till någon annan grund än tillstånd eller anmälan vore knappast realistiskt.

Genom en ändring i narkotikakontrollagen (SFS 1992:1276) har införts en paragraf som ger Läkemedelsverket rätt att ta ut avgifter för sin tillståndsgivning enligt lagen. Denna paragraf (11 a §) kan kompletteras så att den avser även de nu aktuella ämnena.

2.9 Ikraftträdandet av den nya läkemedelslagstiftningen

Mitt förslag: Den nya läkemedelslagstiftningen bör oavsett om, och i så fall när EES-avtalet börjar gälla, träda i kraft den 1 juli 1993.

Skälen för mitt förslag: I prop. 1991/92:107 om ny läkemedelslag m.m. föreslogs att läkemedelslagen, narkotikakontrollagen och en ändring i narkotikastrafflagen skulle träda i kraft den dag som regeringen bestämmer vilket angavs skulle vara samtidigt med EES-avtalet. Riksdagen godtog detta förslag (se bet. 1991/92:SoU21, rskr. 1991/92:342). Riksdagen har också antagit viss följdlagstiftning till läkemedelslagstiftningen (prop. 1992/93:53, bet. 1992/93:SoU6, rskr. 1992/93:57). Även denna lagstiftning skall träda i kraft den dag regeringen bestämmer och det har avsetts att detta skall vara samtidigt som läkemedelslagen. EES-avtalet trädde inte i kraft den 1 januari 1993 som väntat. Det är möjligt att så kommer att ske den 1 juli 1993 men osäkerheten är betydande. Det är dock angeläget att den nämnda lagstiftningen nu träder i kraft utan ytterligare tidsutdräkt. Ikraftträdandebestämmelserna bör därför ändras så att lagstiftningen träder i kraft den 1 juli 1993, dock med undantag för 17 § och 20 § tredje stycket läkemedelslagen som hänvisar till EES-avtalet och inte bör gälla före detta. Ändring av ikraftträdandebestämmelserna kräver riksdagens godkännande.

3 Kostnader och resursbehov

Tillståndsgivningen enligt de nya reglerna om kontroll över ämnen som kan användas vid olaglig narkotikatillverkning läggs enligt förslaget på Läkemedelsverket. Läkemedelsverket kommer också att ha huvudansvaret för tillsynen av lagens tillämpning. Läkemedelsverkets verksam-

het finansieras helt genom avgifter. Även den nu aktuella verksamheten avses bli finansierad genom avgifter (se avsnitt 2.8). Förslagen kan medföra en viss ökad belastning på rättsväsendet. Kostnaden går för närvarande inte att uppskatta närmare men får bedömas vara tämligen begränsad. En utvärdering av effekterna för rättsväsendet bör därför göras något år efter lagstiftningens ikraftträdande. Övriga myndigheters verksamhet i sammanhanget faller inom ramen för den tillsyn som redan idag utövas.

4 Upprättade lagförslag

I enlighet med vad jag har anfört har inom Socialdepartementet upprättats förslag till

1. lag om ändring i lagen (1992:860) om kontroll av narkotika,
2. lag om ändring i lagen (1992:1276) om ändring i lagen (1992:860) om kontroll av narkotika,
3. lag om ändring i läkemedelslagen (1992:859),
4. lag om ändring i lagen (1992:861) om ändring i narkotikastrafflagen (1968:64),
5. lag om ändring i lagen (1992:1275) om ändring i lagen (1961:181) om försäljning av teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat,
6. lag om ändring i lagen (1992:1200) om ändring i förordningen (1968:70) med vissa bestämmelser om injektionssprutor och kanyler,
7. lag om ändring i lagen (1992:1201) om ändring i lagen (1970:205) om detaljhandel med läkemedel,
8. lag om ändring i lagen (1992:1202) om ändring i lagen (1975:187) om kontroll av fabrikssteriliserade engångsartiklar för hälso- och sjukvårdsändamål,
9. lag om ändring i lagen (1992:1203) om ändring i lagen (1992:894) om ändring i lagen (1981:49) om begränsning av läkemedelskostnader, m.m.
10. lag om ändring i lagen (1992:1204) om ändring i lagen (1985:426) om kemiska produkter,
11. lag om ändring i lagen (1992:1205) om ändring i strålskyddslagen (1988:220).

Förslagen 3 och 6-9 har upprättats i samråd med statsrådet Könberg.

Förslaget 4 har upprättats i samråd med chefen för Justitiedepartementet.

Förslagen 10 och 11 har upprättats i samråd med chefen för Miljö- och naturresursdepartementet.

Förslagen 1 och 2 har granskats av Lagrådet

Förslagen 4-8 och 10-11 gäller lagstiftning som faller inom Lagrådets granskningsområde men är av sådan beskaffenhet att Lagrådets hörande skulle sakna betydelse.

Förslag till

Lag om ändring i lagen (1992:860) om kontroll av narkotika.

Kemiska ämnen som kan användas vid olaglig tillverkning av narkotika

I 4 § narkotikakontrollagen finns de grundläggande reglerna om den legala tillverkningen av narkotika. De nya reglerna innebär i och för sig inte några ytterligare restriktioner mot tillverkning av narkotika utan avser att få till stånd en kontroll av flödet av vissa kemiska ämnen som kan komma till användning vid olaglig narkotikatillverkning. Det yttersta syftet med lagstiftningen är självfallet att förhindra eller i vart fall försvåra en sådan otillåten användning.

7 a § Paragrafen anger att 8-14 §§ förutom narkotika även skall tillämpas på vissa kemiska ämnen som kan användas vid olaglig narkotikatillverkning. Vilka ämnen som skall kontrolleras skall anges av regeringen i en förordning. Paragrafen avses således kompletteras med bestämmelser i förordningen om kontroll av narkotika vilka i sin tur hänvisar till förteckningar över de ämnen som skall kontrolleras. I dessa bestämmelser skall också anges i vilken mån lagreglerna skall tillämpas på blandningar som innehåller något av de aktuella ämnena. Hänvisningar till förteckningar över de ämnen som en lagstiftning avser används inom narkotikalagstiftningen och i lagen (1991:341) om förbud mot utförsel av vissa produkter som kan användas i massförstörelsesyfte. Den senare lagstiftningen är i viss mån parallell till den nu föreslagna eftersom den också avser prekursorer (utgångsämnen) till vissa kemiska produkter.

Innehav av nu aktuella ämnen är till skillnad från vad som är huvudregeln beträffande narkotika inte förbjudet i sig. Många av ämnena har också legala användningsområden och är vitt spridda både till företag och enskilda. Det är därför inte praktiskt genomförbart att kontrollera all hantering av dessa ämnen. Den närmare begränsningen av vilka förfaranden som skall kontrolleras anges i 7 c §.

7 b § Paragrafen innehåller allmänna bestämmelser om försiktighetsåtgärder. Aktsambetsregeln riktar sig till alla som på ett eller annat sätt befattar sig med de aktuella ämnena.

Med detta avses inte bara den som tar direkt (fysisk) kontakt med ämnet i fråga utan även den som indirekt tar befattning med ett sådant ämne. Den gäller förutom yrkesmässig hantering också användning i konsumentledet av sådana ämnen samt privat import. Syftet är att undvika att de kontrollerade ämnena kommer på avvägar.

Paragrafen får konkret innehåll för särskilda situationer genom de följande paragraferna i lagen och genom föreskrifter som meddelas av

regeringen eller Läkemedelsverket med stöd av bemyndigandet i 12 §. Föreskrifter om särskilda försiktighetsåtgärder är enligt förslaget straffsanktionerade. Föreskrifterna kan bl.a. avse angivande av vad ämnena skall användas till och vem som är slutanvändare och om samarbete mellan myndigheter och hanterare av kemiska produkter.

Även enligt lagen (1985:426) om kemiska produkter (5 §) kan särskilda föreskrifter om försiktighetsåtgärder meddelas och de är straffsanktionerade enligt 20 § i samma lag. Vissa ämnen kan därför komma att omfattas av sådana föreskrifter enligt båda lagstiftningarna. Detta kan dock knappast undvikas eftersom de båda lagstiftningarna som tidigare berörts har olika syften.

7 c § Paragrafen innehåller regler om möjlighet för regeringen att förordna i vilka fall det skall krävas tillstånd för respektive anmälan om viss verksamhet med de aktuella ämnena. Vad gäller narkotika finns tillståndskrav endast vad gäller import, export, transit (3 §), tillverkning (4 §) och handel (5 §) medan det för de aktuella ämnena för att uppfylla CATF-rekommendationerna respektive EG:s regler ställs krav på tillstånd respektive anmälan även beträffande transport och förvaring. Detta beror inte på att strängare krav i detta avseende skulle ställas på de ämnen som inte är narkotika men som kan användas vid olaglig narkotikatillverkning än på narkotika. I fråga om narkotika är nämligen all hantering förbjuden utom den som sker för medicinskt eller vetenskapligt ändamål (2 § narkotikakontrollagen respektive 2 § narkotikaförordningen). Beträffande ämnen som kan användas vid olaglig narkotikatillverkning är istället huvudregeln att rätten att hantera dessa inte är inskränkt och från denna görs därefter genom de nya reglerna vissa undantag för att få tillstånd en kontroll av ämnena.

Enligt EG-förordningen ställs i detta sammanhang olika krav beroende på i vilken av förteckningarna ett ämne har tagits in. Strängast krav ställs på ämnena i förteckning I där tillstånd för verksamheten skall krävas. För övriga kategorier skall det räcka med en anmälan om verksamheten. Vidare skall det i vissa fall krävas särskilt exporttillstånd för varje enskilt tillfälle av utförsel av ämnen som avses i 7 a §. Även i detta avseende ställs det hårdare krav på ämnena i förteckning I. För dessa skall det krävas exporttillstånd i varje enskilt fall medan det för ämnena i övriga förteckningar krävs exporttillstånd för utförsel till vissa länder, bl.a. länder med känd illegal narkotikaproduktion och länder som har ställt upp krav på importtillstånd. Det är inte möjligt att i lagtexten närmare ange vilka länder det rör sig om utan detta bör anges av regeringen i den anslutande förordningen.

En förutsättning för att tillstånd skall beviljas till en verksamhet eller till en exporttransaktion är att sökanden kan visa att verksamheten kan bedrivas eller exporttransaktionen ske på ett sätt som minimerar riskerna för att ämnena kommer till användning för tillverkning av narkotika.

Som nämnts i specialmotiveringen till 7 a § har många av ämnena ett stort användningsområde och en omfattande legal användning. Det är därför inte möjligt att föreskriva att all verksamhet med sådana ämnen skall vara tillstånds- eller anmälningspliktig. Exempelvis kan det inte komma i fråga att föreskriva tillstånds- eller anmälningsplikt för enskilda att använda sådana ämnen huvudsakligen för privat bruk. Det bör sålunda krävas att verksamheten är yrkesmässig. Vidare kan en verksamhet böra vara undantagen från tillämpningen av de nya reglerna, t.ex. med hänsyn till verksamhetens ringa omfattning eller till den mängd av respektive ämne som förekommer där. De krav som bör ställas på hanteringen av respektive ämne kan inte uttömmande anges i själva lagtexten utan blir beroende av regeringens föreskrifter enligt denna paragraf jämfört med på vilken förteckning ämnet tagits upp efter föreskrift enligt 7 a §.

I de fall tillstånd krävs skall sådant kunna vägras om uppgifterna som lämnas i en ansökan är otillräckliga, ofullständiga eller oriktiga eller om det finns grundad anledning att misstänka att ämnena kommer till användning vid olaglig narkotikatillverkning. Närmare föreskrifter om vad en ansökan respektive en anmälan skall innehålla bör meddelas i förordningen om kontroll av narkotika.

8 § Läkemedelsverket är tillståndsmyndighet för narkotikahanteringen enligt narkotikakontrollagen. Det mest näraliggande är att Läkemedelsverket får denna uppgift även vad gäller de kemiska ämnen som kan användas vid olaglig tillverkning av narkotika. Uppgiften att ta emot anmälan om verksamhet som avses i 7 c § bör också ligga på Läkemedelsverket. Ett alternativ vore att tillerkänna Kemikalieinspektionen dessa uppgifter. Kemikalieinspektionens nuvarande uppgifter enligt kemikalielagstiftningen är dock att verka för dess syfte att skydda människor och miljö från kemiska produkters egenskaper. När det gäller frågan om att kontrollera flödet av kemikalier som kan användas för narkotikatillverkning ligger denna uppgift dock närmare Läkemedelsverkets kompetensområde.

I 8 § har också angetts förutsättningarna för att ett tillstånd som har meddelats enligt lagen skall kunna återkallas. Så kan ske om det behövs för att förebygga missbruk av narkotika eller för att förebygga att ett ämne används till olaglig framställning av narkotika. Ett tillstånd får också återkallas om tillståndshavaren har åsidosatt föreskrifter eller villkor som har meddelats med stöd av lagen eller om det finns andra särskilda skäl till återkallelse. Med andra särskilda skäl för återkallelse avses t.ex. att det visar sig att sökanden har lämnat oriktiga uppgifter i ansökan om tillstånd eller att de försiktighetsåtgärder som har vidtagits inte är tillräckliga för att hindra att ämnena skall kunna komma till användning vid olaglig narkotikatillverkning. Ett tillstånd kan givetvis också återkallas om tillståndshavaren inte betalar de avgifter som har fastställts eller om han själv begär att tillståndet skall upphävas.

9 § Till narkotikakontrollagens bestämmelse om anteckningsskyldighet vad gäller transaktioner med narkotika har lagts en motsvarande anteckningsskyldighet vad gäller kemikalier som kan användas vid tillverkning av narkotika. Skyldigheten gäller endast i tillstånds- eller anmälningspliktiga verksamheter. Närmare föreskrifter om innehållet i anteckningarna och om skyldighet att bevara dem viss tid bör meddelas av Läkemedelsverket efter bemyndigande av regeringen.

Paragrafen har också gjorts tillämplig på transit (sändande genom tullområdet) beträffande narkotika.

9 a § I paragrafen stadgas en skyldighet att märka förpackningar och annat som innehåller narkotika eller kemiska ämnen som kan användas vid tillverkning av narkotika. Någon sådan bestämmelse har inte tidigare funnits i narkotikakontrollagen. CATF-rekommendationerna och EG-förordningen föreskriver emellertid en sådan skyldighet vad gäller de ämnen som kan användas vid olaglig narkotikatillverkning. För att undvika att strängare regler gäller för dessa ämnen än för narkotika bör sådana bestämmelser införas också för narkotika. Det ligger i sakens natur att frågan om märkning av varuförpackningar i princip bara har betydelse i fråga om yrkesmässig verksamhet. Skyldigheten bör därför begränsas till sådan verksamhet (jfr dock Lagrådets respektive departementschefens uttalanden i prop. 1984/85:118 s. 65-66 och 72).

Märkningen skall innehålla ämnets eller substansens namn angivet på samma sätt som i de fastställda förteckningarna över narkotika respektive kemiska ämnen som kan användas vid olaglig tillverkning av narkotika. Närmare föreskrifter om märkning kan efter regeringens bemyndigande meddelas av Läkemedelsverket (se 12 §). I kemikalielagstiftningen finns också bestämmelser om märkning (8 §) med syftet att lämna produktinformation. Eftersom vissa av de nu aktuella ämnena också omfattas av kemikalielagstiftningens regler i det avseendet kan därför vissa produkter komma att omfattas av bestämmelser om märkning i båda lagstiftningarna. Detta blir emellertid en oundviklig följd av att lagstiftningarna som tidigare har berörts har olika syften. Den närmare utformningen av märkningen och andra samordningsproblem får överlåtas till de berörda myndigheterna.

11 § Paragrafen reglerar Läkemedelsverkets tillsynsverksamhet. Av samma skäl som har anförts beträffande 8 § bör Läkemedelsverket även svara för tillsynen vad gäller kemiska ämnen som kan användas vid olaglig narkotikatillverkning. Till bestämmelsen har därför lagts en rätt för Läkemedelsverket att kontrollera även de lokaler där sådana ämnen hanteras. Detta gäller även lokaler som disponeras av s.k. befraktare. På grund av vad Lagrådet anförts har dock beträffande ämnen som kan användas vid olaglig narkotikatillverkning rätten att erhålla tillträde till lokaler där verksamheten bedrivs inskränkts något såtillvida att en sådan befogenhet inte gäller utrymmen där "annan hantering" av sådana ämnen sker. Huvudregeln är, som tidigare berörts, att hanteringen av

dessa ämnen är tillåten och de har i många fall ett omfattande legalt användningsområde. Det skulle föra för långt om verket hade rätt att utföra tillsyn i alla de lokaler där sådana ämnen kan tänkas hanteras. Detsamma bör gälla lokaler där andra utgångsämnena till narkotika hanteras. Begreppet "utgångsämnena" avser såväl nu aktuella ämnen som andra kemikalier som kan användas vid narkotikatillverkning än de som anges i förteckningarna, andra råvaror till narkotika och halvfabrikat. Vidare har som utvecklats i avsnitt 2.6 Läkemedelsverket rätt till tillträde till lokaler där handlingar rörande de aktuella ämnena förvaras. Läkemedelsverkets rätt att få tillträde till lokaler där förpackningsmaterial till narkotika hanteras torde sammanhålla med risken för att narkotika blir föremål för brott. Det finns inte anledning att i denna del ha en lika långtgående regel i fråga om ämnen som kan användas vid olaglig narkotikatillverkning.

I paragrafen i dess tidigare lydelse finns en möjlighet för Läkemedelsverket att förelägga vite om tillträde vägras. Om detta vore den enda möjligheten för Läkemedelsverket att framtvinga tillträde till en lokal kunde det resultera i en tidsutdräkt som möjliggör för oseriösa handlare att dölja brister i hanteringen eller brottslig verksamhet. Genom ett tillägg till paragrafen har Läkemedelsverket därför också getts möjlighet att om tillträde vägras begära biträde av polismyndigheten för att därigenom framtvinga tillträde till de lokaler m.m. där tillsynen skall genomföras.

12 § Paragrafen har kompletterats med bemyndiganden såvitt gäller föreskrifter om transit, transport, förvaring och märkning.

13 § Till paragrafen har lagts bestämmelser om ansvar för brott mot reglerna om kemiska ämnen som kan användas vid olaglig narkotikatillverkning. Dessa ämnen utgör inte narkotika i sig och förfaranden med dem kan således inte bestraffas enligt narkotikastrafflagen. Det är inte, till skillnad mot vad som gäller narkotika, generellt förbjudet att befatta sig med dessa ämnen. I själva verket har de i flera fall stora legala användningsområden och är vitt spridda. Det enda som kan komma ifråga är sålunda straffbeläggande av verksamhet utan tillstånd eller anmälan i de fall detta krävs, brott mot lagens bestämmelser eller mot föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen av regeringen eller Läkemedelsverket eller om oriktiga uppgifter lämnas i en ansökan om tillstånd eller anmälan enligt lagen. Straffvärdet för sådana brott torde inte vara högre än att de kan rymmas inom den angivna strafflatituden böter eller fängelse i högst ett år.

Enligt *första stycket första punkten* straffbeläggs bedrivande av verksamhet enligt 7 c § utan erforderligt tillstånd eller föreskriven anmälan om verksamheten.

Enligt *andra punkten* straffsanktioneras bestämmelserna om anteckningar i 9 § och märkning i 9 a §.

Ansvarsbestämmelsen i *tredje punkten* har överförts från den tidigare första punkten och avser åsidosättande av sådana föreskrifter som regeringen eller Läkemedelsverket har meddelat med stöd av lagen. Detta omfattar bl.a. föreskrifter om särskilda försiktighetsåtgärder enligt den föreslagna 7 b §. Enligt 11 § kan förelägganden eller förbud som Läkemedelsverket meddelar för att lagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen skall efterlevas förenas med ett vitesföreläggande. I det fall ett vitesföreläggande inte är aktuellt, t.ex. för att verket får vetskap om en transaktion först efter det att den har genomförts, bör förfarandet kunna bestraffas om det utgör ett brott mot gällande föreskrifter.

Fjärde punkten har överförts från den tidigare andra punkten och kompletterats med anmälan om verksamhet enligt de nya reglerna.

13 a § Ämnen som har varit föremål för brott enligt de nya bestämmelserna liksom värdet därav samt utbyte av brott enligt lagen skall kunna förverkas. Bestämmelsen har utformats med förebild i 22 § lagen (1985:426) om kemiska produkter. När det gäller brottsliga förfaranden beträffande narkotika är förverkandereglerna i narkotikastrafflagen och varusmuggningslagen tillämpliga.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Inom EG liksom inom flera av de andra länder som har deltagit i det internationella samarbetet om kontroll över ämnen som kan användas vid olaglig narkotikatillverkning har författningsregler om sådan kontroll redan införts. Det är angeläget att den lagstiftning som nu föreslås i Sverige börjar gälla snarast. Narkotikakontrollagen, i vilken de nya bestämmelserna föreslås införda, skall enligt riksdagens beslut träda i kraft den dag regeringen bestämmer. Detta har förutsatts ske samtidigt med att EES-avtalet träder i kraft. Det får dock bedömas angeläget att bl.a. narkotikakontrollagen träder i kraft åtminstone den 1 juli 1993, oavsett EES-avtalet.

Förslag till

Lag om ändring i lagen (1992:1276) om ändring i lagen (1992:860) om kontroll av narkotika

11 a § Som utvecklats i avsnitt 2.8 skall Läkemedelsverkets verksamhet avseende kontroll av ämnen som kan användas vid olaglig narkotikatillverkning finansieras genom avgifter. Nuvarande bemyndigande för Läkemedelsverket att ta ut avgifter för sin tillståndsgivning beträffande narkotika har införts genom en ändring i narkotikakontrollagen (1992:1276, se 11 a §). Paragrafen motsvarar i sak 8 a § narkotikaförordningen. Denna paragraf har nu justerats så att Läkemedelsverket ges

rätt att ta ut avgifter för tillstånd även beträffande nu aktuella ämnen. Detsamma gäller när verket tar emot en anmälan om verksamhet beträffande sådana ämnen. Regeringen beslutar om avgifternas storlek medan Läkemedelsverket får utfärda föreskrifter om annat än avgifternas storlek.

6 Hemställan

Med hänvisning till vad jag har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att anta förslagen till

1. lag om ändring i lagen (1992:860) om kontroll av narkotika,
2. lag om ändring i lagen (1992:1276) om ändring i lagen (1992:860) om kontroll av narkotika,
3. lag om ändring i läkemedelslagen (1992:859),
4. lag om ändring i lagen (1992:861) om ändring i narkotikastrafflagen (1968:64),
5. lag om ändring i lagen (1992:1275) om ändring i lagen (1961:181) om försäljning av teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat,
6. lag om ändring i lagen (1992:1200) om ändring i förordningen (1968:70) med vissa bestämmelser om injektionssprutor och kanyler,
7. lag om ändring i lagen (1992:1201) om ändring i lagen (1970:205) om detaljhandel med läkemedel,
8. lag om ändring i lagen (1992:1202) om ändring i lagen (1975:187) om kontroll av fabrikssteriliserade engångsartiklar för hälso- och sjukvårdsändamål,
9. lag om ändring i lagen (1992:1203) om ändring i lagen (1992:894) om ändring i lagen (1981:49) om begränsning av läkemedelskostnader, m.m.
10. lag om ändring i lagen (1992:1204) om ändring i lagen (1985:426) om kemiska produkter,
11. lag om ändring i lagen (1992:1205) om ändring i strålskyddslagen (1988:220).

7 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta de förslag som föredraganden har lagt fram.

Förslag till

Lag om ändring i lagen (1992:860) om kontroll av narkotika

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Kemiska ämnen som kan användas vid tillverkning av narkotika

7 a § Bestämmelserna i 7 b-14 §§ gäller i den utsträckning regeringen föreskriver kemiska ämnen som kan användas vid olaglig narkotikatillverkning.

7 b § Den som tar befattning med sådana ämnen som avses i 7 a § skall vidta de åtgärder och i övrigt iakta sådan försiktighet som behövs för att förhindra att ämnena används till olaglig narkotikatillverkning.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om särskilda försiktighetsåtgärder.

7 c § Regeringen får föreskriva att tillverkning, handel, export, import, sändande genom tullområdet, transport och förvaring av ämnen som avses i 7 a § får bedrivas endast efter tillstånd eller efter anmälan om verksamheten.

7 d § Regeringen får föreskriva att exporttillstånd skall krävas för utförsel av ämnen som avses i 7 a §.

Tillstånd och tillsyn

8 § Läkemedelsverket prövar frågor om tillstånd enligt denna lag. Tillstånd skall förenas med de villkor som behövs. Vid prövningen skall verket särskilt ta hänsyn till innehållet i de överenskommelser om narkotika som

Tillstånd och tillsyn m.m.

8 § Läkemedelsverket prövar frågor om tillstånd enligt denna lag. Tillstånd skall förenas med de villkor som behövs. Vid prövningen skall verket särskilt ta hänsyn till innehållet i de överenskommelser om narkotika och om

Sverige har biträtt. Ett tillstånd får återkallas av verket, om det behövs för att förebygga missbruk av narkotika.

9 § Den som importerar, exporterar eller tillverkar narkotika eller handlar med narkotika skall föra sådana anteckningar som behövs för att kontrollera efterlevnaden av bestämmelserna i denna lag och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. Föreståndare för en vetenskaplig institution där narkotika används i vetenskapligt syfte, skall föra sådana anteckningar som behövs för kontrollen av användningen.

11 § Läkemedelsverket har rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen och får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att denna lag eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen skall efterlevas.

För tillsyn har läkemedelsverket rätt till tillträde dels till områden, lokaler och andra utrymmen som används i samband med tillverkning eller annan hantering av narkotika, av utgångsämnen till

kemiska ämnen som kan användas vid framställning av narkotika som Sverige har biträtt. Ett tillstånd får återkallas av verket, om det behövs för att hindra missbruk av narkotika eller för att förebygga att ett ämne används till olaglig framställning av narkotika. Ett tillstånd får också återkallas om tillståndshavaren har åsidosatt föreskrifter eller villkor som har meddelats med stöd av lagen eller om det finns andra särskilda skäl till återkallelse.

8 a § Anmälan om verksamhet som avses i 7 c § skall göras hos läkemedelsverket.

9 § Den som importerar, exporterar, tillverkar eller handlar med narkotika eller sådana ämnen som avses i 7 a § skall föra sådana anteckningar som behövs för att kontrollera efterlevnaden av bestämmelserna i denna lag och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. Föreståndare för en vetenskaplig institution där narkotika används i vetenskapligt syfte, skall föra sådana anteckningar som behövs för kontrollen av användningen.

9 a § Den som tillverkar, importerar, exporterar eller handlar med narkotika eller sådana ämnen som avses i 7 a § skall på varans förpackning genom märkning eller på annat sätt ange ämnets eller substansens namn.

För tillsyn har läkemedelsverket rätt till tillträde dels till områden, lokaler och andra utrymmen som används i samband med tillverkning eller annan hantering av narkotika, av ämnen som avses i

narkotika eller av förpackningsmaterial, dels till utrymmen där prövning av narkotikans egenskaper utförs. Verket får i sådana utrymmen göra undersökningar och ta prover. Läke-medelsverket har dock inte med stöd av denna lag rätt till tillträde till bostäder.

På begäran skall den som förfogar över sådana varor som avses i andra stycket lämna nödvändigt biträde vid undersökningen. För uttaget prov betalas inte ersättning. Ett beslut om föreläggande eller förbud får förenas med vite. Om tillträde eller biträde vägras får läke-medelsverket också förelägga vite.

7 a §, andra utgångsämnen till narkotika eller av förpackningsmaterial, dels till utrymmen där prövning av narkotikans egenskaper utförs. Verket får i sådana utrymmen göra undersökningar och ta prover. Läke-medelsverket har dock inte med stöd av denna lag rätt till tillträde till bostäder.

Avgifter

11 a § Den som ansöker om tillstånd enligt denna lag skall betala ansökningsavgift.

Regeringen beslutar om avgifternas storlek och får meddela ytterligare föreskrifter om sådana avgifter. Efter bemyndigande av regeringen får läke-medelsverket meddela ytterligare föreskrifter om avgifter som inte gäller avgifternas storlek.

Ytterligare föreskrifter

12 § Regeringen får i fråga om import, export, tillverkning, handel, förordnande, utlämnande och anteckningar besluta om ytterligare föreskrifter.

Regeringen får överlåta till läke-medelsverket och general-tullstyrelsen att besluta om sådana föreskrifter.

12 § Regeringen får i fråga om import, export, tillverkning, handel, förordnande, utlämnande, anteckningar och märkning besluta om ytterligare föreskrifter.

Regeringen får överlåta till läke-medelsverket och general-tullstyrelsen att besluta om sådana föreskrifter.

Ansvar

13 § Till böter eller fängelse i högst ett år döms, om gärningen inte är belagd med straff enligt narkotikastrafflagen (1968:64), eller enligt lagen (1960:418) om

Ansvar

12 a § Bestämmelser om olovlig utförelse och försök därtill finns i lagen (1960:418) om straff för varusmuggling.

13 § Till böter eller fängelse i högst ett år döms, om gärningen inte är belagd med straff enligt narkotikastrafflagen (1968:64), eller enligt lagen (1960:418) om

Nuvarande lydelse

straff för varusmuggling den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

1. åsidosätter föreskrift som meddelats med stöd av denna lag, eller

2. lämnar oriktig uppgift i ärende om tillstånd enligt denna lag.

I ringa fall skall inte dömas till ansvar.

Föreslagen lydelse

straff för varusmuggling den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

1. bedriver sådan verksamhet som avses i 7 c § utan tillstånd eller utan att göra anmälan om verksamheten, eller

2. åsidosätter föreskrift som meddelats med stöd av denna lag, eller

3. lämnar oriktig uppgift i ärende om tillstånd eller i anmälan om verksamhet enligt denna lag.

I ringa fall skall inte dömas till ansvar.

13 a § Utbyte av brott som avses i 13 § skall förklaras förverkat.

Sammanställning av remissyttranden över promemorian om kontroll över ämnen som kan användas vid olaglig tillverkning av narkotika (S92/5881/IFO)

Socialdepartementet har i en promemoria föreslagit vissa lagstiftningsåtgärder för att uppfylla Sveriges internationella åtaganden vad gäller insatser mot illegal narkotikaframställning. I promemorian föreslås att Läkemedelsverket får till uppgift att kontrollera de ämnen som utan att i sig vara narkotika kan användas vid framställning av narkotika (s.k. prekursorer). Läkemedelsverket skall också handha tillståndgivning för införsel av prekursorer och därvid ha rätt att uppbära avgifter. Vid den direkta kontrollen vid gränserna bör tullmyndigheten stå för kontrollen. Nya bestämmelser om kontroll av prekursorer föreslås införas i lagen (1992:860) om kontroll av narkotika och i en kommande förordning om kontroll av narkotika m.m. Läkemedelsverket föreslås också få rätt att utfärda detaljföreskrifter.

Remissinstanser som har yttrat sig över promemorian

Remissyttranden har inkommit från *Läkemedelsverket*, *Kemikalieinspektionen*, *Rikspolisstyrelsen*, *Generaltullstyrelsen*, *Riksrevisionsverket*, *Riksåklagaren*, *Statens kriminaltekniska laboratorium*, *Socialstyrelsen*, *Göta hovrätt*, *Kammarrätten i Stockholm* och *Kommerskollegium*, som alla anmodats att yttra sig.

Därutöver har ett remissyttrande inkommit från *Sveriges Kemiska Industrikontor (Kemikontoret)*, som beretts tillfälle att yttra sig.

De flesta av remissinstanserna är övervägande positiva till förslagen i promemorian. *Riksrevisionsverket*, *Statens kriminaltekniska laboratorium* och *Kommerskollegium* har intet att erinra mot förslagen och citeras därför inte i denna sammanställning.

Remissinstansernas yttranden över lagförslaget

4 §

Kammarrätten i Stockholm ifrågasätter om inte 4 § skulle innehålla en hänvisning till bestämmelserna i 7 b–14 §§ om restriktioner mot tillverkning av narkotika.

7 §

Rikspolisstyrelsen anser att det finns behov av att föreskriva en skyldighet att skyndsamt underrätta polismyndigheten vid misstankar om brott mot denna lag. Denna skyldighet bör lämpligen införas i 7 § eller alternativt att Läkemedelsverket när det finner nödvändigt får möjlighet att föreskriva skyldigheten genom en bestämmelse i 8 §. Polisen säger sig ha goda erfarenheter av seriösa kemikalieföretag som underrättar

polisen vid misstankar om brottslig användning av prekursorer. Rikspolisstyrelsen anför vidare:

Prop. 1992/93:186
Bilaga 2

Åsidosättande av den föreslagna underrättelseskyldigheten bör vara kriminaliserad och straffmaximum bör inte understiga ett års fängelse. Genom kriminaliseringen markeras att samhället ser allvarligt på olaglig handel med ämnen som kan användas vid olaglig tillverkning av narkotika. Det är därmed av största vikt att t.ex. kemikalieföretag är särskilt uppmärksamma på förekomsten av oseriösa köpare. - - -

Motivet för det föreslagna tillägget är inte bara nödvändigheten av en effektiv narkotikabekämpning. Illegal tillverkning av narkotika kan också medföra allvarlig fara för personer och egendom i den omgivning där tillverkningen sker, eftersom vissa processer i tillverkningen kan vara förenade med stora explosionsrisker.

Efter det att ett illegalt narkotikalaboratorium avslöjats, torde den föreslagna lagstiftningen underlätta lagföring av mindre seriösa handlare som försett laboratoriet med nödvändiga ämnen för tillverkningen.

7 b §

Kammarrätten i Stockholm föredrar att andra stycket formuleras i analogi med 5 § lagen om kemiska produkter så att "...föreskrifter om särskilda försiktighetsåtgärder" byts mot "...särskilda föreskrifter om försiktighetsåtgärder".

7 c §

Göta hovrätt och *Kammarrätten i Stockholm* vill ersätta ordet "bedriva" med "ske" för att få en bättre språklig utformning.

7 c och 7 d §§

Kammarrätten i Stockholm ifrågasätter om det behövs två olika bestämmelser om bemyndigande för exporttillstånd i 7 c och 7 d §§. *Kammarrätten* menar att de olika typerna av exporttillstånd bör kunna återspeglas i förordningen i stället och därmed skulle 7 d § kunna utgå. Om 7 d § ändå skulle behållas menar *Kammarrätten* att paragrafen bör "utformas så att den tydligt anger att den avser krav på exporttillstånd 'för varje enskilt tillfälle av' utförelse av ämnen som avses i 7 a §".

Generaltullstyrelsen anser att 7 d § inte är nödvändig eftersom exporttillstånd redan är reglerat i 7 c §. *Styrelsen* anser att 7 d § bör utgå.

8 §

Kammarrätten i Stockholm anser att det ur rättssäkerhetssynpunkt är angeläget att bestämmelsen om återkallande av tillstånd motiveras närmare i förarbetena. Enligt *Kammarrätten* har tillägget om återkallande inte motiverats i promemorian. Detta är angeläget eftersom det handlar om att återkalla gynnande beslut. *Kammarrätten* vill därför att motiveringen anger vad som avses med "andra särskilda skäl".

9 och 9 a §§

Riksåklagaren menar att det kan tolkas som om sändande genom tullområde (transit) inte omfattas av reglerna i 9 och 9 a §§ eftersom 7 c § anger sändande genom tullområde som en självständig form av hantering. 9 och 9 a §§ anger bara import, export, tillverkning och handhavande av prekursorer. *Riksåklagaren* anser att detta skulle strida mot EG-förordningens andra artikel som uttryckligen anger transit.

Kammarrätten i Stockholm anser att samma ordningsföljd bör gälla för orden importerar, exporterar och tillverkar i både 9 och 9 a §§.

11 §

Rikspolisstyrelsen anser att Läkemedelsverket även skall få möjlighet att begära polisens biträde om verket vägras tillträde till lokaler där prekursorer hanteras. Endast vitesmöjligheten är otillräcklig emedan oseriösa handlare under tiden vitet utdöms kan hinna dölja spåren av brottet.

Riksåklagaren menar att 11 § inte ger Läkemedelsverket någon rätt till tillträde i "lokaler där den mer bokföringsmässiga verksamheten äger rum såvida den inte sker i samma lokaler som den mer handfasta hanteringen av ämnena". Enligt specialmotiveringen till departementsförslaget skall Läkemedelsverket ha rätt till tillträde till lokaler som disponeras av anteckningsskyldiga enligt 9 §. Denna rätt framgår således inte i 11 §, anser *Riksåklagaren*.

11a §

Riksåklagaren anser att ordet "sådana" bör skjutas in före "ytterligare föreskrifter".

Kemikontoret motsätter sig att tillstånden beläggs med avgifter, och skriver:

Att införa kontroll av handel och hantering av vissa produkter med hjälp av tillstånd meddelade av myndighet förestavas av samhällshänsyn. Kostnaderna för sådan offentlig verksamhet bör enligt vår mening därför bestridas med medel över statsbudgeten.

Den föreslagna tillståndsverksamheten får inte innebära att företagens konkurrensförhållanden snedvrids. Därför måste bestämmelserna rymma möjligheter till "generella tillstånd" för företag som hanterar tillståndspliktiga varor i löpande verksamhet utan anknypning till narkotikatillverkning. Inte minst gäller detta varor, som hanteras i mycket stora kvantiteter i industriella processer.

Kemikontoret föreslår också att det får tillfälle till ett nära samråd vid utarbetandet av tillämpningsföreskrifterna för tillståndsgivningen.

12 §

Riksåklagaren är oklar över vilken grund regeringen skulle ha för att delegera åt Läkemedelsverket och Generaltullstyrelsen att besluta om föreskrifter, och frågar: "Kan den möjligen härledas till 7 b § andra stycket i förslaget?"

12 a §

Generaltullstyrelsen finner syftet med 12 a § svårbegripligt eftersom 13 § reglerar de fall där gärningen inte är belagd med straff enligt narkotikastrafflagen eller varusmuggningslagen. Till skillnad från den senare lagen krävs för ansvar i 13 § endast oaktsamhet, framhåller *Generaltullstyrelsen*.

Riksåklagaren ifrågasätter om 12 a § fyller någon funktion, och yttrar: "Om den skall kvarstå bör den formuleras mera neutralt (jfr motsvarande bestämmelse i lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel)."

13 §

Socialstyrelsen vill ha skärpt straffansvar och anser att fängelse bör vara normalpåföljden.

13 a §

Riksåklagaren menar att också "de ämnen som omfattas av lagen och som varit föremål för brott enligt denna" bör kunna förverkas. Förslaget i 13 a § avser endast förverkande av utbyte av brott och torde i praktiken få en mycket begränsad tillämplighet, enligt *Riksåklagaren*.

Övriga synpunkter från remissinstanserna

Läkemedelsverket har inget att erinra vad gäller förslagen till lag respektive förordning. Verket anser att kemikalieleverantörer möjligen kunde åläggas att rapportera om misstänkt olovliga verksamheter. "Myndighetsuppgifterna faller väl in i Läkemedelsverkets nuvarande kontroll av narkotika och tekniska alkoholprodukter", enligt verkets mening. Den föreslagna avgiftsfinansieringen är verket tveksamt till, och anför följande:

Avgiften föreslås läggas på tillstånd som verket kommer att utfärda. Dessa omfattar företag som har kemikalier i förteckning 1 samt anmälda företag (förteckning 2 och 3) som exporterar till land där tillstånd för import krävs. Troligt är att dessa tillstånd kommer att bli få och koncentreras till ett fåtal företag. Dessa företag skulle således komma att belastas av en oproportionerligt stor avgift. Mot denna bakgrund vill Läkemedelsverket föreslå att kostnaderna för kontrollen under ett uppbyggnadsskede bekostas av statsanslag. Då erfarenhet vunnits efter något år eller två bör ett säkrare underlag föreligga för en avgiftsfinansiering.

Rimligt är att denna då skulle spridas ut på alla de företag som importerar och exporterar de reglerade kemikalierna via en årlig avgift ev. försäljningsrelaterad samt en avgift för varje beviljat tillstånd. Detta skulle sprida kostnaderna på betydligt fler företag och därmed ej bli betungande och kunna orsaka konkurrensskevhet mot alternativa kemikalier eller mot utländska leverantörer. Osäkerheten om ett sådant avgiftssystem är dock stor varför Läkemedelsverket anser att införandet bör ske först efter att kontrollen byggts upp och ett säkrare underlag föreligger.

Läkemedelsverket finner svårt att uppskatta resursbehovet för den nya kontrollverksamheten eftersom det inte äger exakt kännedom om handelen med de kemikalier som kontrollen omfattar. I uppbyggnadsskedet torde insatserna bli rätt omfattande. Verket avser därför att återkomma med en mer exakt uppskattning av resursåtgång och medelsbehov.

Kemikalieinspektionen påpekar att två av de sex ämnen som anges i dess föreskrifter (KIFS 1986:5) om tillståndskrav för livsfarliga och mycket farliga kemiska produkter inte är med på förteckningen över de ämnen som avses bli kontrollerade. Därför föreslår inspektionen att man överväger att de två återstående ämnena, amylnitrit och isobutylnitrit, tas om hand inom läkemedelslagstiftningen.

Generaltullstyrelsen finner det viktigt att även s.k. brokers bör bli föremål för tillsyn. Därutöver bör enligt styrelsen även vissa tradingföretag och befraktare kunna kontrolleras. Gemensamt för dessa typer av verksamheter är att någon fysisk befattning inte sker med varan. Styrelsen yttrar därför:

För tullverkets del finns vare sig skyldighet eller befogenhet att kontrollera handlingar för varor som fysiskt inte finns eller har funnit sig inom landet. *Generaltullstyrelsen* föreslår att ett tillägg i lagen (1992:860) görs, där tullen ges befogenhet i andra fall än som avses i 75 § tullagen att utöva tillsyn hos s.k. brokers, tradingföretag och befraktare i syfte att motverka olaglig förmedling, handel eller transport av ämnen som kan användas vid olaglig tillverkning av narkotika. Denna typ av företag skall tillhandahålla upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen.

Göta hovrätt vill att lagtexten justeras så att ordet "framställning" byts ut mot "tillverkning" för att lydelsen skall bli konsekvent.

Kammarrätten i Stockholm anser att promemorian är ofullständig och att den saknar "en analys och diskussion av betydelsen för svenskt vidkommande av de redovisade internationella instrumenten". *Kammarrätten* fortsätter:

Promemorian utgår från att en anpassning av svensk lagstiftning skall ske och nämner (s. 53) som grund härför enbart att FN:s narkotikabrottskonvention har godkänts av riksdagen den 30 maj 1991 och att dåvarande biträdande socialministern senare - när och i vilket sammanhang får man inte veta - har uttryckt den svenska regeringens avsikt att prioritera arbetet med att överväga hur CATF-rekommendationerna skulle kunna omsättas i svenska bestämmelser och andra åtgärder. Det anges också att den svenska regeringen i princip har godtagit CATF-rekommendationerna. När ett sådant principiellt ställningstagande av regeringen skulle ha skett redovisas dock inte.

Mot bakgrund av det anförda framstår det för *Kammarrätten* som oklart i vad mån den egentliga grunden för den tillämpade lagstiftningen är narkotikabrottskonventionen, som Sverige har tillträtt utan att vidta lagstiftningsåtgärder i nu aktuellt avseende, eller CATF-rekommendationerna eller eventuellt EG-förordningarna på området. Det är därvid att märka att CATF-rekommendationerna inte är folkrättsligt bindande instrument och att EG-förordningarna enligt uppgift i promemorian inte omfattas av EES-avtalet.

Troligen förhåller det sig så, att det är angeläget - men inte ofrån-

komligt - att Sverige vidtar lagstiftningsåtgärder i linje med CATF-rekommendationerna, eftersom Sverige har deltagit aktivt i det samarbete på narkotikakontrollområdet som har fortsatt efter 1988 års narkotikabrottskonvention. Det kan också tänkas vara lämpligt att Sverige redan nu vidtar förberedelser för anpassning av sin lagstiftning till EG-förordningarna med hänsyn till strävandena mot svenskt medlemskap i EG. Om dessa förmodanden beträffande de föreliggande motiven för lagstiftning är riktiga finns det givetvis inte några erinringar från Kammarrättens sida mot att föreslagen anpassning görs.

Kammarrätten påtalar också att promemorian inte innehåller något förslag till ikraftträdande av de nya, ändrade reglerna. I övrigt instämmer Kammarrätten med promemorian "att de kompletterande lagregler som kan behövas lämpligast tas in i narkotikakontrollagen".

Förslag till

Lag om ändring i lagen (1992:860) om kontroll av
narkotika

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1992:860) om kontroll av narkotika

dels att det i lagen skall införas sex nya paragrafer, 7 a, 7 b, 7 c, 8 a, 9 a och 13 a §§ samt närmast före 7 a § en ny rubrik av följande lydelse,

dels att 8, 9, 11, 12 och 13 §§ samt rubrikerna närmast före 8 och 13 §§ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Kemiska ämnen som kan användas vid olaglig tillverkning av narkotika

7 a § Bestämmelserna i 7 b-14 §§ gäller i den utsträckning regeringen föreskriver kemiska ämnen som kan användas vid olaglig tillverkning av narkotika.

7 b § Den som tar befattning med sådana ämnen som avses i 7 a § skall vidta de åtgärder och i övrigt iakttä sådana försiktighet som behövs för att förhindra att ämnena används till olaglig tillverkning av narkotika.

*Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Läke-
medelsverket, får meddela föreskrifter om särskilda försiktighets-
åtgärder.*

7 c § Regeringen får föreskriva att yrkesmässig verksamhet avseende import, export, sändande genom tullområdet (transit), tillverkning, handel, transport och förvaring av ämnen som avses i 7 a § får bedrivas endast efter tillstånd eller efter anmälan om verksamheten.

Tillstånd och tillsyn

8 § Läkemedelsverket prövar frågor om tillstånd enligt denna lag. Tillstånd skall förenas med de villkor som behövs. Vid prövningen skall verket särskilt ta hänsyn till innehållet i de överenskommelser om narkotika som Sverige har biträtt. Ett tillstånd får återkallas av verket, om det behövs för att förebygga missbruk av narkotika.

9 § Den som importerar, exporterar eller tillverkar narkotika eller handlar med narkotika skall föra sådana anteckningar som behövs för att kontrollera efterlevnaden av bestämmelserna i denna lag och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. Föreståndare för en vetenskaplig institution där narkotika används i vetenskapligt syfte, skall föra sådana anteckningar som behövs för kontrollen av användningen.

Tillstånd och tillsyn m.m.

8 § Läkemedelsverket prövar frågor om tillstånd enligt denna lag. Tillstånd skall förenas med de villkor som behövs. Vid prövningen skall verket särskilt ta hänsyn till innehållet i de överenskommelser om narkotika och om kemiska ämnen som kan användas vid olaglig tillverkning av narkotika som Sverige har biträtt. Ett tillstånd får återkallas av verket, om det behövs för att förebygga missbruk av narkotika eller för att förebygga att ett ämne används till olaglig tillverkning av narkotika. Ett tillstånd får också återkallas om tillståndshavaren har åsidosatt föreskrifter eller villkor som har meddelats med stöd av lagen eller om det finns andra särskilda skäl till återkallelse.

8 a § Anmälan om verksamhet som avses i 7 c § skall göras hos Läkemedelsverket.

9 § Den som importerar, exporterar, tillverkar, eller handlar med narkotika eller bedriver tillstånd- eller anmälningspliktig verksamhet beträffande ämnen som avses i 7 a § skall föra sådana anteckningar som behövs för att kontrollera efterlevnaden av bestämmelserna i denna lag och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. Detsamma gäller den som sänder sådana varor genom tullområdet. Föreståndare för en vetenskaplig institution där narkotika används i vetenskapligt syfte, skall föra sådana anteckningar som behövs för kontrollen av användningen.

9 a § Den som yrkesmässigt importerar, exporterar, tillverkar eller handlar med narkotika eller sådana ämnen som avses i 7 a § skall på varans förpackning genom märkning eller på annat

sätt ange narkotikans eller ämnets namn. Detsamma gäller den som sänder en sådan vara genom tullområdet.

11 § Läkemedelsverket har rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen och får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att denna lag eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen skall efterlevas.

För tillsyn har läkemedelsverket rätt till tillträde dels till områden, lokaler och andra utrymmen som används i samband med tillverkning eller annan hantering av narkotika, av utgångsämnena till narkotika eller av förpackningsmaterial, dels till utrymmen där prövning av narkotikans egenskaper utförs. Verket får i sådana utrymmen göra undersökningar och ta prover. Läkemedelsverket har dock inte med stöd av denna lag rätt till tillträde till bostäder.

För tillsyn har Läkemedelsverket rätt till tillträde dels till områden, lokaler och andra utrymmen som används i samband med *import, export, sändande genom tullområdet, tillverkning, handel, transport, förvaring* eller annan hantering av narkotika, *av ämnen som avses i 7 a §, andra utgångsämnena till narkotika* eller av förpackningsmaterial, dels till utrymmen där prövning av narkotikans egenskaper utförs. Verket får i sådana utrymmen göra undersökningar och ta prover. Läkemedelsverket har dock inte med stöd av denna lag rätt till tillträde till bostäder.

Polismyndigheten skall lämna det biträde som behövs för tillsyn enligt denna paragraf.

På begäran skall den som förfogar över sådana varor som avses i andra stycket lämna nödvändigt biträde vid undersökningen. För uttaget prov betalas inte ersättning. Ett beslut om föreläggande eller förbud får förenas med vite. Om tillträde eller biträde vägras får Läkemedelsverket också förelägga vite.

12 § Regeringen får i fråga om import, export, tillverkning, handel, förordnande, utlämnande och anteckningar besluta om ytterligare föreskrifter.

12 § Regeringen får i fråga om import, export, tillverkning, handel, *sändande genom tullområdet, transport, förvaring*, förordnande, utlämnande, anteckningar och *märkning* besluta om ytterligare föreskrifter.

Regeringen får överlåta till Läkemedelsverket och Generaltullstyrelsen att besluta om sådana föreskrifter.

Ansvär

Ansvär m.m.

13 § Till böter eller fängelse i högst ett år döms, om gärningen inte är belagd med straff enligt narkotikastrafflagen (1968:64), eller enligt lagen (1960:418) om straff för varusmuggling den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

1. åsidosätter föreskrift som meddelats med stöd av denna lag, eller

2. lämnar oriktig uppgift i ärende om tillstånd enligt denna lag.

1. bedriver sådan verksamhet som avses i 7 c § utan erforderligt tillstånd eller utan att göra föreskriven anmälan om verksamheten, eller

2. bryter mot 9 § eller 9 a §,

3. åsidosätter föreskrift som meddelats med stöd av denna lag, eller

4. lämnar oriktig uppgift i ärende om tillstånd eller i anmälan om verksamhet enligt denna lag.

I ringa fall skall inte dömas till ansvar.

13 a § Ännen som avses i 7 a § och som har varit föremål för brott enligt 13 § eller värdet därav samt utbyte av sådant brott skall förklaras förverkat om det inte är uppenbart oskäligt.

Lag om ändring i lagen (1992:1276) om ändring i lagen (1992:860) om kontroll av narkotika

Härigenom föreskrivs att 11 a § lagen (1992:860) om kontroll av narkotika i paragrafens lydelse enligt lagen (1992:1276) om ändring i nämnda lag skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

11 a § För att täcka statens kostnader för kontrollen av narkotika skall den som söker eller har erhållit tillstånd enligt 3-5 §§ erlægga särskilda avgifter som bestäms av regeringen.

Föreslagen lydelse

11 a § För att täcka statens kostnader för kontrollen av narkotika *och av ämnen som kan användas vid olaglig tillverkning av narkotika* skall den som söker eller har erhållit tillstånd enligt 3-5 §§ erlægga särskilda avgifter som bestäms av regeringen. *Det samma gäller den som söker eller har erhållit tillstånd eller gör anmälan som avses i 7 c §.*

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1993-02-25

Närvarande: justitierådet Per Jermsten, regeringsrådet Stig von Bahr, justitierådet Inger Nyström.

Enligt protokoll vid regeringssammanträde den 4 februari 1993 har regeringen på hemställan av statsrådet Bengt Westerberg beslutat inhämta lagrådets yttrande över

1. förslag till lag om ändring i lagen (1992:860) om kontroll av narkotika,

2. förslag till lag om ändring i lagen (1992:1276) om ändring i lagen (1992:860) om kontroll av narkotika.

Förslagen har inför lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Per Sundberg.

Förslagen föranleder följande yttrande av *lagrådet*:

Förslag till lag om ändring i lagen (1992:860) om kontroll av narkotika

7 a §

Paragrafen innehåller enligt sin ordalydelse ett bemyndigande för regeringen att föreskriva i vilken utsträckning bestämmelserna i 7 b-14 §§ skall gälla kemiska ämnen som kan användas vid olaglig tillverkning av narkotika. Som lagrådet uppfattat saken överensstämmer emellertid detta inte helt med paragrafens syfte. Avsikten är i stället att regeringen i en förordning skall ta in en eller flera förteckningar utvisande vilka kemiska ämnen som - på grund av sin användbarhet vid olaglig tillverkning av narkotika - skall omfattas av bestämmelserna i 8-14 §§. Lagrådet föreslår mot bakgrund av det anförda att den nu förevarande paragrafen ges följande lydelse:

"Bestämmelserna i 8 - 14 §§ skall tillämpas även på kemiska ämnen som kan användas vid olaglig tillverkning av narkotika. Regeringen meddelar föreskrifter om vilka ämnen det gäller."

7 b §

Första stycket innehåller en allmän bestämmelse om att den som tar befattning med ämne som avses i 7 a § skall iaktta sådan försiktighet som behövs för att förhindra att ämnet används till olaglig tillverkning av narkotika. Enligt lagrådets mening kan uttrycket "tar befattning med" uppfattas så att det endast tar sikte på den som har direkt (fysisk) kontakt med ämnet i fråga. Eftersom jämväl andra personer avses skola omfattas av kravet på försiktighet kan det finnas skäl att utvidga den beskrivna personkretsen till den som "direkt eller indirekt tar befattning med" sådana ämnen som avses i 7 a §.

Enligt andra stycket får regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Läkemedelsverket meddela föreskrifter om särskilda försiktighetsåtgärder. I remissprotokollet har inte diskuterats relationen mellan detta bemyndigande och det generella bemyndigandet i 12 § för regeringen eller – efter vidaredelegering – Läkemedelsverket att besluta om ytterligare föreskrifter i fråga om import, export, tillverkning, handel, transit, transport, förvaring, förordnande, utlämnande, anteckningar och märkning. Såvitt lagrådet kan förstå finns det inget som hindrar att bemyndigandet i 12 § utnyttjas för utfärdande av föreskrifter om erforderliga försiktighetsåtgärder vid olika slags befattning med kemiska ämnen. Bemyndigandet i andra stycket av nu förevarande paragraf framstår därmed som obehövligt. Lagrådet förordar att bemyndigandet slopas.

8 a §

Enligt 7 c § får regeringen föreskriva att viss där angiven hantering av de aktuella ämnena får bedrivas endast efter tillstånd eller efter anmälan om verksamheten. I nu förevarande paragraf sägs att sådan anmälan om verksamhet som avses i 7 c § skall göras hos Läkemedelsverket. Bestämmelsen härom kan med fördel ingå som ett andra stycke i 8 §, som reglerar Läkemedelsverkets prövning av frågor om tillstånd enligt lagen samt verkets rätt att under vissa angivna omständigheter återkalla ett meddelat tillstånd.

Lagrådet föreslår, att den föreslagna 8 a § får utgå och att till 8 § fogas ett nytt andra stycket med följande lydelse:

"Anmälan som avses i 7 c § skall göras hos Läkemedelsverket."

11 §

Paragrafen innehåller vissa bestämmelser angående Läkemedelsverkets befogenheter som tillsynsmyndighet. I andra stycket föreskrivs f.n. att verket har rätt att få tillträde till bl.a. vissa områden, lokaler och utrymmen som används i samband med tillverkning eller annan hantering av narkotika, utgångsämnen till narkotika eller förpackningsmaterial.

I remissen föreslås att nämnda stycke kompletteras med bestämmelser som anger att samma tillträdesrätt skall gälla för angivna utrymmen vilka används också för import, export, transit, handel, transport och förvaring – förutom av narkotika – av nu aktuella ämnen samt andra utgångsämnen till narkotika. I ett nytt tredje stycke anges vidare att polismyndigheten skall lämna det biträde som behövs för den tillsyns paragrafen reglerar.

De föreslagna kompletteringarna i andra stycket, i förening med regeln om möjlighet att anlita biträde av polis, väcker frågan om inte befogenheterna enligt nämnda stycke fått en betydligt vidare omfattning än som kan antas vara nödvändigt. Lagrådet tänker till en början på att den vidgade uppräknningen av skilda befattningar med angivna varor, som ger Läkemedelsverket en rätt till tillträde, innebär att regleringen i praktiken kommer att omfatta en synnerligen stor krets av "områden, lokaler och andra utrymmen". Genom beskrivningen "annan hantering"

i förening med "ämnena som avses i 7 a §" kan regeln rent av bli tillämpning på t.ex. en verkstad eller annat utrymme där det ibland används en mindre kvantitet aceton eller saltsyra. Till detta kommer att bestämmelsen som nämnts också avses gälla "andra utgångsämnena till narkotika" samt "förpackningsmaterial".

Nämnda beskrivningar har enligt uppgift vid föredragningen inför lagrådet sina motsvarigheter i 24 § läkemedelslagen (1992:859). Propositionen med förslag till nämnda lag liksom till förevarande lag (1991/92:107) innehåller inga upplysningar om vad som avses med "utgångsämnena till narkotika" respektive "förpackningsmaterial". Mot bakgrund av vad remissen innehåller om vilka kemiska ämnen som är så viktiga i förevarande sammanhang att de avses bli föremål för en föreskrift enligt 7 a § kan konstateras, att det redan då i flera fall blir fråga om ämnen som till alldeles övervägande del används för annat än framställning av narkotika. Det är därmed sannolikt att detsamma i ännu högre grad kan vara fallet beträffande sådana ytterligare, mindre viktiga ämnen, som kan tänkas falla under beskrivningen "andra utgångsämnena till narkotika". Vad särskilt gäller "förpackningsmaterial" bör vidare framhållas att uttrycket från språklig synpunkt lätt kan antas omfatta även papper, glas eller annat som används vid framställning av förpackningar.

Det anförda bör enligt lagrådets mening föranleda nya överväganden under det fortsatta lagstiftningsarbetet angående den rimliga omfattningen av ifrågasatt befogenheter. Som nämnts ifrågasätter lagrådet i synnerhet den föreslagna utvidgningen såvitt gäller ämnen som avses i 7 a § i förhållandet till dels "annan hantering" - efter alla nu föreslagna uppräknade särskilda befattningar - dels "andra utgångsämnena till narkotika" och dels "förpackningsmaterial".

12 §

Lagrådet hänvisar till vad som anförts i anslutning till 7 b §.

Förslag till lag om ändring i lagen (1992:1276) om ändring i lagen (1992:860) om kontroll av narkotika

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.

Propositionen	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Propositionens lagförslag	3
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 11 mars 1993 .	17
1 Ärendet och dess beredning	17
2 Bakgrund	18
2.1 Det internationella arbetet	18
2.1.1 FN:s allmänna narkotikakonvention och konvention om psykotropa ämnen	18
2.1.2 1988 års narkotikabrottskonvention	18
2.1.3 Chemical Action Task Force (CATF)	20
2.1.4 Europeiskt samarbete för att genomföra CATF-rekommendationerna	23
2.1.5 EG:s bestämmelser	23
2.2 Svenska regler om kontroll av narkotika	27
2.3 Ämnena enligt 1988 års konvention, förekomsten i Sverige och till ämnena knutna restriktioner	30
2.4 Lagstiftning om kontrollen av ämnen som kan användas till olaglig tillverkning av narkotika	32
2.5 Innehållet i lagstiftningen	33
2.6 Kontroll och tillsyn	35
2.7 Straff, förverkande	38
2.8 Finansiering av verksamheten	39
2.9 Ikraftträdandet av den nya läkemedelslagstiftningen . .	40
3 Kostnader och resursbehov	40
4 Upprättade lagförslag	41
5 Specialmotivering	42
6 Hemställan	48
7 Beslut	48
Bilaga 1 Departementspromemorians lagförslag	49
Bilaga 2 Sammanställning av remissyttranden	53
Bilaga 3 Lagrådsremissens lagförslag	59
Bilaga 4 Lagrådets yttrande	64

