

Regeringens proposition

2010/11:4



En effektivare narkotika- och dopningslagstiftning

Prop.
2010/11:4

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 28 oktober 2010

Fredrik Reinfeldt

Maria Larsson
(Socialdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen gör regeringen en översyn av regleringen beträffande narkotika, narkotikaprekursorer, dopningsmedel, hälsofarliga varor och flyktiga ämnen m.m. Dagens systematik beträffande lagstiftningen bör inte ändras. Inte heller bör den grundläggande arbetsfördelningen mellan Läkemedelverket och Statens folkhälsoinstitut ändras, när det gäller att utreda och till regeringen föreslå att en substans bör bli föremål för kontroll.

Regeringen föreslår att det i lagen om kontroll av narkotika (1992:860) införs en bestämmelse som gör det möjligt att hantera narkotika för industriella ändamål. Syftet med detta är att göra det möjligt att narkotikaklassa GBL och 1,4 butandiol som i dag är upptagna som hälsofarliga varor.

Statens folkhälsoinstitut har i dag möjlighet att bevilja undantag från förbudet mot att hantera de varor som omfattas av lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor. Statens folkhälsoinstitut kommer att få en förstärkt tillsynsroll. Folkhälsoinstitutet kommer vidare att få meddela föreskrifter om införsel, överlåtelse, framställning, förvärv i överlåtelsesyfte, utbudande till försäljning och innehav samt förande av anteckningar och märkning.

I avvaktan på att regeringen beslutar om att förklara en substans som narkotika eller hälsofarlig eller i avvaktan på att beslutet ska träda i kraft, ska det till skydd för enskildas liv och hälsa vara möjligt att omhänderta och förstöra vissa substanser som kan antas komma att användas i missbrukssyfte. En ny lag som ger polismän och tulltjänstemän rätt att omhänderta substanser införs. Åklagare får besluta om förstörande. Åklagarens beslut kan överklagas till allmän domstol.

Straffskalan för grovt dopningsbrott skärps till fängelse i högst sex år.

Dopningslagens tillämpningsområde i fråga om 1 § d) ändras på så sätt att regleringen gäller kemiska substanser som ökar produktion eller frigörelse av testosteron och dess derivat eller av tillväxthormon. Utöver ovan angiven ändring ändras lagtexten i 1 § dopningslagen redaktionellt, för att innehållet i lagrummet ska bli mer lättillgängligt.

Slutligen föreslås också ett antal lagändringar som syftar till att öka överskådligheten i regelsystemet och att förbättra kontrollsystemet. Ett exempel är att det i 12 § lagen (1992:860) om kontroll av narkotika intas ett bemyndigande om att ytterligare föreskrifter också får meddelas i fråga om innehav av narkotika. Lagen om kontroll av narkotika ändras så att den svenska regleringen i fråga om beredningar ska stämma överens med regleringen om beredningar i FN:s allmänna narkotikakonvention. I lagen om kontroll av narkotika införs en föreskrift om att den som får tillstånd till innehav av narkotika för utbildningsändamål eller något annat samhällsnyttigt ändamål som är särskilt angeläget, ska föra sådana anteckningar som avses i 9 § lagen om kontroll av narkotika.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 april 2011.

1	Förslag till riksdagsbeslut	5
2	Lagtext	6
2.1	Förslag till lag om förstörande av vissa hälsofarliga missbrukssubstanser	6
2.2	Förslag till lag om ändring i brottsbalken.....	12
2.3	Förslag till lag om ändring i lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel.....	13
2.4	Förslag till lag om ändring i lagen (1992:860) om kontroll av narkotika	14
2.5	Förslag till lag om ändring i lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor	20
3	Ärendet och dess beredning	24
4	Rättslig reglering.....	25
4.1	Grundläggande fri- och rättigheter	25
4.2	Gällande rätt beträffande narkotika, narkotikaprekursorer, dopningsmedel, hälsofarliga varor och flyktiga ämnen m.m.....	28
4.3	Vissa andra författningsbestämmelser.....	35
4.4	EU-rättsliga aspekter	38
4.5	Internationella konventioner.....	40
5	Överväganden och förslag.....	41
5.1	Systematiken i lagstiftningskomplexen i fråga om narkotika, hälsofarliga varor och dopningsmedel.....	41
5.1.1	Lagstiftning	41
5.1.2	Arbetsfördelningen mellan Läkemedelsverket och Statens folkhälsoinstitut.....	45
5.2	Hantering av narkotika för industriella ändamål	46
5.3	Tillsynsmyndighet för hälsofarliga varor m.m.	54
5.4	Förstörande av vissa farliga substanser som kan antas komma att användas i missbrukssyfte	57
5.4.1	En ny lagstiftning behövs	57
5.4.2	Huvuddragen i regleringen	59
5.4.3	Förfarandet	66
5.4.4	Förstörande	76
5.4.5	Övriga frågor	79
5.4.6	Ikraftträdande m.m.	80
5.5	Skärpta straff för grovt dopningsbrott m.m.	80
5.6	Flyktiga ämnen	83
5.7	Vissa övriga lagstiftningsfrågor	87
5.8	Statens folkhälsoinstituts och Läkemedelsverkets roller	94
5.9	Övergångsreglering i lagen (1992:860) om kontroll av narkotika	98
5.10	Formalisering av NADiS.....	100
6	Konsekvenser.....	103

6.1	Allmänt om konsekvenserna av förslagen.....	103
6.2	Ekonomiska konsekvenser	104
6.3	Reglernas effekter för företag	107
6.4	Brottslighet och brottsförebyggande arbete	108
6.5	Miljökonsekvenser	108
6.6	Kommunal självstyrelse, jämställdhet och integration	109
7	Ikraftträdande.....	109
8	Författningskommentar.....	109
8.1	Förslaget till lag om förstörande av vissa hälsofarliga missbrukssubstanser	109
8.2	Förslaget till lag om ändring brottsbalken.....	124
8.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel	124
8.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (1992:860) om kontroll av narkotika	125
8.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor.....	127
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Bättre kontroll av missbruksmedel – En effektivare narkotika- och dopningslagstiftning m.m. (SOU 2008:120)	130
Bilaga 2	Utredningens författningsförslag	169
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	215
Bilaga 4	Lagförslag i utkastet till lagrådsremiss.....	216
Bilaga 5	Förteckning över remissinstanserna	223
Bilaga 6	Lagrådsremissens lagförslag	224
Bilaga 7	Lagrådets yttrande.....	242
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 28 oktober 2010	250
	Rättsdatablad	251

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om förstörande av vissa hälsofarliga missbrukssubstanser,
2. lag om ändring i brottsbalken,
3. lag om ändring i lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel,
4. lag om ändring i lagen (1992:860) om kontroll av narkotika,
5. lag om ändring i lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om förstörande av vissa hälsofarliga missbrukssubstanser

Lagens syfte och tillämpningsområde

1 § Denna lag syftar till att förebygga att människor missbrukar vissa hälsofarliga substanser.

2 § Denna lag gäller för substanser som

1. har förklarats som narkotika enligt förordningen (1992:1554) om kontroll av narkotika eller som hälsofarlig vara enligt förordningen (1999:58) om förbud mot vissa hälsofarliga varor enligt en förordning som har beslutats men ännu inte trätt i kraft,

2. har förklarats som narkotika enligt en internationell överenskommelse som Sverige har tillträtt men där förklaringen ännu inte har trätt i kraft här i landet, eller

3. kan antas komma att av regeringen förklaras som narkotika eller som hälsofarlig vara enligt någon av de i punkt 1 angivna förordningarna.

Förutsättningar för förstörande

3 § Om en substans som avses i 2 § på grund av omständigheter i det enskilda fallet kan antas vara avsedd att användas i syfte att uppnå berusning eller annan påverkan och då kan komma att förorsaka skada eller dödsfall, får beslut fattas om att substansen ska förstöras.

Vem som beslutar om förstörande

4 § Beslut om förstörande fattas av en åklagare.

Om ärendet är av enkel beskaffenhet får beslut om förstörande även fattas av en sådan befattningshavare hos Tullverket som anges i 32 § lagen (2000:1225) om straff för smuggling. Vad som i denna lag föreskrivs om åklagare gäller även en sådan befattningshavare, om inte annat anges.

Omhändertagande av en substans i avvaktan på beslut om förstörande

5 § Om en polisman eller tulltjänsteman påträffar en substans och det skäligen kan antas att ett beslut om förstörande av substansen kan komma att meddelas enligt denna lag, får han eller hon besluta att omhänderta substansen i avvaktan på åklagarens beslut.

Bestämmelserna i 16–25 och 27–30 §§ förvaltningslagen (1986:223) Prop. 2010/11:4 tillämpas inte på förfarandet hos Tullverket i frågor som gäller omhändertagande i avvaktan på beslut om förstörande eller på förfarandet hos polisen.

6 § Vid ett omhändertagande av en substans enligt 5 § får polismannen eller tulltjänstemannen hålla förhör med den som innehar substansen, annan som är närvarande när substansen påträffas, samt den som äger eller är avsändare eller mottagare av substansen, i syfte att utreda om det finns förutsättningar för ett omhändertagande.

Vid ett sådant förhör tillämpas följande bestämmelser i 23 kap. rättegångsbalken:

- 4 § om objektivitet,
- 10 § om vem som får närvara vid förhör, och
- 12 § om förbud mot otillbörliga åtgärder under förhör.

Vid tillämpningen av 23 kap. 4 § rättegångsbalken ska bestämmelserna om den som är misstänkt i stället avse den från vilken substansen kan komma att omhändertas.

7 § När en polismyndighet, Tullverket eller en åklagare häver ett beslag av en sådan substans som avses i 2 § får den som häver beslaget besluta att omhänderta substansen, om förutsättningarna enligt 5 § är uppfyllda. En åklagare får även besluta att omhänderta en substans i de fall där rätten häver ett beslag.

8 § Ett beslut i fråga om omhändertagande gäller omedelbart. En omhändertagen substans ska tas i förvar.

9 § Protokoll ska föras över omhändertagandet. Av protokollet, som ska upprättas omedelbart, ska det framgå

1. vad som har omhändertagits,
2. vem som har fattat beslutet om omhändertagande,
3. grunden för beslutet,
4. vem eller vilka som omhändertagandet berör,
5. vem eller vilka som varit närvarande vid omhändertagandet,
6. tidpunkten för omhändertagandet, samt
7. övriga omständigheter vid omhändertagandet.

Protokollet ska överlämnas till den eller dem som berörs av beslutet, tillsammans med en upplysning om rätten till domstolsprövning i de fall där åklagaren beslutar om eller fastställer ett omhändertagande och vad som gäller i fråga om omprövning och överklagande.

Förfarandet hos åklagaren

Prövning av beslut om omhändertagande

10 § Ett beslut om omhändertagande, som har fattats av någon annan än en åklagare, ska skyndsamt anmälas till åklagaren, som omedelbart ska pröva om omhändertagandet ska bestå.

Åklagarens beslut ska vara skriftligt och, om omhändertagandet fastställs, innehålla de skäl som beslutet grundas på.

Den som berörs av beslutet ska underrättas dels om beslutet och om möjligheten att begära omprövning enligt 17 §, dels om hur beslutet kan överklagas enligt 19 §. Protokollet över omhändertagandet ska fogas till beslutet. Åklagaren bestämmer hur underrättelsen ska ske.

Beslut i fråga om förstörande av en omhändertagen substans

11 § Åklagaren får besluta om förstörande av en substans, om förutsättningarna enligt 3 § är uppfyllda och åklagaren har

1. beslutat om ett omhändertagande enligt 7 §, eller
2. fastställt ett omhändertagande enligt 10 §.

Har, sedan ett förfarande enligt denna lag inletts, en författning trätt i kraft genom vilken substansen förklarats som narkotika eller hälsofarlig vara, hindrar detta inte att åklagaren beslutar om förstörande.

Ett beslut om förstörande får fattas även om ägaren till substansen är okänd.

12 § Beslut i fråga om förstörande ska fattas så snart det kan ske.

Ett beslut i fråga om förstörande ska vara skriftligt och ange

1. om substansen ska förstöras eller inte,
2. från vem substansen omhändertagits och annan som berörs av beslutet,
3. vilka skäl beslutet grundas på, och
4. möjligheten att begära omprövning enligt 17 § samt hur beslutet kan överklagas enligt 19 §.

13 § Statens folkhälsoinstitut och Läkemedelsverket ska yttra sig inom viss tid i frågan om substansen är av sådant slag som anges i 2 §, om åklagaren begär det.

14 § Åklagare inom åklagarväsendet får anlita biträde av en polismyndighet eller Tullverket vid utredning av frågor om förstörande enligt denna lag.

Vid ett förhör tillämpas följande bestämmelser i 23 kap. rättegångsbalken:

- 4 § om objektivitet,
- 6 § om rätt att hålla förhör,
- 10 § om vem som får närvara vid förhör, och
- 12 § om förbud mot otillbörliga åtgärder under förhör.

Vid tillämpningen av 23 kap. 4 § rättegångsbalken ska bestämmelserna om den som är misstänkt i stället avse den från vilken substansen har omhändertagits.

15 § Den som berörs av ett beslut om förstörande ska delges beslutet.

16 § Om ett försök till delgivning enligt 15 § har misslyckats, eller ett delgivningsförsök bedöms som utsiktslöst, och värdet av substansen kan antas vara mindre än en tiondel av det prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och

7 §§ socialförsäkringsbalken som gällde när åklagarens beslut meddelades, får delgivning ske genom att beslutet anslås hos åklagaren.

Har det inte kunnat utredas vem som är ägare till den substans som beslutet om förstörande avser, ska åklagaren anslå beslutet hos myndigheten med uppgift om under vilka omständigheter substansen har anträffats. Åklagaren ska ange en viss tid, som inte får understiga en månad, under vilken den som vill göra anspråk på substansen ska ge sig till känna. Om det inte framställs något sådant anspråk, vinner beslutet laga kraft.

Omprövning

17 § Åklagaren ska, på eget initiativ eller efter begäran av den som berörs av beslutet, häva eller ändra ett beslut om omhändertagande eller förstörande om det på grund av ändrade förhållanden finns skäl för det eller om beslutet är uppenbart oriktigt. Detta gäller dock inte om frågan är föremål för domstolsprövning eller har avgjorts av domstol.

Förvaltningslagens tillämplighet

18 § Vid åklagarens handläggning enligt denna lag tillämpas följande bestämmelser i förvaltningslagen (1986:223):

- 4 och 5 §§ om myndigheternas serviceskyldighet,
- 6 § om samverkan mellan myndigheter,
- 7 § om allmänna krav på handläggningen av ärenden,
- 8 § om tolk,
- 9 § om ombud och biträde,
- 10 § om inkommande handlingar,
- 11 och 12 §§ om jäv,
- 15 § om anteckning av uppgifter,
- 16 § om parterers rätt att få del av uppgifter,
- 20 § första stycket andra meningen 1 och 4 och andra stycket om att beslutsskäl får utelämnas,
- 24 § om rättidsprövning av överklagande,
- 26 § om rättelse av skrivfel och liknande, och
- 30 § om överklagande av avvisningsbeslut.

Vid handläggning av en fråga om förstörande tillämpas även följande bestämmelser i förvaltningslagen:

- 13 § första stycket om remiss,
- 14 § om muntlig handläggning, och
- 17 § om parterers rätt att få del av uppgifter innan ett ärende avgörs.

I fråga om allmän åklagare ska dock bestämmelsen om jäv i 7 kap. 6 § rättegångsbalken tillämpas.

Överklagande

19 § Åklagarens beslut om omhändertagande eller förstörande får överklagas hos tingsrätt av en enskild som berörs av beslutet. Ett överklagande ska vara skriftligt och ges in till åklagaren. Överklagandet ska ha

kommit in till åklagaren inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet. Beslut om omhändertagande får dock överklagas utan begränsning till viss tid.

Om åklagaren inte avvisar överklagandet enligt 24 § förvaltningslagen (1986:223), ska han eller hon tillsammans med eget yttrande överlämna överklagandet och övriga handlingar i ärendet till tingsrätten.

20 § Behörig tingsrätt är den domstol inom vars domkrets det överklagade beslutet har fattats.

21 § Vid domstolens handläggning tillämpas lagen (1996:242) om domstolsärenden. Åklagare är motpart till den enskilde sedan handlingarna i ärendet har överlämnats till domstol.

Övriga bestämmelser

22 § När Statens folkhälsoinstitut eller Läkemedelsverket ska yttra sig enligt 13 §, ska myndigheten så snart det kan ske ta ställning till om det finns skäl att hos regeringen ansöka om att substansen förklaras som narkotika eller hälsofarlig vara.

23 § Om Statens folkhälsoinstitut eller Läkemedelsverket har yttrat sig enligt 13 §, ska myndigheten skyndsamt underrätta åklagaren om ändrade förhållanden som kan påverka ett beslut enligt denna lag.

Har åklagaren underrättats enligt första stycket och är ärendet föremål för domstolsprövning, ska åklagaren skyndsamt överlämna en kopia av underrättelsen till domstolen.

24 § En omhändertagen substans ska återlämnas till den från vilken den har omhändertagits om

1. åklagaren eller rätten beslutar att ett omhändertagande inte ska bestå, eller
2. åklagaren eller rätten beslutar att substansen inte ska förstöras.

När något ska återlämnas enligt första stycket ska den från vilken substansen har omhändertagits så snart som möjligt underrättas om att substansen får hämtas och att den, om den inte hämtas inom viss tid som inte får understiga en månad, kommer att förstöras. Om det är känt att någon annan också berörs av beslutet ska även han eller hon underrättas om att omhändertagandet har upphört och till vem substansen kommer att utlämnas.

Underrättelse om att substansen får avhämtas ska delges berörd person. Egendomen ska finnas tillgänglig för avhämtning hos den förvarande myndigheten under minst den tid som angetts i underrättelse enligt andra stycket.

25 § Den myndighet som förvarar en omhändertagen substans ska ordna så att substansen förstörs när ett beslut om förstörande har vunnit laga kraft.

Myndigheten får även förstöra en substans om

1. den från vilken substansen har omhändertagits begär det,

2. den till vilken substansen ska återlämnas inte hämtar den inom angiven tid, eller

3. vården av substansen är förenad med särskilt höga kostnader eller betydande risker.

26 § Den som orsakas sakskada till följd av att en substans har förstörts har rätt till ersättning

1. om åklagaren eller rätten efter förstörandet finner att det saknas grund för förstörande, eller

2. om substansen har förstörts med stöd av 2 § första stycket 3 och den därefter inte förklaras som narkotika eller hälsofarlig vara.

Rätt till ersättning föreligger dock inte om substansen har förstörts med stöd av 25 § andra stycket 1 eller 2.

1. Denna lag träder i kraft den 1 april 2011.

2. Lagen tillämpas endast på substanser som omhändertas med stöd av 5 eller 7 §§ efter ikraftträdandet.

Härigenom föreskrivs att 36 kap. 1 b § brottsbalken att ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

**36 kap.
1 b §¹**

Döms någon för ett brott för vilket är föreskrivet fängelse i sex år eller mer och har brottet varit av beskaffenhet att kunna ge utbyte, ska även i annat fall än som avses i 1 § egendom förklaras förverkad, om det framstår som klart mera sannolikt att den utgör utbyte av brottslig verksamhet än att så inte är fallet. I stället för egendomen får dess värde förklaras förverkat.

Har brottet varit av beskaffenhet att kunna ge utbyte, gäller första stycket också om någon döms för

1. människohandel enligt 4 kap. 1 a § tredje stycket, koppleri, ocker som är grovt, olovlig befattning med falska pengar som är grovt, eller grovt dobbleri,

2. narkotikabrott enligt 1 § narkotikastrafflagen (1968:64) eller olovlig befattning med narkotikarekursorer enligt 3 b § första stycket samma lag,

3. dopningsbrott enligt 3 § första stycket lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel eller grovt dopningsbrott enligt 3 a § samma lag,

4. narkotikasmuggling enligt 6 § första stycket lagen (2000:1225) om straff för smuggling, eller

5. människosmuggling enligt 20 kap. 8 § första stycket utlänningslagen (2005:716) eller organiserande av människosmuggling enligt 20 kap. 9 § första stycket samma lag.

Vad som sägs om förverkande i första och andra styckena gäller också om någon döms för försök, förberedelse eller stämpling till ett brott som avses där.

Förverkande enligt denna paragraf får inte beslutas om det är oskäligt.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2011.

¹ Senaste lydelse 2010:637.

Härigenom föreskrivs att 1 och 3 a §§ lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Denna lag gäller

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

- 1. syntetiska anabola steroider,
- 2. testosteron och dess derivat,
- 3. tillväxthormon, *och*
- 4. kemiska substanser som ökar produktion *eller* frigörelse av testosteron och dess derivat eller av tillväxthormon.

3 a §¹

Är ett brott som avses i 3 § första stycket att anse som grovt döms för grovt dopningsbrott till fängelse, lägst sex månader och högst *fyra* år. Vid bedömningen av om brottet är grovt *skall det* särskilt beaktas om *det* har utgjort led i en verksamhet som har bedrivits i större omfattning eller yrkesmässigt, avsett särskilt stor mängd dopningsmedel eller annars varit av särskilt farlig eller hänsynslös art.

Är ett brott som avses i 3 § första stycket att anse som grovt döms för grovt dopningsbrott till fängelse, lägst sex månader och högst *sex* år. Vid bedömningen av om brottet är grovt *ska* särskilt beaktas om *gärningen* har utgjort led i en verksamhet som har bedrivits i större omfattning eller yrkesmässigt, avsett särskilt stor mängd dopningsmedel eller annars varit av särskilt farlig eller hänsynslös art.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2011.

¹ Senaste lydelse 1999:44.

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

dels att 2–4, 7, 7 a, 9, 9 a och 11–13 §§ samt rubriken närmast före 3 § ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 15 §, samt närmast före 12 och 15 §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Narkotika får *importeras*, tillverkas, *exporteras*, bjudas ut till försäljning, överlåtas eller innehas endast för medicinskt, vetenskapligt *eller* annat samhällsnyttigt ändamål som är särskilt angeläget.

2 §¹

Narkotika får *föras in till eller ut från landet*, tillverkas, bjudas ut till försäljning, överlåtas eller innehas endast för

1. medicinskt ändamål
2. vetenskapligt ändamål
3. annat samhällsnyttigt ändamål som är särskilt angeläget, *eller*
4. *industriellt ändamål*

a) i de fall regeringen särskilt föreskriver det, eller

b) om undantag från kravet på tillstånd har meddelats enligt 12 § fjärde stycket.

Vid tillämpning av denna lag ska en vara anses ha förts in till eller ut från landet när den har förts över gränsen för svenskt territorium.

Import och export

Införsel och utförsel

Narkotika får *importeras* eller *exporteras* endast av den som har tillstånd till det.

Om inte regeringen eller, *efter regeringens bemyndigande*, *Läkemedelsverket* föreskriver något annat, får dock resande utan tillstånd föra in narkotiska läkemedel i Sverige och föra ut sådana läkemedel från landet, om de är avsedda för medicinskt ändamål och

3 §²

Narkotika får *föras in till eller ut ur landet* endast av den som har tillstånd till det.

Om inte regeringen eller *den myndighet som regeringen bestämmer* föreskriver något annat, får dock resande utan tillstånd föra in narkotiska läkemedel i Sverige och föra ut sådana läkemedel från landet, om de är avsedda för medicinskt ändamål och den resandes

¹ Senaste lydelse 1999:55.

² Senaste lydelse 2000:539.

den resandes personliga bruk. personliga bruk.

Prop. 2010/11:4

Narkotika får inte utan tillstånd sändas genom landet eller, i annat fall än som avses i andra stycket, föras ut ur landet. I övrigt gäller lagen (1973:980) om transport, förvaring och förstöring av införselreglerade varor, m.m.

4 §

Med tillverkning avses i denna lag framställning, omvandling, bearbetning, avvägning, uppräknings, förpackning eller ompackning av narkotika *samt framställning av sådan beredning som innehåller narkotika utan att beredningen anses som narkotika.*

Med tillverkning avses i denna lag framställning, omvandling, bearbetning, avvägning, uppräknings, förpackning eller ompackning av narkotika.

Tillverkning av narkotika får bedrivas endast av den som har tillstånd till det. Tillstånd behövs dock inte för att på apotek göra en beredning med narkotiskt ämne som verksam beståndsdel eller för att i vetenskapligt syfte framställa narkotika vid en vetenskaplig institution, som ägs eller stöds av staten.

7 §³

Narkotika får innehas endast av

1. den som har rätt att handla med varan,
 2. en föreståndare för en vetenskaplig institution som ägs eller stöds av staten eller en kommun, i den mån varan behövs för vetenskaplig forskning, undersökning eller undervisning,
 3. en befattningshavare vid försvarsmakten enligt särskilda bestämmelser,
 4. den som fått varan utlämnad till sig enligt 6 § första stycket eller medgetts *import* enligt 3 § första stycket, *eller*
 5. den som fått *särskilt* tillstånd till det för utbildningsändamål eller något annat samhällsnyttigt ändamål.
4. den som fått varan utlämnad till sig enligt 6 § första stycket eller medgetts *införsel* enligt 3 § första stycket,
 5. den som fått tillstånd till det för utbildningsändamål eller något annat samhällsnyttigt ändamål, *eller*
 6. *den som fått tillstånd till det för industriellt ändamål.*

7 a §⁴

Med *narkotikaprekursor* avses i denna lag *ett ämne som kan användas för olaglig framställning av narkotika och som finns upptaget i bilaga till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr*

Med *narkotikaprekursorer* avses i denna lag *detsamma som i 9 § narkotikastrafflagen (1968:64).*

³ Senaste lydelse 1999:55.

⁴ Senaste lydelse 2005:471.

273/2004 av den 11 februari 2004 om narkotikaprekursorer eller rådets förordning (EG) nr 111/2005 av den 22 december 2004 om regler för övervakning av handeln med narkotikaprekursorer mellan gemenskapen och tredje-länder.

9 §⁵

Den som importerar, exporterar, transiterar, tillverkar 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.

Den som för in, för ut, transiterar, tillverkar eller handlar med narkotika ska föra de anteckningar som behövs för att Läkemedelsverket ska kunna kontrollera att denna lag och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen efterlevs. Sådana anteckningar ska föras också av den som fått tillstånd enligt 7 § 5 eller 6 att inneha narkotika. Föreståndare för en vetenskaplig institution där narkotika används i vetenskapligt syfte ska föra sådana anteckningar som behövs för att Läkemedelsverket ska kunna kontrollera användningen av narkotikan.

9 a §⁶

Den som yrkesmässigt importerar, exporterar, transiterar, tillverkar eller handlar med narkotika skall på varans förpackning genom märkning eller på annat sätt ange narkotikans namn.

Den som yrkesmässigt, för in, för ut, transiterar, tillverkar eller handlar med narkotika ska på varans förpackning genom märkning eller på annat sätt ange narkotikans namn.

11 §⁷

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 förordning (EG) nr 273/2004, förordning (EG) nr 111/2005, denna lag eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen

Läkemedelsverket har rätt att få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen och får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att förordning (EG) nr 273/2004, förordning (EG) nr 111/2005, denna lag eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen ska efterlevas.

⁵ Senaste lydelse 2005:471.

⁶ Senaste lydelse 2005:471.

⁷ Senaste lydelse 2005:471.

skall efterlevas.

För tillsyn har Läkemedelsverket rätt till tillträde dels till områden, lokaler och andra utrymmen som används i samband med *import, export, transit, agerande* som mellanhand, tillverkning, handel, transport, förvaring eller annan hantering av narkotika eller förpackningsmaterial till narkotika, dels till utrymmen där provning av narkotikans egenskaper utförs. Detsamma gäller sådana utrymmen som används i samband med *import, export, transit, agerande* som mellanhand, tillverkning, handel, transport och förvaring av narkotikapreursorer eller andra utgångsämnen till narkotika. 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.

För tillsyn har Läkemedelsverket rätt till tillträde dels till områden, lokaler och andra utrymmen som används i samband med *införsel, utförsel, transit, agerande* som mellanhand, tillverkning, handel, transport, förvaring eller annan hantering av narkotika eller förpackningsmaterial till narkotika, dels till utrymmen där provning av narkotikans egenskaper utförs. Detsamma gäller sådana utrymmen som används i samband med *införsel, utförsel, transit, agerande* som mellanhand, tillverkning, handel, transport och förvaring av narkotikapreursorer eller andra utgångsämnen till narkotika. 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 *ska* lämna det biträde som behövs för tillsyn enligt denna paragraf.

Den som förfogar över sådana varor som avses i andra stycket *ska* lämna *det* biträde vid undersökningen *som Läkemedelsverket begär*.

För prov *som Läkemedelsverket har tagit* betalas inte ersättning.

Ett beslut om föreläggande eller förbud får förenas med vite. Om tillträde eller biträde vägras får Läkemedelsverket också förelägga vite.

Bemyndiganden

12 §⁸

Regeringen får meddela föreskrifter om vilken narkotika som får användas för industriellt ändamål.

Regeringen, eller *efter regering-*

Regeringen eller *den myndighet*

⁸ Senaste lydelse 2005:471.

ens bemyndigande, Läkemedelsverket och Tullverket får i fråga om import, export, transit, tillverkning, handel, transport, förvaring, förordnande, utlämnande, anteckningar och märkning av narkotika meddela ytterligare föreskrifter.

om regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om införsel, utförsel, transit, tillverkning, handel, innehav, transport, förvaring, förordnande, utlämnande, anteckningar och märkning av narkotika.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från kraven i fråga om införsel, utförsel, transit, tillverkning, handel, innehav, transport, förvaring, förordnande, utlämnande, anteckningar och märkning när det gäller

1. beredningar som uteslutande är avsedda att användas för medicinskt eller vetenskapligt ändamål, och

2. narkotika som används för industriellt ändamål.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får även meddela föreskrifter om undantag från kravet på tillstånd.

13 §⁹

Till böter eller fängelse i högst ett år döms, om gärningen inte är belagd med straff enligt narkotikastrafflagen (1968:64) eller enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling, den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

1. bedriver sådan verksamhet som avses i förordning (EG) nr 273/2004 eller förordning (EG) nr 111/2005 utan erforderligt tillstånd eller utan att föreskriven registrering av verksamheten gjorts,

2. bryter mot 6 § andra stycket, 9 § eller 9 a §, eller mot bestämmelserna i förordning (EG) nr 273/2004 eller förordning (EG) nr 111/2005 om

a) att utse, anmäla och uppdatera uppgifter om ansvarig person,

b) att uppdatera adressuppgifter,

c) kundförsäkringar,

d) dokumentation,

e) märkning,

f) att underrätta om sina transaktioner,

f) att underrätta om sina transaktioner, eller

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

⁹ Senaste lydelse 2005:471.

eller

4. lämnar oriktig uppgift i ärende om tillstånd eller registrering av verksamhet enligt denna lag eller enligt förordning (EG) nr 273/2004 eller förordning (EG) nr 111/2005.

I ringa fall *skall* inte dömas till ansvar.

3. lämnar oriktig uppgift i ärende om tillstånd eller registrering av verksamhet enligt denna lag eller enligt förordning (EG) nr 273/2004 eller förordning (EG) nr 111/2005.

Till böter döms den som uppsåtligt eller av oaktsamhet åsidosätter föreskrift som meddelats med stöd av denna lag.

I ringa fall *ska* inte dömas till ansvar.

Övrigt

15 §

Den som har tillstånd att hantera en vara för industriellt ändamål enligt 3 § lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor har, om varan förklaras som narkotika, rätt att fortsätta hantera varan under ytterligare två månader eller om tillståndshavaren inom denna tidsfrist ansöker om tillstånd enligt 8 § denna lag, fram till dess att Läkemedelsverket slutligt har avgjort ärendet om tillstånd. Läkemedelsverket får besluta om villkor för hanteringen som ska gälla under tiden fram till dess att ärendet har avgjorts.

Läkemedelsverkets beslut gäller omedelbart. För det fall en ansökan enligt första stycket avslås ska i beslutet anges den dag då sökanden senast ska ha avhänt sig varan och de villkor som ska gälla under tiden.

Fram till dess att Läkemedelsverket slutligt avgjort ärendet gäller bestämmelserna om tillsyn i lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor i stället för bestämmelserna om tillsyn i denna lag.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2011.

2.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor

Prop. 2010/11:4

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor

dels att 2–4 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas fyra nya paragrafer, 3 a–3 d §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Lagen *skall* inte tillämpas på
1. varor som är narkotika enligt narkotikastrafflagen (1968:64),

Lagen *ska* inte tillämpas på
1. varor som är narkotika enligt narkotikastrafflagen (1968:64) *om inte annat följer av 15 § lagen (1992:860) om kontroll av narkotika.*

2. sådana medel som avses i lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel, eller
3. läkemedel som är godkända inom Europeiska unionen.

3 §¹²

Varor som avses i denna lag får inte utan tillstånd

1. införas till landet,
2. överlåtas,
3. framställas,
4. förvärvas i överlåtelsesyfte,
5. bjudas ut till försäljning, eller
6. innehas.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela tillstånd till hantering för ett vetenskapligt eller industriellt ändamål. Tillstånd får förenas med de villkor som behövs, såväl i samband med beslutet om tillstånd som senare under tillståndstiden.

Regeringen eller den myndighet *som* regeringen bestämmer får meddela tillstånd till hantering för ett vetenskapligt eller industriellt ändamål. Tillstånd får förenas med de villkor som behövs, såväl i samband med beslutet om tillstånd som senare under tillståndstiden.

Ett tillstånd får återkallas, om

1. tillståndet inte längre utnyttjas, eller
2. tillståndshavaren i väsentlig mån brutit mot ett meddelat villkor eller inte följer bestämmelserna i denna lag.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från kravet på tillstånd.

Regeringen eller den myndighet *som* regeringen bestämmer får meddela föreskrifter *om införsel, överlåtelse, framställning, förvärv i överlåtelsesyfte, utjudande till försäljning, innehav, anteckningar*

¹² Senaste lydelse 2005:472.

och märkning samt om undantag från kravet på tillstånd.

Den myndighet som regeringen bestämmer har tillsyn över efterlevnaden av denna lag samt av de föreskrifter och villkor som har meddelats i anslutning till lagen.

3 a §

Den som för in, överlåter, framställer, i överlåtelsesyfte förvärvar, till försäljning bjuder ut eller innehar varor enligt denna lag ska föra de anteckningar som behövs för att tillsynsmyndigheten ska kunna kontrollera att denna lag och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen efterlevs. Föreståndare för en vetenskaplig institution där varor enligt denna lag används för vetenskapligt ändamål ska föra sådana anteckningar som behövs för att tillsynsmyndigheten ska kunna kontrollera användningen.

3 b §

Den som för in, överlåter, framställer, i överlåtelsesyfte förvärvar, till försäljning bjuder ut eller innehar varor enligt denna lag ska på varans förpackning genom märkning eller på annat sätt ange substansens namn.

3 c §

Tillsynsmyndigheten har rätt att 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 i anslutning till lagen ska efterlevas.

För tillsyn har tillsynsmyndigheten rätt till tillträde dels till områden, lokaler och andra utrymmen som används i samband med införsel, överlåtelse, framställning, förvärv i överlåtelsesyfte, utbudande till försäljning

eller innehav av varor enligt denna lag, dels till utrymmen där prövning av varornas egenskaper utförs. Detsamma gäller sådana utrymmen som används i samband med införsel, överlåtelse, framställning, förvärv i överlåtelse-syfte, utbudande till försäljning eller innehav av varor enligt denna lag. Tillsynsmyndigheten får i sådana utrymmen göra undersökningar och ta prover. Tillsynsmyndigheten har dock inte med stöd av denna lag rätt till tillträde till bostäder.

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

Den som förfogar över sådana varor som avses i andra stycket ska lämna det biträde vid undersökningen som tillsynsmyndigheten begär.

För prov som tillsynsmyndigheten har tagit betalas inte ersättning.

Ett beslut om föreläggande eller förbud får förenas med vite. Om tillträde eller biträde vägras får tillsynsmyndigheten också förelägga vite.

3 d §

Bestämmelser om vad som gäller när en vara enligt denna lag som får hanteras för industriellt ändamål i stället förklaras som narkotika finns i 15 § lagen (1992:860) om kontroll av narkotika.

4 §¹³

Den som uppsåtligen bryter mot 3 § 2–6 döms till böter eller fängelse i högst ett år.

Den som uppsåtligen bryter mot 3 § första stycket 2, 3, 4, 5 eller 6 döms till böter eller fängelse i högst ett år.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 3 a eller

¹³ Senaste lydelse 2000:1260.

3 b § eller föreskrift som meddelats med stöd av denna lag döms till böter. Prop. 2010/11:4

Om straff för olovlig införsel finns bestämmelser i lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2011.

Regeringen beslutade den 7 september 2006 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av narkotikalagstiftningen. I direktiven till utredaren angavs bland annat att utredaren skulle analysera hur de nuvarande regelsystemen om kontroll av narkotika, dopningsmedel och prekursorer samt lösningsmedel och andra hälsofarliga varor som används i berusningssyfte förhåller sig till varandra, göra en bedömning om det går att göra systemen mer överskådliga och att analysera effektiviteten i systemen (dir. 2006:97). Den 1 mars 2007 beslutade regeringen att i tilläggsdirektiv till utredningen utöka utredningens uppdrag (dir. 2007:26). Bland annat fick utredaren i uppdrag att se över möjligheterna att införa ett förfarande som inte bygger på kriminalisering, men som ändå förhindrar befattning med ett ämne som kan antas bli klassificerat som narkotika eller hälsofarlig vara.

Utredningen, som antog namnet Narkotikautredningen, avlämnade i december 2008 betänkandet Bättre kontroll av missbruksmedel – En effektivare narkotika- och dopningslagstiftning m.m. (SOU 2008:120). En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. Utredningens författningsförslag framgår av *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissvaren finns tillgänglig i Socialdepartementet (S2008/10532/FH). Under den fortsatta beredningen av ärendet framkom att förslaget behövde ändras och kompletteras avseende förslaget till ny lag om förstörande av vissa hälsofarliga missbrukssubstanser samt övergångsregleringen i lagen om kontroll av narkotika och lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor. Inom Regeringskansliet utarbetades därför ett utkast till lagrådsremiss. Detta har remitterats. Det remitterade lagförslaget finns i *bilaga 4*. Promemorian behandlades vid ett remissmöte den 25 maj 2010. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 5*. Sammanställningar av remissyttrandena och av de synpunkter som lämnades vid remissmötet finns tillgängliga i Socialdepartementet (S2010/3749/FH).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 10 juni 2010 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 6*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 7*. Lagrådet har i allt väsentligt godtagit förslaget men också föreslagit vissa ändringar. Regeringens lagförslag har i huvudsak utformats i enlighet med vad Lagrådet har förordat. Lagrådets synpunkter behandlas i avsnitten 5.1.1, 5.4.1, 5.4.2 och 5.4.4 samt i författningskommentaren.

Vidare har vissa språkliga och redaktionella ändringar gjorts.

EU-rättsliga aspekter

Regeringen har anmält förslagen i 1 § 4 lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel genom vilket tillämpningsområdet för lagen utvidgas och 3 b § lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga

varor om märkning till Europeiska kommissionen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter¹.

Prop. 2010/11:4

4 Rättslig reglering

4.1 Grundläggande fri- och rättigheter

Regeringsformen

I svensk rätt finns allmänna bestämmelser om skydd för grundläggande fri- och rättigheter främst i 2 kap. regeringsformen (RF) och lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd av de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Bestämmelser om skydd för den enskildes frihet och säkerhet till person, bl.a. skydd mot dödsstraff, kroppsstraff och påtvingade kroppsliga ingrepp samt mot landsförvisning och frihetsberövande, återfinns i 2 kap. 4–8 §§ RF. Enligt 2 kap. 6 § RF är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp samt mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång och mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse m.m. Enligt 2 kap. 8 § RF är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot frihetsberövande och tillförsäkrad rörelsefrihet inom landet och en frihet att lämna det. Om inte annat följer av särskilda föreskrifter i lag gäller dessa fri- och rättigheter, med visst undantag, även utlänning här i riket (2 kap. 22 § andra stycket RF).

De fri- och rättigheter som omfattas av bestämmelserna i 2 kap. 6 och 8 §§ RF är inte absoluta. De får med stöd av 2 kap. 12 § första stycket RF begränsas genom lag. Sådana begränsningar får enligt andra stycket samma paragraf göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle och får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen. Begränsning får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Av 2 kap. 10 § första stycket RF följer vidare ett förbud mot retroaktiv strafflag. Förbudet innebär att straff eller annan brottspåföljd inte får beslutas för en gärning som inte var belagd med brottspåföljd när den förövades samt att inte heller en svårare brottspåföljd får beslutas än den som var föreskriven när gärningen förövades. Motsvarande förbud gäller även i fråga om förverkande och annan särskild rättsverkan av brott.

I 2 kap. 18 § RF finns grundläggande bestämmelser om egendoms- skydd. Av bestämmelserna följer att varje medborgares egendom är tryg- gad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller annat sådant förfogande eller

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter (EGT L 204, 21.7.1998, s. 37, Celex 31998L0034), ändrat genom rådets direktiv 98/48/EG (EGT L 217, 5.8.1998, s. 18, Celex 31998L0048).

tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Den som tvingas avstå från sin egendom ska ha rätt till ersättning för förlusten. Detsamma gäller vid vissa rådighetsinskränkningar som avser användningen av mark eller byggnad. Ersättningen ska bestämmas enligt grunder som anges i lag. Denna rättighet gäller på motsvarande sätt även utlänning här i riket.

Den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna

Den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) gäller som svensk lag enligt lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Europakonventionen reglerar en lång rad rättigheter, bl.a. rätten till domstolsprövning och en rättvis rättegång. Till konventionen finns flera tilläggsprotokoll, av vilket ett bl.a. reglerar äganderätten.

Det internationella övervakningssystemet i Europakonventionen är subsidiärt i förhållande till den nationella tillämpningen. Det primära ansvaret för att rättigheterna i konventionen respekteras har de enskilda konventionsstaterna. De ska enligt artikel 1 i konventionen se till att individen kommer i åtnjutande av de fri- och rättigheter som skyddas genom konventionen. Eftersom Europakonventionen är avsedd att etablera en europeisk minimistandard, måste de begrepp som används i konventionen ges en autonom tolkning som är oberoende av vilken innebörd motsvarande begrepp har i de nationella rättssystemen.

Europadomstolen är inte en ordinär appellinstans och ska inte överpröva de nationella avgörandena i hela deras vidd. Uppgiften för Europadomstolen är i princip att kontrollera att konventionens krav blivit uppfyllda. Domstolen kan dock ingripa om den nationella domstolens prövning av någon anledning framstår som felaktig eller bristfällig. En viktig princip som enligt Europakonventionens rättspraxis ska anses genomsyra konventionen är den s.k. proportionalitetsprincipen. Många åtgärder som till sin typ är konventionsenliga kan sålunda godtas endast om de är proportionerliga, dvs. om de står i rimlig relation till det intresse som de är avsedda att tillgodose. Är de mera långtgående än vad som framstår som rimligt för detta ändamål, kan de innefatta brott mot konventionen.

Bland de rättigheter som regleras i Europakonventionen är skyddet för äganderätten av särskilt intresse i detta sammanhang. Av artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen, som reglerar skydd för egendom, framgår följande.

”Varje fysisk eller juridisk person ska ha rätt till respekt för sin egendom. Ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättsens allmänna grundsatser.

Ovanstående bestämmelser inskränker dock inte en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner nödvändig för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmän-

nas intresse eller för att säkerställa betalning av skatter eller andra pålagor eller av böter och viten.”

Prop. 2010/11:4

Begreppet ”egendom” i artikeln ska ges en autonom och vidsträckt innebörd. Det omfattar inte bara fast och lös egendom av olika slag utan också begränsade sakrätter av ekonomiskt värde liksom fordringar och immateriella rättigheter.

När det gäller egendomsskyddets omfattning har Europadomstolen framhållit att artikel 1 innehåller tre regler: i den första fastslås principen att egendom ska respekteras, i den andra uppställs villkoren för att någon ska få berövas sin egendom och i den tredje behandlas frågan om hur ägarens rätt att utnyttja sin egendom får begränsas. Domstolens syn på tolkningen har klargjorts i ett flertal rättsfall, däribland *Sporrong och Lönnroth mot Sverige* och *James m.fl. mot Förenade Konungariket*.

Enligt första stycket andra meningen i artikel 1 i första tilläggsprotokollet gäller som villkor för egendomsberövande att åtgärden vidtas i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkkrättens allmänna grundsatser. När det gäller kravet på att egendomsberövandet ska ske i det allmännas intresse är det i första hand de nationella organen – regering, parlament, domstolar osv. – som har att göra denna bedömning, men Europadomstolen kan överpröva om det har skett på ett rimligt och proportionerligt sätt.

Även om det i och för sig finns ett allmänt intresse som kan motivera att en enskild person fräntas egendom, måste det ske en avvägning mellan det allmännas och den enskildes intresse. Egendomsberövandet måste vidare genomföras på sådant sätt att det inte innebär en oskälig börda för den enskilde. Med Europadomstolens terminologi måste det vara fråga om ett proportionerligt ingrepp i den enskildes rätt. Enligt Europadomstolen ska ersättning för exproprierad eller nationaliserad egendom normalt utgå för att ett egendomsberövande ska anses proportionerligt.

Kravet på att egendomsberövande ska vara lagligt (”under de förutsättningar som anges i lag”) innebär inte bara att det ska finnas ett stöd för egendomsberövandet i inhemsk lag. Det ställs också krav på att den inhemska lagen är tillgänglig och tillräckligt tydlig för att göra ingreppet i äganderätten förutsebart och att den har ett sådant innehåll att den tillfredsställer rimliga rättssäkerhetskrav.

Hänvisningen till folkkrättens allmänna grundsatser i artikel 1 i första tilläggsprotokollet syftar på de rättsliga principer som ger utländska medborgare och juridiska personer rätt till ersättning vid nationalisering eller annat egendomsberövande. Detta är alltså en punkt där en skillnad görs på grund av nationalitet och utländska medborgare ges en rätt som inte åtnjuts av landets egna medborgare. Europadomstolen har dock fastställt att även statens egna medborgare i allmänhet ska ha rätt till ersättning när de berövas sin egendom, eftersom åtgärden i annat fall inte kan anses som proportionerlig. Inskränkningar i ägarens rätt att använda sin egendom förekommer i stor utsträckning i syfte att tillgodose olika allmänna intressen. Inte minst gäller detta fast egendom, som ofta är underkastad inskränkningar i rätten att bebygga egendomen, rätten att utnyttja den för olika ändamål och ibland också rätten att överlåta den till annan ägare. Sådana inskränkningar kan i många fall anses naturliga och normala, och de ger då inte anledning till problem i förhållande till artikel 1 i

tilläggsprotokollet, vars andra stycke uttryckligen medger en stat att genomföra sådan lagstiftning som den finner nödvändig för att reglera utnyttjandet av egendom i det allmännas intresse. Emellertid kan inskränkningarna vara så betungande för ägaren att deras förenlighet med artikel 1 kan ifrågasättas. Europadomstolen prövar även i detta fall om inskränkningarna är proportionerliga, vilket innebär att det görs en avvägning mellan det allmänna intresset och den enskilda ägarens intresse, och om en rimlig balans inte uppnås strider en inskränkning i rätten att utnyttja egendom mot artikel 1.

4.2 Gällande rätt beträffande narkotika, narkotikaprekursorer, dopningsmedel, hälsofarliga varor och flyktiga ämnen m.m.

Narkotikastrafflagen (1968:64)

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

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

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

I 9 § narkotikastrafflagen definieras vad som avses med narkotikaprekursorer.

”Med narkotikaprekursorer förstås i denna lag ämnen som kan användas vid framställning av narkotika och som är förtecknade enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 273/2004 av den 11 februari 2004 om narkotikaprekursorer eller rådets förordning (EG) nr 111/2005 av den 22 december 2004 om regler för övervakning av handeln med narkotikaprekursorer mellan gemenskapen och tredjeländer.”

I 1 § första stycket narkotikastrafflagen anges att den som olovligen

1. överlåter narkotika,
2. framställer narkotika som är avsedd för missbruk,
3. förvärvar narkotika i överlåtelsesyfte,
4. anskaffar, bearbetar, förpackar, transporterar, förvarar eller tar annan sådan befattning med narkotika som inte är avsedd för eget bruk,
5. bjuder ut narkotika till försäljning, förvarar eller befordrar vederlag för narkotika, förmedlar kontakter mellan säljare och köpare eller företar någon annan sådan åtgärd, om förfarandet är ägnat att främja narkotikahandel, eller
6. innehar, brukar eller tar annan befattning med narkotika
7. döms, om gärningen sker uppsåtligt, för narkotikabrott till fängelse i högst tre år.

Är brott som avses i 1 § första stycket med hänsyn till arten och mängden narkotika samt övriga omständigheter att anse som ringa, döms till

böter eller fängelse i högst sex månader (2 § lagen). Om brott som avses i 1 § första stycket i stället är att anse som grovt, ska för grovt narkotikabrott dömas till fängelse, lägst två år och högst tio år (3 § första stycket lagen). Vid bedömande huruvida brottet är grovt ska särskilt beaktas, om det har utgjort ett led i en verksamhet som har bedrivits i större omfattning eller yrkesmässigt, avsett särskilt stor mängd narkotika eller eljest varit av särskilt farlig eller hänsynslös art (3 § andra stycket lagen). Den som av grov oaktsamhet begår gärning som avses i 1 § första stycket 1–5 döms för vårdslöshet med narkotika till böter eller fängelse i högst ett år. I ringa fall ska dock inte dömas till ansvar (3 a § lagen.)

Narkotikastrafflagen (1 § andra stycket) hänvisar till att det finns bestämmelser om straff för olovlig införsel och utförsel av narkotika och olovlig befattnings i vissa fall med narkotika i lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

I narkotikastrafflagen, närmare bestämt i 3 b § första stycket, finns också bestämmelser om straff för olovlig befattnings med narkotikaprekursorer. Där anges följande.

”Den som uppsåtligen

a) överlåter, framställer, förvärvar, anskaffar, bearbetar, förpackar, transporterar eller tar annan liknande befattnings med narkotikaprekursorer som är avsedda för olovlig framställning av narkotika, eller

b) förvarar, innehar eller tar annan befattnings med sådana narkotikaprekursorer

döms för olovlig befattnings med narkotikaprekursorer till fängelse i högst två år.”

Om brottet med hänsyn till arten och mängden narkotika som avses framställas samt övriga omständigheter är att anse som ringa, döms till böter eller fängelse i högst sex månader (3 b § andra stycket). Om brottet är att anse som grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om brottet har utgjort ett led i en verksamhet som har bedrivits i större omfattning eller yrkesmässigt, avsett framställning av särskilt stor mängd narkotika eller annars varit av särskilt farlig eller hänsynslös art (3 b § tredje stycket).

I narkotikastrafflagen finns även bestämmelser om försök eller förberedelse till brott (4 §).

Lagen (1992:860) om kontroll av narkotika

Enligt 1 § första stycket lagen (1992:860) om kontroll av narkotika avses med narkotika enligt lagen detsamma som i 8 § narkotikastrafflagen. Enligt andra stycket samma lagrum ska regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Läkemedelsverket upprätta och kungöra förteckningar över narkotika.

Enligt 2 § lagen om kontroll av narkotika får narkotika importeras, tillverkas, exporteras, bjudas ut till försäljning, överlåtas eller innehas endast för medicinskt, vetenskapligt eller annat samhällsnyttigt ändamål som är särskilt angeläget.

Enligt 3 § lagen gäller följande i fråga om *import och export av narkotika*. Prop. 2010/11:4

”Narkotika får importeras eller exporteras endast av den som har tillstånd till det.

Om inte regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Läkemedelsverket föreskriver något annat, får dock resande utan tillstånd föra in narkotiska läkemedel i Sverige och föra ut sådana läkemedel från landet, om de är avsedda för medicinskt ändamål och den resandes personliga bruk.

Narkotika får inte utan tillstånd sändas genom landet eller, i annat fall än som avses i andra stycket, föras ut ur landet. I övrigt gäller lagen (1973:980) om transport, förvaring och förstöring av införselreglerade varor, m.m.”

Enligt 4 § lagen gäller följande i fråga om *tillverkning av narkotika*.

”Med tillverkning avses i denna lag framställning, omvandling, bearbetning, avvägning, uppräknig, förpackning eller ompackning av narkotika samt framställning av sådan beredning som innehåller narkotika utan att beredningen anses som narkotika.

Tillverkning av narkotika får bedrivas endast av den som har tillstånd till det. Tillstånd behövs dock inte för att på apotek göra en beredning med narkotiskt ämne som verksam beståndsdel eller för att i vetenskapligt syfte framställa narkotika vid en vetenskaplig institution, som ägs eller stöds av staten.”

Enligt 5 § lagen gäller följande i fråga om *handel med narkotika*.

”Handel med narkotika får bedrivas endast av

7. den som med tillstånd antingen har infört varan till riket eller har vidtagit sådan åtgärd med varan som innebär tillverkning,

8. den som enligt 4 eller 5 § lagen (1996:1152) om handel med läkemedel m.m. får bedriva detaljhandel med läkemedel, eller

9. någon annan som har tillstånd att handla med varan.”

Enligt 6 § lagen gäller följande i fråga om *förordnande och utlämnande av narkotika*.

”Narkotiska läkemedel får lämnas ut endast efter förordnande av läkare, tandläkare eller veterinär. Sådant förordnande skall ske med största försiktighet.

Om Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd dragit in eller begränsat en läkares eller en tandläkares behörighet att förskriva narkotiska läkemedel enligt 5 kap. 11 eller 12 § lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område får sådant läkemedel inte lämnas ut på ordination av läkaren eller tandläkaren. Detsamma gäller om Veterinära ansvarsnämnden dragit in eller begränsat en veterinärs behörighet att förskriva narkotiska läkemedel.”

I 7 § lagen regleras frågan om innehav av narkotika.

”Narkotika får innehas endast av

1. den som har rätt att handla med varan,

2. en föreståndare för en vetenskaplig institution som ägs eller stöds av staten eller en kommun, i den mån varan behövs för vetenskaplig forskning, undersökning eller undervisning,
3. en befattningshavare vid försvarsmakten enligt särskilda bestämmelser,
4. den som fått varan utlämnad till sig enligt 6 § första stycket eller medgetts import enligt 3 § första stycket, eller
5. den som fått särskilt tillstånd till det för utbildningsändamål eller något annat samhällsnyttigt ändamål.”

I 7 a § lagen definieras vad som avses med narkotikaprekursorer. Definitionen överensstämmer i huvudsak med definitionen i 9 § narkotikastrafflagen (se ovan).

I 9 § lagen om kontroll av narkotika regleras frågan om skyldigheten att föra anteckningar över narkotika.

”Den som importerar, exporterar, transiterar, tillverkar 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.”

Läkemedelsverket prövar frågor om tillstånd enligt lagen om kontroll av narkotika samt har även tillsyn över bl.a. efterlevnaden av lagen samt av de föreskrifter och villkor som har meddelats med stöd av lagen (8 och 10 §§ lagen).

Närmare bestämmelser om Läkemedelsverkets tillsyn finns i 11 § lagen om kontroll av narkotika.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Läkemedelsverket och Tullverket får, enligt 12 § lagen, meddela ytterligare föreskrifter i fråga om import, export, transit, tillverkning, handel, transport, förvaring, förordnande, utlämnande, anteckningar och märkning av narkotika.

Enligt 13 § lagen döms den till böter eller fängelse i högst ett år, som uppsåtligen eller av oaktsamhet gör sig skyldig till något av det som anges i lagrummet, om gärningen inte är belagd med straff enligt narkotikastrafflagen eller enligt lagen om straff för smuggling.

Förordningen (1992:1554) om kontroll av narkotika

Enligt 1 § förordningen (1992:1554) om kontroll av narkotika finns föreskrifter i förordningen som ansluter till narkotikastrafflagen och lagen om kontroll av narkotika, och det anges att de uttryck och benämningar som används i lagarna har samma betydelse i förordningen.

I 2 § första stycket förordningen stadgas att de substanser som anges i bilaga 1 till förordningen ska anses som narkotika enligt narkotikastrafflagen. I bilaga 1 räknas olika typer av narkotiska substanser upp. Det gäller centralstimulerande medel, hallucinogener, smärtstillande medel samt sömnmedel och lugnande medel.

I 3 § förordningen lämnas Läkemedelsverket ett bemyndigande att upprätta och kungöra förteckningar över narkotika. Detta gör verket i

sina föreskrifter (LVFS 1997:12) om förteckningar över narkotika. Verket förtecknar substanser som regeringen förklarar som narkotika, men även sådana substanser som narkotikaförklarats av FN.

Enligt 4 § förordningen krävs tillstånd i varje särskilt fall för import och export av narkotika. Enligt 11 § första stycket får Läkemedelsverket meddela ytterligare föreskrifter om narkotika såvitt avser tillverkning, handel, förordnande, utlämnande, förande av anteckningar och, efter samråd med Tullverket, import och export.

Läkemedelsverkets föreskrifter om förteckningar över narkotika

Samtliga varor som enligt 8 § narkotikastrafflagen utgör narkotika – dvs. både de som omfattas av FN:s konventioner och de som av regeringen har förklarats som narkotika – återfinns i Läkemedelsverkets föreskrifter (LVFS 1997:12) om förteckningar över narkotika.

För varje substans som inte endast är narkotikaförklarad i Sverige, anges till vilken svensk förteckning och vilken internationell förteckning substansen hör. De svenska förteckningarna inbegriper enligt 3 § i föreskrifterna fem förteckningar med följande innebörd:

- förteckning I, narkotika som normalt inte har medicinsk användning,
- förteckning II–IV, narkotika med medicinsk användning och som vid varje införelse eller utförelse kräver ett import/exportcertifikat,
- förteckning V, narkotika enligt svensk lag men som inte omfattas av internationella konventioner. Narkotika enligt förteckning V kräver inte import/exportcertifikat.

Den internationella förteckningen i Läkemedelsverkets föreskrifter med förteckningar över narkotika hänvisar till att ämnet finns upptaget i 1961 års allmänna narkotikakonvention (N I–IV) respektive 1971 års psykotropkonvention (P I–IV) inklusive tillägg.

Lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel

Enligt 1 § lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel (den s.k. dopningslagen) gäller lagen

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

Medel som anges i 1 § dopningslagen får enligt 2 § inte annat än för medicinskt eller vetenskapligt ändamål

1. införas till landet,
2. överlåtas,
3. framställas,
4. förvärvas i överlåtelsesyfte,
5. bjudas ut till försäljning,
6. innehas, eller
7. brukas.

Den som uppsåtligt bryter mot annat förbud än införselförbudet döms för dopningsbrott till fängelse i högst två år. Är ett sådant brott med hänsyn till mängden dopningsmedel samt övriga omständigheter att anse som ringa, döms till böter eller fängelse i högst sex månader. Är ett sådant brott att anse som grovt döms för grovt dopningsbrott till fängelse, lägst sex månader och högst fyra år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om det har utgjort led i en verksamhet som har bedrivits i större omfattning eller yrkesmässigt, avsett särskilt stor mängd dopningsmedel eller annars varit av särskilt farlig eller hänsynslös art (3 § första och andra stycket samt 3 a § lagen).

Om straff för olovlig införsel m.m. finns bestämmelser i lagen om straff för smuggling (3 § tredje stycket).

Lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor

Enligt 1 § lagen (1999:42) om förbud mot hälsofarliga varor gäller lagen varor som på grund av sina inneboende egenskaper medför fara för människors liv eller hälsa och som används eller kan antas användas i syfte att uppnå berusning eller annan påverkan. Regeringen föreskriver på vilka varor lagen ska tillämpas.

Enligt 2 § ska lagen inte tillämpas på

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

Varor som avses i lagen får enligt 3 § första stycket inte utan tillstånd

1. införas till landet,
2. överlåtas,
3. framställas,
4. förvärvas i överlåtelsesyfte,
5. bjudas ut till försäljning, eller
6. innehas.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela tillstånd till hantering för ett vetenskapligt eller industriellt ändamål. Tillstånd får förenas med de villkor som behövs, såväl i samband med beslutet om tillstånd som senare under tillståndstiden. Ett tillstånd får återkallas under vissa förutsättningar. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från kravet på tillstånd (3 § andra–fjärde styckena lagen).

Den som uppsåtligt bryter mot 3 § första stycket 2–6 i lagen döms enligt 4 § första stycket till böter eller fängelse i högst ett år. Enligt 4 § andra stycket finns bestämmelser om straff för olovlig införsel i lagen om straff för smuggling.

Förordningen (1999:58) om förbud mot vissa hälsofarliga varor

Enligt 1 § förordningen (1999:58) om förbud mot vissa hälsofarliga varor finns föreskrifter som ansluter till lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor. De uttryck och benämningar som används i lagen har samma betydelse i förordningen.

De varor som anges i bilagan till förordningen ska enligt 2 § anses som hälsofarliga varor enligt lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor. Bilagan upptog i juni 2010 drygt 20 substanser. Statens folkhälsoinstitut får meddela tillstånd till hantering för ett vetenskapligt eller industriellt ändamål enligt 3 § lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor. Statens folkhälsoinstitut får även meddela föreskrifter om undantag från kravet på tillstånd (4 § förordningen).

Statens folkhälsoinstituts föreskrifter

Statens folkhälsoinstitut har genom bemyndigande i förordningen (1999:58) om förbud mot vissa hälsofarliga varor rätt att meddela undantag från kravet på tillstånd enligt nyss nämnda förordning. Detta har Statens folkhälsoinstitut gjort genom sina föreskrifter (FHIFS 2007:1) om undantag från kravet på tillstånd enligt lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

Av föreskrifterna – som endast gäller GBL och 1,4-butandiol (nedan kallat 1,4-BD) och alltså inte övriga substanser som anges i bilagan till förordningen om förbud mot vissa hälsofarliga varor – framgår bl.a. följande. Undantag från kravet på tillstånd enligt 3 § lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor gäller enligt 2 § i föreskrifterna för den som hanterar en beredning som uppfyller följande tre kriterier:

- innehåller GBL och/eller 1,4-BD
- hanteras för ett vetenskapligt eller industriellt ändamål
- är beredd på ett sådant sätt att GBL och/eller 1,4-BD inte lätt kan användas eller utvinnas genom metoder som är lättillämpliga eller ekonomiskt fördelaktiga.

Om det framkommer att en beredning som avses i 2 § missbrukas eller om det föreligger risk för missbruk, krävs ett tillstånd enligt 3 § lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor (3 § i föreskrifterna).

Statens folkhälsoinstitut kan meddela undantag (dispens) från bestämmelserna i föreskrifterna (4 § i föreskrifterna).

Ytterligare bestämmelser som rör kemiska produkter

I förordningen (2008:245) om kemiska produkter och biotekniska organismer finns bestämmelser om bl.a. hantering av kemiska produkter. Förordningen (1977:994) om försäljning och förvaring av vissa flyktiga lösningsmedel m.m. reglerar hantering av medel som vid inandning medför eller kan befaras medföra berusning.

Läkemedelslagen (1992:859)

I 1 § läkemedelslagen anges följande.

Med läkemedel avses i denna lag varje substans eller kombination av substanser

1. som tillhandahålls med uppgift om att den har egenskaper för att förebygga eller behandla sjukdom hos människor eller djur, eller
2. som kan användas på eller tillföras människor eller djur i syfte att återställa, korrigera eller modifiera fysiologiska funktioner genom far-

makologisk, immunologisk eller metabolisk verkan eller för att ställa diagnos.

Med radioaktiva läkemedel avses läkemedel som avger joniserande strålning. Till radioaktiva läkemedel räknas inte slutna strålkällor.

Med prövningsläkemedel avses en farmaceutisk beredning av en eller flera aktiva substanser eller placebo som prövas eller används som referens vid en klinisk läkemedelsprövning, inklusive produkter

1. som redan har godkänts för försäljning men som används eller sätts samman (bereds eller förpackas) på annat sätt än det godkända,
2. som används för en icke godkänd indikation, eller
3. som används för att få ytterligare information om en redan godkänd användning.

I fråga om narkotiska läkemedel, läkemedel som utgör dopningsmedel och läkemedel som omfattas av lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor tillämpas bestämmelserna i läkemedelslagen, om de inte strider mot vad som är särskilt föreskrivet om dessa varor.

Med generiskt läkemedel avses läkemedel som har samma kvalitativa och kvantitativa sammansättning i fråga om aktiva substanser och samma läkemedelsform som ett referensläkemedel och vars bioekvivalens med detta referensläkemedel har påvisats genom lämpliga biotillgänglighetsstudier. Olika salter, estrar, etrar, isomerer, blandningar av isomerer, komplex eller derivat av en aktiv substans skall anses vara samma aktiva substans, såvida de inte har avsevärt skilda egenskaper med avseende på säkerhet eller effekt. Olika läkemedelsformer som är avsedda att intas genom munnen och vars läkemedelssubstans omedelbart frisätts vid intaget skall anses vara samma läkemedelsform.

I 23 § läkemedelslagen regleras vissa frågor om tillsyn. Där framgår bl.a. att Läkemedelsverket har tillsyn över efterlevnaden av lagen och föreskrifter och villkor som har meddelats med stöd av lagen.

I bl.a. 26 § läkemedelslagen återfinns ansvarsbestämmelser. Av lagrummet framgår att den som med uppsåt eller av oaktsamhet bl.a. bryter mot vissa särskilt angivna bestämmelser i lagen döms till böter eller fängelse i högst ett år, om gärningen inte är belagd med straff enligt brottsbalken eller enligt lagen om straff för smuggling. I ringa fall ska dock inte dömas till ansvar.

4.3 Vissa andra författningsbestämmelser

Straffprocessuella tvångsmedel

Allmänt

Straffprocessuella tvångsmedel avser andra åtgärder än straff eller sanktioner. Det är åtgärder med funktioner i straffprocessen och de utgör tvång som riktar sig mot person eller egendom. Med begreppet avses bl.a. häktning och anhållande, kvarstad, beslag, husrannsakan, kroppsvisitation samt kroppsbesiktning. Användning av straffprocessuella tvångsmedel innebär ett lagligen grundat ingrepp i den enskildes grundläggande fri- och rättigheter, som är skyddade i RF.

Skydd mot påtvingade kroppsliga ingrepp, kroppsvisitation och husrannsakan finns i 2 kap. 6 § RF och mot frihetsberövanden från det all-

männas sida i 2 kap. 8 § RF. Begränsningar i dessa fri- och rättigheter får dock, som också nämnts ovan, ske genom lag, vilket framgår av 2 kap. 12 § RF. Begränsningar får, som nämnts, endast göras under vissa förutsättningar.

Beslag

Beslag är ett mycket viktigt tvångsmedel för det praktiska utredningsarbetet. Beslag gäller endast föremål. För att få tillgång till föremålet måste man vanligen företa en husrannsakan, en kroppsvisitation eller en kroppsbesiktning.

Beslag, som regleras i 27 kap. rättegångsbalken (RB), kan användas för att säkerställa verkställighet och i bevissäkrande syfte. Misstanke om brott krävs. Det krävs dock inte att det finns en person mot vilken brottsmisstanken riktas. Beslag kan alltså företas mot både en misstänkt och en icke misstänkt. Som förutsättning gäller dock att det är fråga om föremål som skäligen kan antas:

- ha betydelse för utredning om brott
- ha avhånts någon genom brott eller
- kunna förverkas p.g.a. brott (27 kap. 1 § RB).

Det förstnämnda fallet ovan handlar om beslagets bevissäkrande funktion. Ett beslag kan i detta fall avse tillhyggen o.d. med fingeravtryck på, blodiga kläder, stöldgods, destillationsapparater och narkotika m.m. Det andra fallet avser föremål som avhånts någon genom brott. I det tredje fallet säkerställer beslaget att förverkande ska kunna ske i ett senare skede. Numera får beslag även beslutas för att säkra utredning om förverkande av utbyte av brottslig verksamhet.

Tvångsmedel enligt 27 kap. BrB får beslutas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse (27 kap. 1 § tredje stycket RB).

För brev, telegram eller annan försändelse som finns hos ett post- eller telebefordringsföretag gäller särskilda regler. Dessa får tas i beslag endast om det för brottet är föreskrivet fängelse i ett år eller däröver och försändelsen hade kunnat tas i beslag hos mottagaren (27 kap. 3 § RB).

Den som med laga rätt griper eller anhåller en misstänkt eller verkställer häktning, husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning får ta föremål som därvid påträffas i beslag. Föremål som påträffas i annat fall, får tas i beslag efter beslut av undersökningsledaren eller åklagaren. Vid fara i dröjsmål, får även utan sådant beslut åtgärden vidtas av polisman, om det inte är fråga om brev, telegram eller annan försändelse som avses i 27 kap. 3 § RB. Verkställs beslag av någon annan än undersökningsledaren eller åklagaren och har denne inte beslutat beslaget, ska anmälan skyndsamt göras hos honom eller henne, som då omedelbart ska pröva om beslaget ska bestå (27 kap. 4 § RB).

Rätten får förordna om beslag av föremål som företes vid rätten eller som annars är tillgängligt för beslag. Rätten får ta upp fråga om beslag på yrkande av undersökningsledaren eller åklagaren. Efter åtalet får rätten också på yrkande av målsäganden och även självmant ta upp sådan fråga.

Om ett beslag har verkställts utan rättsens förordnande, får den som drabbats av beslaget begära att rätten prövar beslaget. När en sådan begäran har kommit in, ska rätten så snart som möjligt och senast inom fyra dagar därefter hålla förhandling (se 27 kap. 5 § RB), om det inte finns något synnerligt hinder mot det. Om huvudförhandling sätts ut att hållas inom en vecka får begäran dock prövas vid huvudförhandlingen (27 kap. 6 § första stycket RB).

Beslagtaget föremål ska enligt huvudregeln tas i förvar av den som verkställt beslaget. Föremål som tagits i beslag ska vårdas väl, och noggrann tillsyn ska hållas över detta, så att det inte förbyts eller förändras eller att annat missbruk sker med föremålet (27 kap. 10 § RB).

Över beslag ska föras protokoll där ändamålet med beslaget ska anges, liksom vad som förekommit i ärendet. Beslagtaget föremål ska dessutom beskrivas noga. Den som drabbats av beslag har på begäran rätt att få bevis om beslaget. Beviset ska även innehålla uppgift om det brott som misstanken avser (27 kap. 13 § RB).

Om det i lag eller författning getts avvikande bestämmelser om beslag gäller dessa (27 kap. 17 § RB).

Något om brottsbalkens förverkandebestämmelser

Förverkande av utbyte av brottslig verksamhet

Den 1 juli 2008 infördes nya bestämmelser i bl.a. 36 kap. brottsbalken om förverkande av utbyte av brottslig verksamhet. De nya reglerna innebär att det vid viss allvarlig brottslighet ska vara möjligt att förverka inte bara utbyte av ett visst konkret brott, utan också utbyte av en inte närmare preciserad brottslig verksamhet. För sambandet mellan det som förverkas och den brottsliga verksamheten gäller ett sänkt beviskrav i förhållande till vad som i allmänhet är fallet i brottmålsprocessen.

Bestämmelsen i 36 kap. 1 b § brottsbalken har följande lydelse.

”Döms någon för ett brott för vilket är föreskrivet fängelse i sex år eller mer och har brottet varit av beskaffenhet att kunna ge utbyte, ska även i annat fall än som avses i 1 § egendom förklaras förverkad, om det framstår som klart mera sannolikt att den utgör utbyte av brottslig verksamhet än att så inte är fallet. I stället för egendomen får dess värde förklaras förverkat.

Har brottet varit av beskaffenhet att kunna ge utbyte, gäller första stycket också om någon döms för

1. människohandel enligt 4 kap. 1 a § tredje stycket, koppleri, ocker som är grovt, olovlig befattning med falska pengar som är grovt, eller grovt dobbleri,
2. narkotikabrott enligt 1 § narkotikastrafflagen (1968:64) eller olovlig befattning med narkotikaprekursorer enligt 3 b § första stycket samma lag,
3. dopningsbrott enligt 3 § första stycket lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel eller grovt dopningsbrott enligt 3 a § samma lag,
4. narkotikasmuggling enligt 6 § första stycket lagen (2000:1225) om straff för smuggling, eller

5. människosmuggling enligt 20 kap. 8 § första stycket utlänningslagen (2005:716) eller organiserande av människosmuggling enligt 20 kap. 9 § första stycket samma lag.

Vad som sägs om förverkande i första och andra styckena gäller också om någon döms för försök, förberedelse eller stämpling till ett brott som avses där.

Förverkande enligt denna paragraf får inte beslutas om det är oskäligt.”

I 36 kap. 5 a § brottsbalken regleras hos vem förverkande av utbyte av brottslig verksamhet enligt 1 b § får ske. I förstnämnda lagrum anges i första stycket att sådant förverkande får ske hos

1. gärningsmannen eller annan som medverkat till det brott som förverkandet grundas på,
2. den som förvärvat egendomen genom bodelning eller på grund av arv eller testamente eller genom gåva,
3. den som förvärvat egendomen på annat sätt och därvid haft vetskap om eller skäligen anledning att anta att egendomen har samband med brottslig verksamhet.

4.4 EU-rättsliga aspekter

Fri rörlighet för varor enligt artikel 34 och 36 i EUF-fördraget

Kvantitativa importrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan ska enligt artikel 34 i EUF-fördraget (tidigare artikel 28 i EG-fördraget) vara förbjudna mellan medlemsstaterna. Utgångspunkten är att en vara som lagligen saluförs i en medlemsstat också ska få säljas i övriga. Alla åtgärder som direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt, kan utgöra ett hinder för handeln inom unionen ska enligt EU-domstolens praxis anses som åtgärder med motsvarande verkan som kvantitativa importrestriktioner. Det innebär att även åtgärder som gäller inhemska och importerade varor utan åtskillnad kan vara förbjudna. Exempel på åtgärder som skapar problem för den fria rörligheten är tekniska föreskrifter av olika slag samt försäljnings- och marknadsföringsförbud. Artikel 34 EUF-fördraget har direkt effekt och kan åberopas av enskilda inför nationell domstol.

Artikel 36 i EUF-fördraget (tidigare artikel 30 i EG-fördraget) reglerar undantag från förbudet mot kvantitativa importrestriktioner och åtgärder med motsvarande verkan. Med stöd av undantaget kan åtgärder som motiveras av hänsyn till bl.a. allmän moral, allmän ordning, allmän säkerhet eller skydd för människors och djurs hälsa eller liv under vissa förutsättningar vara tillåtna. Åtgärden får inte vara ett medel för godtycklig diskriminering eller en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna. Vidare ska åtgärden vara proportionerlig, vilket innebär att den inte får ha större handelshindrande verkningar än vad som krävs för att tillgodose skyddsändamålet.

EU-domstolen har genom praxis utvecklat ytterligare undantag från förbudet i artikel 34 EUF-fördraget. I domen *Cassis de Dijon* har EU-domstolen erkänt att det finns grupper av legitima nationella regleringsändamål utöver dem i artikel 36 i Fördraget om Europeiska unionens

funktions sätt, s.k. tvingande hänsyn. Hinder för handeln inom unionen som uppstår på grund av nationella bestämmelser kan godtas i den mån bestämmelserna kan anses vara nödvändiga för att tillgodose sådana tvingande hänsyn. Denna doktrin kan endast tillämpas när det saknas regler på unionsnivå och i fall där den nationella bestämmelsen gäller utan skillnad för inhemska varor och varor från en annan medlemsstat. Det krävs också att åtgärden är nödvändig och proportionerlig på motsvarande sätt som vid tillämpning av undantaget i artikel 36 EUF-fördraget.

Genom sitt avgörande i *Keck och Mithouard* ändrade EU-domstolen sin praxis när det gäller omfattningen av artikel 34 EUF-fördraget. Vissa typer av nationella åtgärder undantas från artikelns tillämpningsområde. Begränsningen innebär att nationella regleringar av olika typer av icke-diskriminerande försäljnings- eller marknadsföringsåtgärder, t.ex. regler om hur varor får marknadsföras, som inte påverkar varornas utseende eller sammansättning i sig ska anses falla utanför artikel 34 EUF-fördraget.

Av avgörandena ifrån EU-domstolen i målen C-142/05 och C-110/05 framgår att regler om användning i vissa fall kan beröras av artikel 34 EUF.

Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter

Sedan 1983² finns inom EU ett informationssystem som syftar till att motverka handelshinder orsakade av tekniska föreskrifter på det icke-harmoniserade området. Bestämmelserna finns nu i Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster (ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 98/48/EG). Enligt direktivet ska länderna som ingår i proceduren³ anmäla förslag till nya tekniska föreskrifter till Europeiska kommissionen. När en anmälan görs påbörjas i regel en frysningstid om tre månader under vilken den tekniska föreskriften inte får antas. Kommissionen och medlemsstater har möjlighet att lämna synpunkter på förslagen och påverka dem. I vissa fall kan sådana reaktioner förlänga frysningstiden.

Direktivet är i Sverige genomfört genom bl.a. förordningen (1994:2029) om tekniska regler. Förordningen innehåller föreskrifter som statliga myndigheter under regeringen ska iaktta när det gäller tekniska regler⁴.

² Rådets direktiv 83/189/EEG av den 28 mars 1983 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter.

³ EU-medlemsstaterna, Norge, Island, Liechtenstein, Turkiet och Schweiz.

⁴ Kommerskollegiums föreskrifter om tekniska regler (KFS 2008:1) innehåller bestämmelser om samråd med och underrättelse till Kommerskollegium. Skyldigheten för Regeringskansliet att anmäla författning i enlighet med informationsförfarande som följer av Sveriges medlemskap i unionen återfinns i 20 § 6 förordningen (1996:1515) med

En utebliven anmälan får till följd att de delar av den nationella föreskriften som utgör tekniska föreskrifter saknar rättslig verkan och att de därför inte kan tillämpas gentemot enskild.

En föreskrift som har anmälts enligt direktivet men antagits innan frysningstiden enligt artikel 9 har löpt ut kan inte göras gällande gentemot enskild. Att en medlemsstat underlåter att anmäla ett förslag som enligt direktivet ska anmälas eller underlåter att beakta frysningstiderna kan även utgöra skäl för kommissionen att inleda ett överträdelseförfarande enligt artikel 226 i EG-fördraget.

Den svenska staten kan dessutom bli skadeståndsskyldig för fel och försummelse vid myndighetsutövning enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen vid sådan underlåtenhet.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 764/2008 av den 9 juli 2008 om förfaranden för tillämpning av vissa nationella tekniska regler på produkter som lagligen saluförts i annan medlemsstat och om upphävande av beslut nr 3052/95/EG

Förordning (EG) nr 764/2008⁵ antogs den 13 maj 2009. Syftet med den aktuella förordningen är att stärka den inre marknadens funktion genom att förbättra den fria rörligheten för varor på det icke-harmoniserade området. Den är tillämplig när en myndighet fattar ett administrativt beslut om att antingen förbjuda en produkt på marknaden, beslutar om ändring eller ytterligare provning av produkten eller beslutar om återkallelse av produkten från marknaden, baserat på en teknisk regel. Ett sådant beslut kräver en dialog med den ekonomiska aktören, att beslutet motiveras av tvingande hänsyn till allmänintresset och att hänsyn tas till proportionalitetsprincipen. Enligt förordningen ska det också framgå hur gällande bestämmelser ska kunna överklagas.

Förordningen har kompletterats med en svensk förordning (2009:52) om kontaktpunkt och informationsförfaranden angående tillämpning av ömsesidigt erkännande av tekniska regler för produkter. Den reglerar bl.a. de berörda myndigheternas rapporteringsskyldigheter och den kontaktpunktsfunktion som enligt rättsakten ska inrättas.

4.5 Internationella konventioner

FN:s konventioner om narkotika

1961 års allmänna narkotikakonvention och 1971 års konvention om psykotropa ämnen

Den allmänna narkotikakonventionen kontrollerar främst de traditionella, växtbaserade, narkotiska medlen som t.ex. heroin och kokain. Konventionen om psykotropa ämnen kontrollerar i största utsträckning syntetiska substanser, t.ex. amfetamin. Konventionerna från 1961 och 1971 använ-

instruktion för Regeringskansliet. Regeringskansliets interna förfaranderegler återfinns i Cirkulär 8 – "Informationsförfarande enligt direktiv 98/34/EG m.m."

⁵ EUT L 218, 13.8.2008, s. 21, celex 32008R0764l.

der sig således av två olika begrepp: narkotika och psykotropa ämnen. Någon helt klar distinktion mellan begreppen låter sig inte göras på annat sätt än genom att hänvisa till förteckningarna i respektive konvention.

De båda konventionernas syfte är att medverka till att narkotika endast används för medicinska och vetenskapliga ändamål, att förebygga missbruk. Konventionsparterna åtar sig att begränsa tillverkning och import till vad som behövs för den legala förbrukningen samt åläggs att genomföra olika former av kontroll för tillverkning, handel och distribution. Det åligger parterna att straffbelägga vissa förfaranden för att motverka illegal narkotikahandling. Parterna har alltid rätt att införa striktare eller strängare kontrollbestämmelser än vad konventionerna föreskriver.

1988 års konvention om olaglig hantering av narkotika

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

5 Överväganden och förslag

5.1 Systematiken i lagstiftningskomplexen i fråga om narkotika, hälsofarliga varor och dopningsmedel

5.1.1 Lagstiftning

Regeringens bedömning: Systematiken i lagstiftningskomplexen i fråga om narkotika, hälsofarliga varor och dopningsmedel bör inte ändras.

Utredningens bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: I stort sett samtliga remissinstanser som yttrat sig, bl.a. *Kriminalvården*, *Statens folkhälsoinstitut*, *Länsstyrelsen i Skåne län*, *Länsstyrelsen i Västra Götaland* samt *Göteborgs kommun*, är positiva till utredningens bedömning att behålla nuvarande lagstiftningskomplex i fråga om narkotika, hälsofarliga varor och dopningsmedel.

Statens kriminaltekniska laboratorium anser det vara mycket viktigt att frågan om innehav av industrihampa utreds.

Den rättsliga regleringen i Sverige av vissa varor som på grund av sina inneboende egenskaper medför fara för människors liv eller hälsa och som används eller kan antas användas i syfte att uppnå berusning eller annan påverkan, är uppdelad på ett antal lagar och förordningar. Det gäller t.ex. narkotika, hälsofarliga varor, dopningsmedel och medel som kan användas vid sniffning. Till följd av att antalet författningar som reglerar dessa olika typer av varor är stort och att de ämnen som klassificeras som narkotika anges på flera ställen kan det ibland vara svårt att bedöma om hanteringen av en viss vara är laglig. Det har därför funnits anledning att överväga om nuvarande regelsystem om kontroll av narkotika, dopningsmedel, prekursorer, lösningsmedel och andra hälsofarliga varor som används i berusningssyfte är funktionellt samt att analysera om det är möjligt att göra systemet mer överskådligt.

Systematiken i lagstiftningskomplexen i fråga om narkotika, hälsofarliga varor och dopningsmedel

Det finns en global strävan att bekämpa olovlig hantering av narkotika. Genom FN-konventioner förklaras olika substanser som narkotika. De länder som ratificerat FN-konventionerna, däribland Sverige, blir bundna av sådana förklaringar. Konventionerna medger dock att de anslutna staterna har en strängare lagstiftning och att ytterligare ämnen nationellt förklaras som narkotika. I de fall där Sverige vill förklara en icke kontrollerad substans som narkotika, ger narkotikastrafflagen (1968:64) regeringen möjlighet till detta. De substanser som regeringen narkotikaförklarar tas upp i bilaga 1 till förordningen (1992:1554) om kontroll av narkotika. Läkemedelsverkets förteckningar över narkotika avser både sådana ämnen som FN förklarat som narkotika och sådana ämnen som Sverige, i vart fall till en början, ensidigt narkotikaförklarat.

Lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor räknar, på samma sätt som i fråga om narkotika, upp vilka substanser som utgör hälsofarliga varor.

När det gäller medel som omfattas av lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel (den s.k. dopningslagen) räknas dessa inte upp i någon juridiskt bindande förteckning, utan de återfinns endast i en inofficiell förteckning som bygger på en bedömning av vad som bör betraktas som dopningsmedel enligt dopningslagen. Denna bedömning utgår ifrån en generisk definition av medlet i fråga, vilket innebär att det är medlets inneboende egenskaper som avgör hur medlet ska definieras.

Ytterligare en skillnad mellan de olika lagstiftningskomplexen är att lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor och dopningslagen innehåller både straffbestämmelser och administrativa bestämmelser. För narkotikalagstiftningens del återfinns däremot straffbestämmelserna i en särskild lag – narkotikastrafflagen – medan administrativa bestämmelser bl.a. återfinns i lagen om kontroll av narkotika.

För att en substans ska förklaras som narkotika ska det enligt 8 § narkotikastrafflagen vara fråga om läkemedel eller hälsofarliga varor som har beroendeframkallande egenskaper eller euforiserande effekter. Det kan också vara fråga om varor som med lätthet kan omvandlas till varor

med sådana egenskaper eller effekter. Vidare krävs att FN eller regeringen förklarar substansen som narkotika. Även om det i lagtexten inte uttryckligen anges att substansen också kan missbrukas, får detta anses vara underförstått.

Rekvisiten för att en substans ska anses som narkotika eller hälsofarlig vara är relativt likartade. När det gäller narkotika är rekvisiten dock något mer preciserade, eftersom det där ska vara fråga om substanser som aningen har beroendeframkallande egenskaper eller euforiserande effekter. I fråga om hälsofarliga varor är definitionen mer vid. För att en substans ska förklaras som hälsofarlig vara krävs att den är farlig för människors liv eller hälsa och ska användas, eller kan antas användas, för att uppnå berusning eller annan påverkan. Avsikten med denna lagstiftning är dock att den ska ge möjlighet att ingripa mot nya hälsofarliga missbruksmedel i fall där narkotikalagstiftningen inte kan tillämpas. Lagstiftningen om hälsofarliga varor tillkom för att åstadkomma ett effektivare kontrollförfarande för nya droger eftersom det inte är möjligt att narkotikaförklara alla varor som marknadsförs eller används i berusningssyfte.

En utredning om beslut om kontroll av en vara enligt lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor är normalt betydligt mindre omfattande än en utredning inför narkotikaklassificering. En ny varas egenskaper liknar många gånger de redan narkotikaklassificerade varornas. Om man i ett senare skede, efter en mer noggrann analys av varans egenskaper, kan konstatera att det finns förutsättningar för narkotikaklassificering, bör varan flyttas över till narkotikalagstiftningen. Om så inte sker kan varan även fortsättningsvis kontrolleras genom den särskilda lagen. Visar utredningen redan inledningsvis att det rör sig om narkotika ska naturligtvis narkotikalagstiftningen tillämpas från början.

När lagen om hälsofarliga varor tillkom var det främsta syftet med lagstiftningen att få kontroll på handeln med sådana hälsofarliga varor som i princip saknar något mera allmänt användningsområde för enskilda eller för industri, vetenskap eller sjukvård. Så är inte längre fallet i och med att GBL och 1,4-butandiol år 2005 förklarades som hälsofarliga varor. Dessa båda substanser används för industriellt bruk i Sverige i mycket stor omfattning. Substanserna har även kommit att missbrukas i stor omfattning. De särskilda problemen med GBL och 1,4-butandiol behandlas i avsnitt 5.2.

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

Enligt Narkotikautredningen innebär det ytterst sällan några problem för rättsväsendet att fastställa om en substans ska anses som dopningsmedel eller ej. Skälet är att dopningsmedlen klart kan definieras ur medicinsk och farmakologisk synpunkt. Expertgruppen för dopningspreparat enligt dopningslagen har tagit fram en inofficiell lista över substanser som bör betraktas som dopningsmedel enligt lagen, vilket underlättar den praktiska tillämpningen av lagen. Enligt expertgruppen har det dock förekommit vissa problem att fastställa om en substans ska räknas som

dopningsmedel enligt 1 § a) eller 1 § b) dopningslagen. Man har även pekat på att tillämpningen av 1 § d) innebär problem, eftersom det är svårt att konstatera att kemiska substanser både ökar produktion och frigörelse av testosteron och dess derivat eller av tillväxthormon. Expertgruppen har framfört att det skulle räcka antingen med att de kemiska substanserna ökar produktion av testosteron och dess derivat eller av tillväxthormon, alternativt att de kemiska substanserna ökar frigörelse av testosteron och dess derivat eller av tillväxthormon.

Rättssäkerheten är ett grundläggande krav. Det ska vara förutsebart vad som är tillåtet och vad som är förbjudet. En osäkerhet om ett ämnes karaktär skapar också osäkerhet i myndigheternas handläggning. Självfallet ska heller ingen kunna straffas för att ha hanterat ett ämne som inte har de egenskaper och effekter som anges i 8 § narkotikastrafflagen. De substanser som nu är förklarade som narkotika eller hälsofarliga varor är i princip uttömmande uppräknade. Det är därför förutsebart vilka ämnen som det är straffbart att hantera. Det system som nu finns avseende narkotika och hälsofarliga varor uppfyller därför väl kraven på rättssäkerhet.

Självfallet är det av stort intresse för samhället att den procedur som leder fram till att ett ämne bestäms vara narkotika, hälsofarlig vara eller dopningsmedel är så kort som möjligt. Det är givetvis djupt olyckligt att människor hinner skadas eller dö under tiden från det att ett nytt farligt ämne upptäcks till dess att ämnet blir förbjudet att hantera. När det gäller dopningspreparaten finns, med nuvarande generiska definition, normalt inte detta problem. Som tidigare nämnts kan de ämnen som omfattas av dopningslagen klart avgränsas ur medicinsk och farmakologisk synpunkt. Sammantaget med att det i den rättsliga hanteringen av dopningsfrågor inte bedöms vara problem att bestämma vad som utgör dopningsmedel, är detta förhållande ett starkt argument för att behålla nuvarande system för att definiera förbjudna dopningsmedel.

Vad gäller nuvarande regler för att fastställa vad som är narkotika eller hälsofarliga varor är handläggningstiden ett problem. Handläggningstiden består av ett antal olika moment, däribland måste handläggande myndighet få kännedom om ämnets förekomst, ämnet måste kemiskt analyseras och definieras, ämnets egenskaper och effekter måste klarläggas, framställan om att ämnet ska förklaras som narkotika eller hälsofarlig vara ska göras till regeringen, handläggning av frågan om eventuellt handelshinder enligt EG-lagstiftningen ska äga rum och ämnet ska, efter regeringsbeslut, föras in i författningstext.

Regeringen har för avsikt att genomföra ett flertal åtgärder för att förkorta den beskrivna processen. En sådan åtgärd är att bevakningssystemet för nya droger som introduceras kommer att effektiviseras. Regeringen föreslår vidare att en lag om förstörande av vissa hälsofarliga missbrukssubstanser införs (se avsnitt 5.4). Den ger möjlighet att under vissa omständigheter i det enskilda fallet omhänderta och förstöra en substans, när det kan antas att den är avsedd att missbrukas och därvid kan förorsaka skada eller dödsfall. Härutöver anser regeringen att de möjligheter som finns att snabbare handlägga frågan om handelshinder, bör utnyttjas i avsevärt större utsträckning än i dag. Även om handläggningstiden också i framtiden i en del fall kan bli relativt lång anser regeringen att rättssäkerhetsaspekten starkt talar för att behålla det nuvarande sättet att fastställa vad som är narkotika och hälsofarlig vara. Det

förtjänar i detta sammanhang att påpekas att Sverige ligger i framkant när det gäller att klassificera nya substanser.

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

Lagrådet har framfört att systematiken i lagstiftningskomplexen borde kunna förenklas. Genom att substanser som används inom industrin förklaras som narkotika och den föreslagna lagen om förstörande av vissa hälsofarliga missbrukssubstanser ökar dessutom, enligt *Lagrådet*, komplexiteten. Regeringen delar *Lagrådets* uppfattning men anser att uppdelningen i flera lagkomplex är motiverad. Författningarna som reglerar narkotika, dopningsmedel och hälsofarliga varor är utformade på olika sätt och definitionerna av respektive grupp skiljer sig åt. Som utredningen framhållit är det viktigt att upprätthålla den stora respekt som narkotikabegreppet åtnjuter i Sverige. Ansvar för narkotikabrott regleras i en särskild straffrättslig lag och straffmaximum för grovt narkotikabrott är högt Om författningarna för narkotika och hälsofarliga varor skulle slås samman riskerar narkotikabegreppet att urvattnas.

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

5.1.2 Arbetsfördelningen mellan Läkemedelsverket och Statens folkhälsoinstitut

Regeringens bedömning: Arbetsfördelningen mellan Läkemedelsverket och Statens folkhälsoinstitut när det gäller att utreda och föreslå regeringen att en substans bör bli föremål för kontroll i Sverige bör inte ändras. Ansvarsfördelningen bör tydligt framgå av respektive myndighets instruktion.

Utredningens bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna har inte haft något att invända i denna del.

Skälen för regeringens bedömning: Läkemedelsverket och Statens folkhälsoinstitut ansvarar för att utreda om en substans, som inte är narkotika enligt internationell överenskommelse, ska förklaras som narkotika i Sverige.

Läkemedelsverket bereder ärenden som rör narkotikaförklaring av nya läkemedel och av redan godkända läkemedel. Verket bereder även ärenden om narkotikaförklaring av andra substanser som har potentiell medicinsk användning. Om substansen inte har potentiell medicinsk använd-

ning är det Statens folkhälsoinstitut som bereder ärendet. Den myndighet som har berett ärendet anmäler sedan till regeringen att narkotikaförklaring bör ske.

Statens folkhälsoinstitut har till uppgift att bevaka och utreda behovet av kontroll av varor enligt lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor. Arbetet ska genomföras i samarbete med andra myndigheter, däribland Läkemedelsverket, t.ex. när det gäller att ta fram faktaunderlag om oreglerade missbrukssubstanser.

Enligt regeringens bedömning fungerar samarbetet och arbetsfördelningen väl mellan Statens folkhälsoinstitut och Livsmedelsverket när det gäller att utreda om en substans bör kontrolleras som narkotika eller hälsofarlig vara i Sverige. Arbetsfördelningen mellan myndigheterna är också logisk och funktionell. Några förändringar av de båda myndigheternas ansvarsområden i detta avseende behöver därför inte göras. Däremot bör myndigheternas instruktioner anpassas så att de korrekt återger den rådande arbetsfördelningen myndigheterna emellan när det gäller bevakning och utredning av behovet av narkotikaklassificering av varor.

Regeringens bedömning är vidare att Läkemedelsverket och Statens folkhälsoinstitut i huvudsak fungerar väl som tillståndsmyndigheter för legal hantering av narkotika eller hälsofarliga varor. Det finns därför inte heller i denna del anledning att göra någon förändring.

5.2 Hantering av narkotika för industriella ändamål

Regeringens förslag: I lagen om kontroll av narkotika införs en bestämmelse som gör det möjligt att hantera narkotika för industriella ändamål. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får i fråga om narkotika som används för industriella ändamål meddela undantag från föreskrifter.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: En klar majoritet av remissinstanserna, däribland Åklagarmyndigheten, Statens kriminaltekniska laboratorium, Rättsmedicinalverket, Kriminalvården, Statens folkhälsoinstitut, Statens institutionsstyrelse samt flertalet landsting, kommuner och länsstyrelser, tillstyrker utredningens förslag att omklassificera GBL och 1,4-butandiol från hälsofarliga varor till narkotika. *Regelrådet* avstyrker utredningens förslag då det enligt *Regelrådet* leder dels till ökade administrativa kostnader, dels till att företagen måste betala avgifter för tillstånd att hantera dessa substanser. Flera remissinstanser har synpunkter på utformningen av bestämmelsen som gör det möjligt för företagen att hantera narkotika för industriella ändamål. *Rättsmedicinalverket* söker ett klagande i fråga om vad som ska anses vara tillståndspliktig GBL och 1,4-butandiol. *Läkemedelsverket* efterfrågar en definition av begreppet ”industriellt ändamål”. Verket anser också att det är otydligt vad det är för typ av undantag verket ska föreskriva om samt menar att ett tillägg bör göras i 7 § lagen om kontroll av narkotika för att möjliggöra innehav av narkotika för industriella ändamål även om vissa kriterier inte är uppfyllda.

Regelrådet saknar en diskussion om alternativa lösningar för företagen. *Plast- och kemiföretagen* understryker vikten av att de undantag som gäller för beredningar kommer till stånd samt att de utformas på ett för företagen enkelt och tydligt sätt. Prop. 2010/11:4

Skälen för regeringens förslag

Sedan mitten av 1990-talet har kemikalien gammahydroxibutyrat (GHB) använts som berusningsmedel av ungdomar. GHB narkotikaklassades i Sverige år 2000 och av FN året därpå. Under senare år har två substanser som i människans kropp kan omvandlas till GHB – gammabutyrolakton (GBL) och 1,4-butandiol – dykt upp som berusningsmedel. GBL och 1,4-butandiol är industrikemikalier som bl.a. används som lösningsmedel och rengöringsmedel samt vid plasttillverkning. Ämnena hanteras industriellt i mycket stora mängder.

GBL och 1,4-butandiol ger samma berusningseffekt som GHB och är lika farliga att använda som berusningsmedel. Sedan GHB narkotikaklassades har missbruket av GBL och 1,4-butandiol ökat. För att kunna stävja detta missbruk och förhindra skador föreslår regeringen att också GBL och 1,4-butandiol klassificeras som narkotika. Det är dock angeläget att den omfattande industriella användningen av GBL och 1,4-butandiol inte försvåras i onödan.

Enligt lagen om kontroll av narkotika får narkotika endast hanteras för medicinska och vetenskapliga ändamål. Därför krävs en ändring av lagen som gör det möjligt att inneha och hantera narkotika också för industriellt ändamål. Lagens bestämmelser om tillståndskrav, tillsyn och hantering gäller självklart även narkotika som används industriellt. Enligt regeringens mening bör det dock ges en möjlighet att underlätta hanteringen inom industrin, om det inte medför en ökad risk för missbruk av en viss produkt. Därför bör regeringen ges en möjlighet att föreskriva undantag från lagens allmänna bestämmelser när det gäller GBL eller 1,4-butandiol som är i en sådan form att det inte kan missbrukas, t.ex. en fullständigt denaturerad vara

Allmänt om GHB, GBL och 1,4-butandiol

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

GHB introducerades i mitten av 1990-talet bland kroppsbyggare på gym och på fester. Akut förgiftning med GHB har under de senaste tio åren varit ett allvarligt medicinskt och socialt problem i Sverige, framför allt i Västsverige. Under 1990-talet tilltog missbruket av GHB i vårt land. Detta ledde till att substansen nationellt kom att regleras som narkotika fr.o.m. den 1 februari 2000. År 2001 beslutade the Commission on Narcotic Drugs under FN att reglera GHB som narkotika enligt förteckning IV i 1971 års psykotropkonvention.

GBL och 1,4-butandiol är, som nyss nämnt, industrikemikalier som bl.a. används som lösningsmedel och rengöringsmedel samt vid plasttillverkning. Båda ämnena är miljövänliga och inget av dem kan ännu ersättas med likvärdiga ämnen med samma skonsamma effekt för miljön. De ger samma berusningseffekt som GHB och är lika farliga att använda som berusningsmedel. Sedan GHB narkotikaklassades har missbruket av GBL och 1,4-butandiol ökat.

GBL och 1,4-butandiol är sedan den 1 september 2005 reglerade som hälsofarliga varor. Eget bruk av GBL och 1,4-butandiol är därför inte kriminaliserat. Eftersom det är svårt att se om det är GHB, GBL eller 1,4-butandiol som intagits av en person är det svårt att lagföra någon för bruk av GHB.

Tullverkets beslag av GBL har under 2008 varit både fler och större än tidigare. Sammanlagt beslagtogs närmare 158 liter GBL under året. Det största beslaget avsåg 100 liter GBL. Något beslag av 1,4-butandiol gjordes inte år 2008.

Lagstiftning

GBL och 1,4-butandiol omfattas både av förordningen (2008:245) om kemiska produkter och biotekniska organismer och lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

Kemikalieinspektionen är som regel förvaltningsmyndighet för ärenden som rör hälso- och miljörisker med kemiska produkter, varor som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt, och biotekniska organismer.

När det gäller kemiska produkter och biotekniska organismer är huvudregeln att det inte krävs tillstånd för tillverkning eller införsel till Sverige. Endast de kemiska produkter som är särskilt farliga kräver tillstånd. Bedömningen görs endast utifrån hälsofaran. Det tas alltså inte hänsyn till om det finns fara för miljö eller arbetslivsmiljö. Tillverkning eller införsel till Sverige av GBL respektive 1,4-butandiol kräver inget tillstånd av nu angivet slag.

Av lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor (se avsnitt 5.1) framgår att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer (Statens folkhälsoinstitut) får meddela tillstånd till hantering för ett vetenskapligt eller industriellt ändamål. Tillstånd får förenas med de villkor som behövs, såväl i samband med beslutet om tillstånd som senare under tillståndstiden (3 § andra stycket lagen). Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från kravet på tillstånd (3 § fjärde stycket lagen).

Statens folkhälsoinstitut har med stöd av bemyndigande meddelat föreskrifter (FHIFS 2007:01) om undantag från kravet på tillstånd enligt lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor. Undantaget avser endast GBL och 1,4-butandiol och innefattar inte övriga ämnen som anges i bilagan till förordningen om förbud mot vissa hälsofarliga varor (1 §). Undantag från kravet på tillstånd enligt 3 § lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor gäller enligt 2 § föreskrifterna för den som hanterar en beredning som uppfyller följande tre kriterier:

- innehåller GBL och/eller 1,4-butandiol

- hanteras för ett vetenskapligt eller industriellt ändamål
- är beredd på ett sådant sätt att GBL och/eller 1,4-butandiol inte lätt kan användas eller utvinnas genom metoder som är lättillämpliga eller ekonomiskt fördelaktiga.

Ansvar för bedömningen om en beredning innehållande GBL eller 1,4-butandiol uppfyller kraven för undantag från tillståndsplikt åligger den som hanterar beredningen, enligt information från Statens folkhälsoinstitut.

Enligt 3 § nämnda föreskrifter gäller vidare att om det framkommer att en beredning som avses i 2 § missbrukas, eller om det föreligger risk för missbruk, krävs ett tillstånd enligt 3 § lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

Enligt 4 § i Statens folkhälsoinstituts föreskrifter kan institutet meddela undantag (dispens) från bestämmelserna i föreskrifterna.

Enligt sin instruktion ska Statens folkhälsoinstitut särskilt svara för tillståndsgivning och tillsyn i enlighet med vad som anges i lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor. Några bestämmelser om tillsyn finns dock inte i denna lag. I förordningen om förbud mot vissa hälsofarliga varor finns en rubrik som lyder Tillstånds- och tillsynsmyndighet. I förordningen finns emellertid inga bestämmelser om tillsyn.

Den industriella användningen av GBL och 1,4-butandiol

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

Enligt Kemikalieinspektionen används GBL och 1,4-butandiol i första hand för att tillverka andra organiska baskemikalier. Övriga användningsområden är tillverkning av elektriska artiklar, färg, tvättmedel och polermedel, plaster, gummiartiklar m.m. Kemikalieinspektionen bedömer att användningen i Sverige av GBL och 1,4-butandiol har ökat under åren 1996–2006. Detta gäller enligt uppgift både som råvara och i blandade produkter.

Enligt Statens folkhälsoinstituts rapport från 2005, som publicerades före den tidpunkt då GBL och 1,4-butandiol blev kontrollerade substanser, fanns det då cirka 25 företag i Sverige som hanterade ren GBL och/eller 1,4-butandiol i mängder över 100 kilo. Enligt Folkhälsoinstitutet hade substanserna för merparten av dessa företag en viktig roll i företagets verksamhet och det uppgavs vara svårt att hitta likvärdiga substanser med samma goda miljö- och arbetsmiljöegenskaper. Enligt Statens folkhälsoinstitut hade merparten av de kontaktpersoner vid olika företag, som institutet varit i förbindelse med, stor förståelse för att någon form av reglering av GBL och 1,4-butandiol var nödvändig, samtidigt som de var mycket angelägna om att denna reglering inte skulle inkräkta alltför mycket på deras verksamhet.

Enligt Statens folkhälsoinstitut fanns det år 2008 fyra offentliga organ och 20 bolag som hade tillstånd att hantera de aktuella hälsofarliga

varorna. Av bolagen hanterade 10 enbart 1,4-butandiol, sju enbart GBL och tre både 1,4-butandiol och GBL. När det gällde ändamål för hantering av de aktuella hälsofarliga varorna hade nio bolag tillstånd för enbart industriellt ändamål, två för enbart vetenskapligt ändamål och nio för både industriellt och vetenskapligt ändamål.

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

I 1961 och 1971 års FN-konventioner på narkotikaområdet regleras ett antal uppräknade substanser. Tillstånd till hantering av de reglerade substanserna får enligt konventionerna endast meddelas för vetenskapligt eller medicinskt ändamål. Enligt 1961 års konvention kan narkotika som allmänt används inom industrin för andra än medicinska och vetenskapliga ändamål dock under vissa förutsättningar undantas från konventionens bestämmelser (artikel 2.9). Det gäller t.ex. om det narkotiska ämnet, genom denaturering eller på annat sätt, har gjorts omöjligt att missbruka eller orsaka skadeverkningar (artikel 3, paragraf 3) och de skadliga ämnena i praktiken inte kan återvinnas. Även i 1971 års konvention (artikel 4 b) finns en reglering av industriell användning.

Mot bakgrund av detta konstaterar regeringen att FN-konventionerna inte utgör hinder mot att narkotika får hanteras även för industriellt ändamål. Det skulle därmed inte strida mot FN-konventionerna att klassificera GBL och 1,4-butandiol som narkotika.

GBL och 1,4-butandiol bör förklaras som narkotika

Oavsett om GBL och 1,4-butandiol klassificeras som hälsofarliga varor eller narkotika krävs ett väl fungerande kontrollsystem.

För narkotika finns redan i dag ett kontrollsystem. Bestämmelser om tillstånd och tillsyn m.m. återfinns i lagen (1992:860) om kontroll av narkotika. Där anges bl.a. att Läkemedelsverket är tillståndsmyndighet, att tillstånd får förenas med de villkor som behövs och att tillstånd under vissa förutsättningar får återkallas etc. Lagen anger också att Läkemedelsverket är tillsynsmyndighet, med rätt att begära de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen och meddela de förelägganden och förbud som behövs. Lagen föreskriver också att polismyndigheten ska lämna det biträde som behövs för tillsynen.

Enligt förordningen (1992:1554) om kontroll av narkotika får Läkemedelsverket meddela ytterligare föreskrifter om narkotika om det gäller tillverkning, handel, förordnande, utlämnande, förande av anteckningar och, efter samråd med Tullverket, om import och export. Läkemedelsverket har beslutat föreskrifter om kontroll av narkotika (LVFS 1997:11) som bl.a. innehåller bestämmelser om tillstånd till införsel eller utförsel i varje särskilt fall (certifikat), tillverkning, partihandel, förvaring och lagerhållning. Som framgår är det kontrollsystem som finns i fråga om narkotika detaljerat. Om GBL och 1,4-butandiol förklaras som narkotika kommer dessa substanser att omfattas av Läkemedelsverkets föreskrifter. Läkemedelsverket skulle då, med stöd av bemyndigande, behöva meddela särskilda föreskrifter eller undantag för att den mycket omfattande

industriella användningen av GBL och 1,4-butandiol inte ska försvåras i onödan. Även Tullverket skulle behöva motsvarande möjlighet.

Alternativ till att förklara GBL och 1,4-butandiol som narkotika kan anföras. Man skulle t.ex. kunna höja påföljden för olovlig hantering av hälsofarliga varor och införa ett effektivt tillsynssystem. Det skulle dock innebära att straffskalan skulle höjas till en nivå som knappast är motiverad för andra hälsofarliga varor än GBL och 1,4-butandiol. Man skulle även kunna kriminalisera eget bruk av hälsofarliga varor rent generellt eller enbart i fråga om GBL och 1,4-butandiol. Att kriminalisera eget bruk av andra hälsofarliga varor än GBL och 1,4-butandiol, som knappast har ett högre straffvärde än fängelse i ett år, har inte ansetts aktuellt. Att ha en särreglering som enbart kriminaliserar eget bruk av GBL och 1,4-butandiol visar enligt regeringens mening på att GBL och 1,4-butandiol avsevärt skiljer sig från de övriga substanser som i dag är reglerade som hälsofarliga varor. Det måste därmed ifrågasättas om de fortsättningsvis bör regleras som sådana varor. Om så är fallet skulle en ändring av lagen om straff för vissa trafikbrott behöva övervägas, så att det t.ex. blir möjligt att ådöma ansvar för rattfylleribrott även efter intag av en hälsofarlig vara.

En narkotikaförklaring av GBL och 1,4-butandiol kommer att innebära förändringar för de företag som får tillstånd att hantera narkotika i form av GBL eller 1,4-butandiol, jämfört med vad som gäller i dag. Regeringen avser emellertid att föreslå en tillsynsreglering även när det gäller hälsofarliga varor. Skillnaderna i fråga om kontroll torde därmed inte bli särskilt stora.

I lagen om kontroll av narkotika (1992:860) införs en bestämmelse som gör det möjligt att hantera narkotika för industriella ändamål

För att GBL och 1,4-butandiol ska kunna narkotikaförklaras behöver ändringar göras i lagen om kontroll av narkotika. Regeringen föreslår att det i 2 § lagen (1992:860) om kontroll av narkotika anges att narkotika även får hanteras för industriellt ändamål när regeringen särskilt föreskriver det. De narkotiska substanser som regeringen bestämmer får hanteras för industriellt ändamål bör anges i en särskild bilaga till förordningen (1992:1554) om kontroll av narkotika. Det bör införas ett bemyndigande i 12 § för regeringen att meddela föreskrifter om vilken narkotika som får användas för industriellt ändamål. Det torde endast bli aktuellt att ange ett fåtal substanser i denna bilaga.

Läkemedelsverket har i sitt remissyttrande efterlyst en definition av begreppet ”industriellt ändamål”. Enligt Läkemedelsverkets bedömning är begreppet mycket vitt och skulle kunna omfatta ett otal olika verksamheter både av skyddsvärd och icke skyddsvärd art. I proposition 2004/05:127 (sid. 24 f.) uppmärksammades frågan om ett förtydligande av begreppet vetenskapligt eller industriellt ändamål i samband med att GBL och 1,4-butandiol föreslogs klassificeras som hälsofarliga varor:

”Det går inte att i förväg förutse alla situationer där det kan vara lämpligt att medge tillstånd. Utvecklingen i samhället, bl.a. vad gäller ny teknik, medför också att även de situationer som i dag är möjliga att förutse kan förändras och kanske till och med helt för-

svinna medan andra tillkommer. Det är därför ett område som lämpar sig väl för en ramlagstiftning med möjligheter för tillståndsgivande myndighet att använda sina expertkunskaper och rättstillämparen att utveckla rättspraxis för att klargöra vad som skall avses med vetenskapligt eller industriellt ändamål.

Även grunderna för att inte medge tillstånd är något som huvudsakligen får lämnas upp till rättstillämparen. Risken för missbruk av ett ämne ökar dock om det är mera allmänt förekommande i samhället. Det är därför inte meningen att ett tillstånd skall medges så snart en sökande hävdar att ett vetenskapligt eller industriellt ändamål är för handen. Det kan begäras att användningen kan anses nyttig och önskvärd i samhället, och att det föreligger ett faktiskt behov av att använda ämnet för att tillstånd skall beviljas. Kan ämnet på ett fullgott sätt ersättas av en annan, mindre farlig, substans kan tillstånd vägras. Vid en bedömning måste det tas stor hänsyn till behov av t.ex. forskning, teknikutveckling och användning för såväl ett företags som landets nuvarande och framtida konkurrenskraft. Tillstånd kan givetvis vägras på den grunden att det kan antas att den sökande inte kommer att använda ämnet på det sätt han sökt tillstånd för. Vid tillståndsprövningen måste hänsyn tas till både den enskildes behov av ämnet och risken för att ämnet kan komma att missbrukas eller meddelade villkor inte att följas.”

Mot bakgrund av ovan återgivna resonemang vidhåller regeringen att det inte finns skäl att ytterligare definiera begreppet industriellt ändamål utan att det bör lämnas till tillståndsgivande myndighet och rättstillämparen att klargöra vad som ska avses med industriell användning och när ett tillstånd ska beviljas.

Härutöver föreslås ett tillägg i 12 § lagen om kontroll av narkotika där det framgår att regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, får meddela undantag från föreskrifter om det gäller narkotika som används för industriellt ändamål. Det är viktigt att kontrollen av GBL och 1,4-butandiol inte blir mer resurskrävande för företagen än vad som kan anses vara befogat. Hänsyn måste självfallet – så långt möjligt – tas till att GBL och 1,4-butandiol är industrikemikalier som har omfattande legal användning. Detta är inte fallet med de substanser som i dag regleras som narkotika.

I 7 § lagen om kontroll av narkotika anges vilka som får inneha narkotika. Denna bestämmelse är utformad mot bakgrund av att narkotika i dagsläget endast får hanteras för medicinska och vetenskapliga ändamål. I och med att GBL och 1,4-butandiol kommer att få hanteras för industriella ändamål kan det uppkomma situationer då någon behöver inneha dessa varor på en annan grund än de som finns uppräknade i 7 §. Så som bestämmelsen är utformad i dagsläget blir det i princip inte möjligt för den som inte har tillstånd till införsel, tillverkning eller handel att inneha varan. Det är dock inte uteslutet att det kan finnas situationer då någon kan behöva inneha dessa varor för ett industriellt ändamål utan att det rör sig om tillverkning, införsel eller handel. I 7 § bör det därför läggas till att narkotika får innehas för industriellt ändamål av den som fått särskilt tillstånd till det. Om ett sådant tillägg görs i 7 § bör ett tillägg även göras i 9 § i lagen. Det bör av 9 § framgå att även den som har särskilt tillstånd

till innehav av narkotika för industriellt ändamål ska föra sådana anteckningar som behövs för att kontrollera efterlevnaden av lagen och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.

Eftersom GBL och 1,4-butandiol hanteras industriellt i mycket stora mängder krävs att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer kan anpassa gällande bestämmelser till dessa särskilda förhållanden. I förordningen om kontroll av narkotika bör det därför införas ett bemyndigande som innebär att regeringen eller den myndighet regeringen föreskriver får meddela undantag från föreskrifter i fråga om narkotika som används för industriellt ändamål.

Enligt regeringens mening bör det endast krävas tillstånd när det gäller GBL eller 1,4-butandiol som har euforiserande effekt och kan missbrukas. Tyngdpunkten ligger självfallet på den rena GBL och 1,4-butandiol som förs in i landet och som – före denaturering eller inblandning av andra ämnen – säljs vidare eller används i industriell verksamhet.

Rengöringsmedel som i liten mängd innehåller GBL, men som vid intag inte kan medföra berusning, bör t.ex. inte kräva tillstånd. Det samma bör gälla produkter som innehåller GBL eller 1,4-butandiol, men som på grund av inblandning av andra produkter inte kan användas för missbruksändamål. Det kan t.ex. gälla produkter som målarfärg. Den myndighet som regeringen bestämmer bör i föreskriftsform ange närmare bestämmelser för när en vara kan undantas från kravet på tillstånd. Utredningen har i lagtexten inte föreslagit någon möjlighet att göra undantag från kravet på tillstånd. Detta torde dock bero på förbiseende från utredningens sida. Regeringen föreslår att det införs en möjlighet att få hantera narkotika om regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelat föreskrifter härom. Det ligger i linje med utredningens resonemang i denna del. Föreskrifterna kan t.ex. ange vilka denatureringsmedel som accepteras samt koncentrationen av föreskrivet medel. Läkemedelsverket, som tidigare var tillsynsmyndighet enligt lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor, hade då i sin författningssamling en förteckning över godkända denatureringssätt (LVFS 2005:7). Regeringen vill framhålla vikten av tydliga föreskrifter då konsekvenserna av att hantera narkotika i strid mot lagstiftningen kan bli mycket stora.

Ett tillstånd att hantera GBL och 1,4-butandiol kommer alltså att kunna förenas med villkor om exempelvis förvaring, redovisning och kontroll. Detta kan medföra viss olägenhet, men så snart som varan har denaturerats eller på annat sätt gjorts omöjlig att missbruka krävs inte längre tillstånd till hanteringen.

En följd av förslaget att GBL och 1,4-butandiol ska regleras som narkotika kan bli att företag som ansöker om tillstånd att hantera dessa substanser kan få betala en avgift eftersom Läkemedelsverkets verksamhet är avgiftsfinansierad. Den avgift till Läkemedelsverket som normalt utgår för tillstånd kan dock av verket nedsättas eller helt eller delvis återbetalas. Detta skulle kunna bli aktuellt om tillståndet endast avser en mindre mängd i ett mindre företag. Dessa möjligheter bör särskilt beaktas av Läkemedelsverket i syfte att begränsa de ökade kostnader för företagen som blir effekten av förslaget.

Det bör i detta sammanhang påpekas att GBL och 1,4-butandiol givetvis är narkotika även om ett företag fått tillstånd att använda dessa pro-

dukter i sin verksamhet. Om de används på annat sätt eller av annan än som framgår av Läkemedelsverkets beslut om tillstånd saknar tillståndet betydelse. En sådan användning ska därför bedömas på samma sätt som annan olovlig befattning med narkotika och fråga om straffansvar kan uppkomma.

5.3 Tillsynsmyndighet för hälsofarliga varor m.m.

Regeringens förslag: I lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor anges att den myndighet som regeringen bestämmer har tillsyn över efterlevnaden av lagen och de föreskrifter och villkor som har meddelats i anslutning till lagen.

I lagen införs även en bestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om införsel, överlåtelse, framställning, förvärv i överlåtelsesyfte, utbudande till försäljning och innehav samt förande av anteckningar och märkning. Det införs krav i lagen på att den som fått tillstånd att hantera en hälsofarlig vara ska föra de anteckningar som behövs för tillsynen och dessutom märka varan. Vidare införs straffansvar för den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot kraven på att föra anteckningar eller märka varorna eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. Straffet är böter.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna som yttrat sig, bland dem *Statskontoret* och *Umeå kommun*, instämmer i utredningens förslag. Även *Statens folkhälsoinstitut* är positiv till utredningens förslag. För att ytterligare skapa förutsättningar för en aktiv tillsyn föreslår myndigheten att regeringen överväger om länsstyrelserna ska ges i uppdrag att bistå Statens folkhälsoinstitut i tillsynen enligt lagen om hälsofarliga varor. *Regelrådet* ställer sig negativ till förslaget att införa regler om tillsyn i lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor och även förslaget att införa föreskrifter och villkor som avses meddelas med stöd av lagen, då detta får betydelse för företagen och konsekvenserna inte utretts närmare.

Skälen för regeringens förslag

Som nämnts prövar Statens folkhälsoinstitut frågor om tillstånd enligt lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

Enligt 3 § andra – fjärde styckena lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor gäller att tillstånd får förenas med de villkor som behövs, såväl i samband med beslutet om tillstånd som senare under tillståndstiden (andra stycket). Ett tillstånd får återkallas om tillståndet inte längre utnyttjas, eller tillståndshavaren i väsentlig mån brutit mot ett meddelat villkor eller inte följer bestämmelserna i lagen (tredje stycket). Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från kravet på tillstånd (fjärde stycket).

Enligt 2 § förordningen (2007:1214) med instruktion för Statens folkhälsoinstitut ska institutet särskilt svara för tillståndsgivning och tillsyn i enlighet med vad som anges i lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor (punkt 5). I den lagen finns emellertid, som tidigare nämnts, inga bestämmelser om tillsyn.

I förordningen (1999:58) om förbud mot vissa hälsofarliga varor används dock begreppet tillsynsmyndighet i den rubrik som föregår 4 §, benämnd ”Tillstånds- och tillsynsmyndighet”. Den paragrafen innehåller emellertid inte någon reglering om tillsynsmyndighet. Paragrafen har följande lydelse.

”Statens folkhälsoinstitut får meddela tillstånd till hantering för ett vetenskapligt eller industriellt ändamål enligt 3 § lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor.”

Statens folkhälsoinstitut får i dag meddela föreskrifter om undantag från kravet på tillstånd. Statens folkhälsoinstitut bör även få meddela föreskrifter i fråga om införsel, överlåtelse, framställning, förvärv i överlåtelsetyfte, utbudande till försäljning och innehav. Detta bör anges i förordningen om förbud mot vissa hälsofarliga varor, efter det att det i lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor tagits in ett bemyndigande om att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela sådana ytterligare föreskrifter.

Statens folkhälsoinstitut ska, förutom rollen som tillståndsmyndighet, även vara den myndighet som utövar tillsyn över efterlevnaden av lagen. För att uppnå detta föreslår regeringen att det i lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor uttryckligen anges att den myndighet som regeringen bestämmer har tillsyn över efterlevnaden av lagen samt av de föreskrifter och villkor som har meddelats med stöd av lagen. Regeringen föreslår vidare att det i 4 § förordningen om förbud mot vissa hälsofarliga varor läggs till att Statens folkhälsoinstitut utövar tillsyn över efterlevnaden av lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor samt av de föreskrifter och villkor som har meddelats med stöd av lagen. Därtill bör lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor kompletteras med bestämmelser om vilka befogenheter Statens folkhälsoinstitut har i sin egenskap av tillsynsmyndighet. Dessa bestämmelser utformas efter förebild av bestämmelserna i lagen (1992:860) om kontroll av narkotika. Detta innebär bl.a.

1. att en skyldighet att föra anteckningar vid hantering av hälsofarliga varor införs,
2. att den som på närmare angivet sätt hanterar hälsofarliga varor genom märkning eller på annat sätt ska ange substansens namn på varans förpackning,
3. att tillsynsmyndigheten har rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen,
4. att tillsynsmyndigheten får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen ska efterlevas,

5. att tillsynsmyndigheten har rätt till tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen som används vid hantering av hälsofarliga varor,
6. att polismyndigheten i närmare angiven omfattning ska lämna det biträde som behövs för tillsyn samt
7. att ett beslut om föreläggande eller förbud m.m. får förenas med vite.

Regelrådet är negativt till förslaget att införa regler om tillsyn i lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor, samt även till ett bemyndigande att meddela föreskrifter och villkor eftersom konsekvenserna för företagen inte utretts närmare. Regeringen vill här framhålla att lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor är en skyddslagstiftning. En lagstiftning som förbjuder viss närmare angiven hantering av substanser utan möjlighet till kontroll är inte effektiv.

Ansvarsbestämmelse

Regeringen föreslår att den som uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot bestämmelserna om krav på att föra anteckningar och märka hälsofarliga varor samt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen döms till böter.

Lagstiftaren har anfört att kriminalisering som metod för att försöka hindra överträdelse av olika normer i samhället bör användas med försiktighet. Det har ansetts att följande förutsättningar skall vara uppfyllda för att kriminalisering ska anses befogad: 1) beteendet kan föranleda påtaglig skada eller fara, 2) alternativa sanktioner står inte till buds, skulle inte vara rationella eller skulle kräva oproportionerligt höga kostnader, 3) straffsanktion krävs med hänsyn till gärningens allvar, 4) straffsanktion ska utgöra ett effektivt medel för att motverka det icke önskvärda beteendet och 5) rättsväsendet ska ha resurser för att klara av den eventuellt ytterligare belastning som kriminaliseringen innebär (jfr prop. 1994/95:23 s. 55 och 1994/95:JuU2 s. 6 f.).

Att kriminalisera underlåtenhet att föra anteckningar vid hantering av hälsofarliga varor eller att märka eller namnge en hälsofarlig vara på dess förpackning måste ses tillsammans med kriminaliseringen av hanteringen av den hälsofarliga varan som sådan. För att upprätthålla lagstiftarens intentioner är det viktigt att de operativa myndigheterna får effektiva verktyg förebygga och upptäcka brott.

På narkotikaområdet har Läkemiddelsverket tagit fram föreskrifter för om kontroll av narkotika (LVFS 1997:11). I 16 § i föreskrifterna uppställs ett preciserat krav på att föra anteckningar för den som hanterar narkotika. Härigenom kan myndigheten utläsa hur en vara rör sig mellan olika aktörer samt om varan förbrukas, förstörs eller hålls i lager. Syftet härmed är att få till stånd en säker övervakning av handeln av narkotika och se till att avledning till illegal verksamhet förhindras.

En underlåtenhet att föra sådana anteckningar eller att märka en vara med dess rätta kemiska beteckning kan många gånger vara ett tecken på att varan inte hanteras korrekt. Regeringen anser att det är av stor vikt att den som fått tillstånd att hantera en hälsofarlig vara också följer de före-

skrifter som gäller på området. Därför bör brister i detta avseende föräns- leda ansvar.

Påföljden för överträdelser kan med beaktande av ovan anförda stanna vid böter. Det bör även noteras att tillståndet att hantera en hälsofarlig vara kan dras in om föreskrifterna för hanteringen inte efterlevs. I detta sammanhang kan vidare anföras att det i 3 § andra stycket lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor fastslås att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela tillstånd till hantering av hälsofarliga varor. Tillståndet får förenas med de villkor som behövs. Redan härigenom kan Läkemedelsverket uppställa krav på att tillståndshavaren ska föra anteckningar och märka varan. Genom att i lagen uttryckligen fastslå dessa båda krav markeras vikten av dessa instrument för kontrollen av att de hälsofarliga varorna inte avleds. Det blir dessutom enhetligt i förhållande till narkotikalagstiftningen som bygger på FN-konventionerna där krav ställs på anteckningar och märkning. I Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 273/2004 av den 11 februari 2004 om narkotikaprekursorer och rådets förordning (EG) nr 111/2005 av den 22 december 2004 om regler för övervakning av handeln med narkotikaprekursorer mellan gemenskapen och tredje- länder framhålls också vikten av dessa förfaranden för att bekämpa avledning av narkotikaprekursorer.

Regeringens förslag till lagändring, som innebär att den som på när- mare sätt hanterat hälsofarliga varor ska ange substansens namn på varans förpackning, måste notifieras innan det kan antas. Kravet följer av Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG om ett informationsför- farande beträffande tekniska standarder och föreskrifter. Detsamma gäller om Statens folkhälsoinstitut avser att utfärda föreskrifter om märk- ning.

5.4 Förstörande av vissa farliga substanser som kan antas komma att missbrukas

5.4.1 En ny lagstiftning behövs

Regeringens bedömning: En ny lag om förstörande av vissa hälso- farliga substanser behövs.

Utredningens bedömning: Överensstämmer i sak med regeringens.

Remissinstanserna: En klar majoritet av de remissinstanser som yttrat sig, däribland *Åklagarmyndigheten*, *Statens kriminaltekniska laborato- rium*, *Kriminalvården*, *Rättsmedicinalverket*, *Statens folkhälsoinstitut*, *Statens institutionsstyrelse* samt flertalet *kommuner*, *landsting* och *läns- styrelser*, är positiva till förslaget att införa en möjlighet att i skyddssyfte omhänderta substanser som kan komma att användas för missbruk men som inte enligt svensk lagstiftning ännu uppfyller kraven på att betecknas som narkotika eller hälsofarliga varor. Flera instanser anser att det kan minska risken för stort lidande och dödsfall bland framför allt ungdomar.

Utkastet till lagrådsremiss: Bedömningen överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser är positiva eller har inga synpunkter.

Skälen för regeringens bedömning: Som redovisas närmare i avsnitt 5.1 tillämpas olika systematik när det gäller lagstiftningen om å ena sidan narkotika och hälsofarliga varor och å andra sidan dopningsmedel. Beträffande narkotika och hälsofarliga varor krävs en särskild förklaring om att substansen är narkotika respektive hälsofarlig. De substanser som utgör narkotika respektive hälsofarlig vara är således definierade direkt i författning och klassificeringen gäller först från den tidpunkt när författningen träder i kraft.

Nya substanser som används för missbruk upptäcks vanligen av polisen eller Tullverket, som ett led i deras brottsbekämpande verksamhet. Det rör sig framför allt om substanser som tas i beslag i samband med brottsutredningar på grund av misstanke om narkotikabrott. Ibland visar det sig vid närmare analys att substansen inte är klassificerad som narkotika och att innehavet inte heller i övrigt är kriminaliserat. I sådana fall ska enligt huvudregeln beslaget hävas och det beslagtagna återlämnas.

Ett mer dramatiskt exempel är när polisen anträffar skadade eller avlidna personer och det finns anledning att misstänka att skadorna uppkommit till följd av någon form av missbruk. I sådana fall beslagtar polisen eventuella missbrukssubstanser som kan ha samband med skadorna och överlämnar dessa till Statens kriminaltekniska laboratorium för analys. Om analysen visar att det är fråga om narkotika eller en hälsofarlig vara lagförs eventuella brott, varvid det beslagtagna kan förverkas. Om det däremot skulle visa sig att ämnet som analyserats inte utgör narkotika eller en hälsofarlig vara ska, som nyss nämnts, beslaget hävas och det beslagtagna återlämnas.

Ett annat tänkbart scenario är att en ny farlig eller misstänkt farlig substans som är ägnad för missbruk upptäckts i något annat land, och att man befarar att användningen av substansen kan sprida sig till Sverige.

Ibland står det redan från början klart att en substans som påträffas av polisen eller Tullverket inte tillhör dem som är klassificerade som narkotika eller hälsofarliga, exempelvis när man påträffar en obruten karta med medicin som inte är klassificerad som narkotika i Sverige. Någon rättslig grund för att omhänderta sådana substanser finns för närvarande inte.

Att en viss substans inte är legalt definierad som narkotika eller hälsofarlig innebär inte att den är ofarlig; tvärtom kan den ha minst lika farliga effekter. Det dyker kontinuerligt upp nya farliga substanser på den svenska marknaden som har egenskaper som motsvarar sådana substanser som är klassificerade som narkotika eller som hälsofarliga varor. Det rör sig framför allt om s.k. designer drugs, där tillverkaren avsiktligt har skapat en substans som i de flesta avseenden liknar narkotika men som ännu inte har hunnit klassificeras som sådan. Sådana substanser kan ha lika skadebringande effekter som de som redan är lagligen definierade som narkotika eller hälsofarliga varor. Det har blivit ett samhällsproblem, som är angeläget att lösa, att framför allt unga människor brukar substanser av nu aktuellt slag.

Lagrådet anser att det är en svaghet i regeringens resonemang att ett skäl för den nya lagen är att den ordinarie klassificeringsprocessen tar alltför lång tid. *Lagrådet* menar att det borde kunna krävas att staten till fullo utnyttjar de möjligheter till en effektivisering av klassificeringspro-

ceduren som finns. Som regeringen har framhållit i avsnitt 5.1.1 är detta också avsikten. Det bör emellertid framhållas att regeringen inte ensam förfogar över tidsutdräkten. Ett klassificeringsförfarande inom ramen för FN:s arbete mot narkotika kan ta avsevärd tid utan att den svenska staten har möjlighet att påverka detta. Regeringen kan inte heller påverka hur lång tid som förflyter från ett beslut om sådan klassificering till dess att Sverige har mottagit notifikationen om detta.

Även om det skulle gå att förkorta tiden för att klassificera substanser ytterligare något kommer det således alltid att förflyta viss tid innan en sådan ändring träder i kraft. Någon lösning på det nu aktuella problemet står således inte att finna i ett snabbare klassificeringsförfarande.

Det finns en lukrativ marknad för designer drugs som saluförs intensivt på Internet under en kortare period, fram till dess att ett förbud mot att sälja substansen träder i kraft. För en tid sedan omhändertog polisen i Linköping ett stort parti metedron. Arbetet med att klassificera substansen hade då redan initierats hos regeringen, men på grund av handläggningstiden förväntades ett förbud kunna träda i kraft först någon månad senare. Värdet på det omhändertagna partiet uppskattades till cirka en halv miljon kronor. Att det i ett sådant läge inte finns något lagligt stöd för att behålla och sedermera förstöra substansen måste framstå som stötande för såväl myndigheter som allmänheten.

I de ovan beskrivna situationerna är det enligt regeringens mening en brist att lagstiftningen inte tillåter att substansen omhändertas och senare förstörs. Regeringen anser därför, i likhet med flertalet remissinstanser, att det finns behov av en särskild reglering som gör det möjligt att förhindra befattning med en substans eller ett ämne som kan ha lika skadliga effekter som narkotika eller hälsofarliga varor, i avvaktan på att substansen klassificeras som narkotika eller hälsofarlig. Likaså finns det behov av att kunna omhänderta sådana substanser eller ämnen som påträffas och som redan har hunnit förklaras som narkotika respektive hälsofarliga under den tid som förflyter mellan beslutet och att författningsändringen träder i kraft. En förutsättning för att en sådan lagstiftning ska vara godtagbar är att förfarandet är rättssäkert och att det skapas tillräckliga garantier för att den som drabbas kan få sin sak prövad.

5.4.2 Huvuddragen i regleringen

Regeringens förslag: En lag om förstörande av vissa hälsofarliga substanser som kan antas komma att användas i missbrukssyfte införs. Syftet med lagen är att skydda enskildas liv och hälsa. Lagen tillämpas på substanser som

1. är förklarade som narkotika eller hälsofarlig vara enligt en beslutad författning som ännu inte har trätt i kraft,
2. är förklarade som narkotika enligt en internationell överenskommelse som ännu inte är rättsligt bindande i Sverige, eller
3. kan antas komma att av regeringen förklaras som narkotika eller hälsofarlig vara.

Det förhållandet att en författning genom vilken substansen förklaras som narkotika eller hälsofarlig vara blir gällande hindrar inte att substansen får förstöras.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Regeringens förslag omfattar dock även sådana substanser som hunnit bli förklarade som narkotika eller hälsofarlig vara enligt lagakraft-ägande beslut.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser är positiva till utredningens förslag. *Rikspolisstyrelsen* tillstyrker förslaget men vill utvidga tillämpningsområdet även till andra berusningsmedel, främst sådana som används för sniffning. *Kommerskollegium* är positiv till utredningens förslag men understryker att varje beslut om omhändertagande måste kunna motiveras EG-rättsligt. *Hovrätten för Västra Sverige* avstyrker främst av principiella skäl förslaget, som man anser innebär en inskränkning av äganderätten av konfiskatorisk natur. Hovrätten kritiserar bl.a. bristen på statistik, som gör att man inte med utgångspunkt i utredningen kan bedöma behovet av åtgärder.

Utkastet till lagrådsremiss: Överensstämmer i allt väsentligt med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Remissinstanserna är över lag positiva eller framför inga synpunkter. *Åklagarmyndigheten* anser dock att det bör räcka att substansen kan användas för missbruk; något krav därutöver bör inte ställas. Både *Åklagarmyndigheten* och *Malmö tingsrätt* förordar att förutsättningarna för förstörande lyfts fram tydligare i lagtexten. *Hovrätten för Nedre Norrland* föreslår ett annat förtydligande i lagtexten.

Skälen för regeringens förslag

Utgångspunkter för regleringen

En allmän utgångspunkt för den nya regleringen bör, som utredningen anser, vara att befattningen med substanserna i fråga inte ska kriminaliseras. Det bör således inte vara ett straffrättsligt förfarande. En konsekvens av detta är att lagen kan tillämpas oberoende av åldern på den person som substansen påträffas hos.

En första fråga är då om man kan åtgärda de ovan beskrivna problemen genom tillfälliga generella förbud att hantera vissa farliga substanser – i avvaktan på slutligt ställningstagande om dessa ska förklaras som narkotika respektive hälsofarliga eller inte – eller om man, som utredningen föreslår, bör välja ett alternativ där substansen omhändertas genom ett beslut i det enskilda fallet och sedermera, om det finns grund för det, förstörs.

En viktig fråga är hur EG-rätten ställer sig till dessa båda alternativ. Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter är här av särskilt intresse.

Det senare av de två alternativen, beslut om omhändertagande riktat mot en enskild person i ett enskilt fall, berörs inte av regleringen i direktivet.

Det förra alternativet, ett tillfälligt generellt förbud att hantera en viss substans, innebär däremot att direktivet 98/34/EG blir tillämpligt, eftersom det skulle röra sig om en reglering som är rättsligt eller faktiskt

tvingande i hela landet. Att ett tillfälligt förbud skulle vara tidsbegränsat har ingen betydelse för direktivets tillämpning.

Om direktiv 98/34/EG är tillämpligt ska ett utkast till tekniska föreskrifter alltid överlämnas till Europeiska kommissionen. Enligt huvudregeln gäller en frysningsperiod (i regel tre månader) som räknas från den tidpunkt då kommissionen mottog den s.k. notifieringen från medlemsstaten. Bestämmelserna om frysningsperioder ska dock inte tillämpas i fall där en medlemsstat av brådskande skäl, på grund av allvariga och oförutsedda händelser som gäller bl.a. skyddet för folkhälsan, måste utarbeta tekniska föreskrifter mycket snabbt i syfte att omedelbart kunna anta och införa dem utan att samråd är möjligt. Vid tillämpningen av denna nödfallsprocedur ska medlemsstaten ange vilka skäl som gör att beslutet om åtgärder är så brådskande att en frysningsperiod inte kan tillämpas. Kommissionen ska så snart som möjligt lämna sina synpunkter på informationen. En medlemsstat kan räkna med att det tar en till två veckor innan kommissionen lämnar besked om den anser att nödfallsproceduren får tillämpas.

För att kunna införa ett tillfälligt generellt förbud mot hantering av en substans som ännu inte är lagligen definierad som narkotika eller hälsofarlig vara krävs det, enligt regeringens uppfattning, att Läkemiddelsverket eller Statens folkhälsoinstitut känner till vilken substans det är fråga om och även har uppgifter om substansens farlighet. När det gäller farligheten torde det krävas kännedom eller åtminstone mycket stark misstanke om att substansen har förorsakat skada eller dödsfall för att ett tillfälligt förbud ska kunna bli aktuellt. Den utredning som måste göras, för att ett tillfälligt förbud ska kunna införas, torde knappast skilja sig från den utredning som krävs för att en substans direkt ska kunna förklaras som narkotika eller hälsofarlig vara. Att införa tillfälliga generella förbud mot en viss substans skulle därför inte i någon större utsträckning innebära en tidsvinst i jämförelse med att införa ett permanent förbud mot samma substans. Regeringen delar därför utredningens uppfattning att det inte finns skäl att överväga ett sådant system. I stället bör en särskild lag införas som skapar möjlighet att i enskilda fall omhänderta farliga substanser trots att dessa ännu inte är legalt definierade som narkotika eller hälsofarliga varor.

En annan utgångspunkt bör enligt regeringens mening vara att lagstiftningen ska leda inte bara till att substansen tillfälligt kan omhändertas utan också till att den senare förstörs, om de rättsliga förutsättningarna för det är uppfyllda, exempelvis att det finns ett lagakraftvunnet beslut som anger att substansen får förstöras. Lagen bör således, tydligare än vad utredningen har förordat, ha förstörandet av de farliga substanserna som fokus.

Lagens tillämpningsområde

Eftersom det är fråga om en lagstiftning som innebär ett ingrepp mot enskilda bör tillämpningsområdet vara tydligt avgränsat. Lagen bör tillämpas på substanser som

1. enligt en beslutad författning har förklarats som narkotika eller hälsofarlig vara, men där författningen i fråga ännu inte har trätt i kraft,

2. har förklarats som narkotika i en internationell överenskommelse som Sverige har tillträtt, men där beslutet i den frågan ännu inte är rättsligt bindande i Sverige, eller

3. kan antas komma att av regeringen förklaras som narkotika eller som hälsofarlig vara.

Om det redan finns ett beslut av regeringen att substansen i fråga ska förklaras som narkotika eller hälsofarlig vara, men beslutet ännu inte har trätt i kraft, bör det alltid finnas förutsättningar för att besluta om att substansen ska förstöras. Detsamma bör gälla när FN har förklarat ett ämne som narkotika enligt 1961 års allmänna narkotikakonvention eller 1971 års konvention om psykotropa ämnen men förklaringen inte hunnit bli rättsligt bindande i Sverige.

Frågan är mera svårbedömd när något beslut om klassificering av substansen inte finns. Har frågan om klassificering av substansen aktualiserats hos regeringen, utan att något beslut i frågan ännu har hunnit fattas, bör det finnas förutsättningar för förstörande. I de fallen finns det som regel ett fullgott underlag för att bedöma substansens effekter och dessutom har den behöriga myndigheten ansett att det finns sakliga skäl att klassificera substansen som narkotika eller hälsofarlig. Även i de fall där Statens folkhälsoinstitut eller Läkemedelsverket har påbörjat en utredning angående en substans, i syfte att den ska kunna bli klassificerad, bör detta normalt vara tillräckligt för beslut om förstörande, även om någon begäran om klassificering ännu inte har getts in till regeringen. I de fallen får det nämligen normalt antas att utredningen utmynnar i en framställning till regeringen. Frågan är mera svårbedömd om någon utredning angående klassificering inte ens har påbörjats. Det torde dock finnas situationer där lagen bör vara tillämplig även i dessa fall, eftersom en utredning om klassificering kan initieras först när de behöriga myndigheterna fått kännedom om behovet av klassificering av en ny substans. I de båda sistnämnda situationerna bör som regel klarhet angående sannolikheten för att substansen kan komma att klassificeras som narkotika eller hälsofarlig vara kunna vinnas genom att yttrande begärs från den myndighet som har till uppgift att utreda frågan om klassificering.

Det är sannolikt att den föreslagna lagen främst kommer att tillämpas på substanser och ämnen som saknar legalt användningsområde. En betydande del av de nya substanser som bjuds ut på Internet är enligt uppgift designer drugs, dvs. substanser där endast smärre förändringar i molekylen gjorts i förhållande till en känd och narkotikaförklarad substans. De nya substanserna behöver inte ha samma effekt och verkan som den likartade narkotikaklassificerade, men den omständigheten att man eftersträvat likhet med ett klassificerat preparat talar starkt för att substansen kan komma att förklaras som narkotika eller hälsofarlig vara. Om det framgår att substansen brukats och föranlett skada eller t.o.m. dödsfall, finns det goda skäl att anta att denna har sådana egenskaper som krävs för ett beslut om förstörande.

Som framgått tidigare är det nödvändigt att analysera påträffade substanser för att klargöra deras status, dvs. om de är klassificerade som narkotika eller hälsofarliga eller inte. För att i möjligaste mån underlätta bedömningen av om det finns grund för förstörande är det av stor vikt att analyssvaren upplyser om huruvida den analyserade substansen liknar något som redan är klassificerat som narkotika eller hälsofarlig vara.

När det gäller frågan om en substans kan komma att bli klassificerad som narkotika eller hälsofarlig vara har utredningen valt sannolikhetsgraden ”kan antas”. Detta är en låg grad av sannolikhet. Det räcker att det finns något som objektivt sett talar för att så kan bli fallet. Remissinstanserna har inte haft några synpunkter på förslaget. Regeringen anser att beviskravet är rimligt, bl.a. mot bakgrund av att förslaget bygger på att de myndigheter som gör framställning om klassificering av narkotika respektive hälsofarliga varor får tillfälle att yttra sig i saken.

För att hanteringen av en farlig substans bör kunna hindras bör därutöver krävas att det på grund av omständigheterna i det enskilda fallet kan antas att substansen är avsedd att användas i syfte att uppnå berusning eller annan påverkan och därvid kan komma att förorsaka skada eller dödsfall. Som *Hovrätten för Nedre Norrland* påpekar bör det sistnämnda komma till tydligare uttryck i lagtexten. Genom dessa krav begränsas tillämpningsområdet till substanser som är avsedda att missbrukas och som dessutom har farliga egenskaper. Regeringen anser att substanser som visserligen kan användas i berusningssyfte men som är ofarliga bör falla utanför tillämpningsområdet. Regeringen delar således inte *Åklagarmyndighetens* uppfattning att tillämpningsområdet ska omfatta alla typer av missbrukssubstanser oberoende av deras farlighet.

Med skada avses i lagen personskada. Både direkta skador av substansen, som förgiftningsskador eller annan påverkan på inre organ, och indirekta skador som kan uppstå vid användningen bör enligt regeringens mening beaktas.

Utredningen föreslår samma beviskrav när det gäller frågan om substansen kan komma att förorsaka skada eller dödsfall som när det gäller frågan om eventuell klassificering. Remissinstanserna har inte haft några synpunkter på detta. Syftet med den aktuella lagen är att skydda enskildas liv och hälsa och därför bör enligt utredningen kravet inte sättas alltför högt. Regeringen delar uppfattningen att beviskravet för att substansen är farlig inte bör sättas alltför högt med tanke på lagens syfte. Om en viss substans uttryckligen marknadsförs som ett berusningsmedel bör beviskravet i den delen anses uppfyllt, om det inte finns omständigheter som talar emot det. Har substansen vid det aktuella tillfället eller tidigare visat sig ha sådana skadliga effekter som lagen förutsätter bör kravet på skada anses uppfyllt.

Eftersom frågan om förutsättningar för förstörande har en central roll i den nya lagen bör dessa givetvis framgå tydligt. Regeringen beaktar således remissinstansernas synpunkter i denna del.

En viktig fråga i sammanhanget är om lagen enbart bör kunna tillämpas på farliga substanser som påträffas i konsumtionsledet eller om den bör ha generell tillämplighet. Även om möjligheten att hindra hantering enligt regeringens mening i första hand bör inriktas på substanser som påträffas i konsumtionsledet bör den nya lagen inte utesluta att myndigheterna ingriper även mot större partier. Det ovan angivna exemplet med det beslagtagna partiet med metedron visar att det kan finnas behov av sådana ingripanden. Lagen bör därför utformas generell.

En ytterligare förutsättning för att lagen ska få tillämpas bör enligt regeringens mening vara att substansen i fråga är fysiskt tillgänglig så att den utan någon ytterligare åtgärd kan tas om hand. Beslagtagna föremål ska enligt huvudregeln tas i förvar och finns därmed i polisens eller Tull-

verkets besittning. Kravet är således uppfyllt i fråga om föremål som har varit i beslag men där beslut fattas om att beslaget ska hävas. Detsamma gäller föremål som en polisman eller tulltjänsteman påträffar, t.ex. i samband med en kontroll av något slag. Förfarandet bör däremot inte kunna användas beträffande något som inte är tillgängligt för omedelbart omhändertagande. Lagen bör således inte ge utrymme för att leta efter substanser som är av den arten att de eventuellt – om de påträffas – kan bli föremål för omhändertagande och förstörande. Det är också viktigt att betona att lagen inte är avsedd att användas som ett substitut i situationer där det saknas tillräckligt underlag för att inleda en förundersökning om narkotikabrott eller otillåten hantering av hälsofarliga varor.

En särskild fråga är hur man bör förfara med sådana substanser som har omhändertagits enligt lagen och som, innan det finns ett lagakraftvunnet avgörande, blir klassificerade som narkotika eller hälsofarliga varor. Varken utredningen eller remissinstanserna berör den frågan. Det förhållandet att substansen förklaras som narkotika eller hälsofarlig innebär inte att tidigare befattning med denna blir straffbar eller att reglerna om förverkande kan tillämpas. Samtidigt skulle, med utredningens förslag, inte heller den föreslagna nya lagen kunna tillämpas eftersom den bara tar sikte på substanser som inte utgör narkotika eller hälsofarlig vara. Enligt regeringens mening bör lagen omfatta även nu aktuella substanser.

Överväganden i förhållande till Europakonventionen och EU-rätten

Hovrätten för Västra Sverige har avstyrkt utredningens förslag med motiveringen att det föreslagna omhändertagandet innebär en inskränkning av äganderätten av konfiskatorisk natur.

Förfarandet att omhänderta och förstöra ett föremål är ett ingrepp i enskilds äganderätt. Enligt 2 kap. 18 § första stycket regeringsformen är varje medborgares egendom tryggad bl.a. genom att ingen kan tvingas att avstå sin egendom till det allmänna eller någon enskild genom expropriation eller annat sådant förfogande, utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Bestämmelser om skydd för äganderätten finns även i artikel 1 i första tilläggsprotokollet till den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Artikel 1 föreskriver att varje fysisk eller juridisk person ska ha rätt till respekt för sin egendom och att ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser. Artikeln gäller som svensk lag enligt lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Den föreslagna lagen innebär att den enskilde fråntas en viss substans. Substansen kan därefter, om den bedöms uppfylla lagens krav, förstöras. Det är inte fråga om någon överföring av äganderätten av substansen från en enskild till det allmänna. Det allmänna får således inte någon vinning av ingreppet. Enligt regeringens mening är det inte fråga om expropriation eller något därmed jämfällt förfarande. Det är i dessa fall i stället fråga om annan tvångsavhändelse av egendom som sker på grund av risk

för liv eller hälsa och som inte faller under 2 kap. 18 § regeringsformen (jfr t.ex. prop. 1998/99:88 s. 69 f.). Prop. 2010/11:4

När det gäller förhållandet till artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen kan följande anföras. För att ett ingrepp i enskilda äganderätt ska vara berättigat krävs att det har stöd i lag, att denna är klar och tydlig och att den tjänar ett allmänt intresse. Vidare krävs enligt Europadomstolens praxis att ingreppet är proportionerligt. Syftet med den nya lagen är framför allt att skapa förutsättningar för omhändertagande av farliga substanser i situationer där det finns risk för att någon ska komma till skada. De substanser som får omhändertas och därefter eventuellt förstöras är sådana som av expertis har bedömts vara så farliga att tillföra kroppen att sannolikheten är stor att de inom en snar framtid kommer att förbjudas. Den nya lagen föreslås ge den som drabbats av ett omhändertagande möjlighet att begära domstolsprövning och att i vissa fall begära ersättning för en substans som har förstörts. Vidare finns givetvis samma möjlighet som alltid att väcka talan mot staten på skadeståndsrättslig grund, om fel har begåtts vid handläggningen. Regeringen bedömer att det ingrepp i egendomsskyddet som uppkommer vid tillämpning av den föreslagna lagen är proportionerligt och även i övrigt förenligt med de krav som följer av artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen.

Lagrådet anser att frågan om skyddet för äganderätten hade förtjänat en mera ingående diskussion i remissen. Enligt regeringens mening innebär emellertid redan de nu angivna syftena med att införa en ny möjlighet för staten att omhänderta och förstöra vissa farliga substanser, och de begränsningar som föreslås i fråga om när en sådan åtgärd ska få vidtas, att förslaget i tillräcklig grad har belysts i förhållande till egendomsskyddet i grundlag och utifrån Sveriges konventionsåtaganden.

De föreslagna reglerna om omhändertagande är enligt EU-domstolens rättspraxis att betrakta som åtgärder med motsvarande verkan som kvantitativa importrestriktioner enligt artikel 34 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Utredningen anser att den form av omhändertagande som den föreslagit är förenlig med EU-rätten. Den föreslagna lagen syftar till att förbättra skyddet för liv och hälsa, särskilt när det gäller unga människor. Mot detta ska ställas intresset av skydd för enskilda egendom. Sistnämnda intresse väger enligt regeringens mening inte särskilt tungt i fråga om sådana farliga substanser som är på väg att klassificeras som narkotika eller hälsofarlig vara. Regeringen delar därför utredningens uppfattning om förenligheten med EU-rätten.

Den föreslagna lagen bedöms inte vara anmälningspliktig enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG, eftersom lagen inte utgör någon teknisk föreskrift i direktivets mening. I lagen specificeras inte de substanser som kan komma att förstöras och lagen föreslås inte heller innehålla något förbud mot saluföring eller användning av en specifik substans.

Enligt utredningens bedömning är Europaparlamentets och rådets förordning nr 764/2008 av den 9 juli 2008 om förfaranden för tillämpning av vissa nationella tekniska regler på produkter som lagligen saluförs i en annan medlemsstat och om upphävande av beslut nr 3052/95/EG inte tillämplig på de beslut om förstörande som kommer att fattas enligt den föreslagna lagen, eftersom dessa beslut inte fattas på grundval av en

teknisk regel enligt artikel 2.2 i förordningen. Regeringen delar denna uppfattning. Definitionen av teknisk regel i förordningen motsvarar till viss del definitionen av teknisk föreskrift för produkter i artikel 1.11 i direktiv 98/34/EG.

5.4.3 Förfarandet

Regeringens förslag: En polisman eller en tulltjänsteman som påträffar en substans som omfattas av lagens tillämpningsområde kan omhänderta denna i avvaktan på en åklagares beslut i frågan om förstörande. Beslut om omhändertagande kan även fattas i samband med att ett beslag hävs.

Beslut om omhändertagande ska skyndsamt anmälas till åklagare, varvid han eller hon ska pröva om omhändertagandet ska bestå. Den som berörs av beslutet får begära domstolsprövning av åklagarens beslut om omhändertagande.

Åklagare ska fatta beslut om förstörande. I ärenden av enkel beskaffenhet kan även befattningshavare vid Tullverket som utför vissa åklagaruppgifter, s.k. tullåklagare, besluta om förstörande. Beslut om förstörande ska delges och kan överklagas till allmän domstol av den som berörs av beslutet.

I vissa avseenden avviker förfarandet från förvaltningslagens (1986:223) bestämmelser. I lagen anges vissa bestämmelser om förfarandet i domstol och i övrigt ska lagen (1996:242) om domstolsärenden tillämpas.

Utredningens förslag: Överensstämmer bara delvis med regeringens förslag. Regeringens förslag innehåller bl.a. delvis andra och fler bestämmelser om förfarandet.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser har synpunkter på förslagen som rör det processuella området. *Hovrätten för Västra Sverige* konstaterar att åklagare och domstol ska kunna begära yttrande från Statens folkhälsoinstitut och Läkemedelsverket vilket innebär att resurser tas från dessa myndigheter. Analys av omhändertagna material förmodas belasta Statens kriminaltekniska laboratoriums och Tullverkets verksamheter ytterligare. *Tullverket* anser att befogenhet att besluta om skyddsomhändertagande även bör tillkomma Tullverkets förundersökningsledare. *Riksdagens ombudsmän* har svårt att se att det finns sakliga skäl att undanta beslut om omhändertagande från det generella kravet på prövningstillstånd.

Utkastet till lagrådsremiss: Överensstämmer i allt väsentligt med regeringens förslag.

Remissinstanserna: De flesta av remissinstanserna har inget att invända mot förslaget i stort. Vissa remissinstanser ifrågasätter dock detaljer i detta. *Rikspolisstyrelsen* ifrågasätter bl.a. varför inte även polismän får besluta om förstörande och varför en polismans beslut om omhändertagande inte ska kunna överklagas. Vidare invänder man mot att både polisen och åklagaren ska tillställa berörda personer protokoll över omhändertagande. *Tullverket* anser att det remitterade förslaget är en förbättring i förhållande till utredningens förslag men att det innehåll-

ler alltför många detaljerade bestämmelser av förvaltningsrättslig karaktär, vilket gör lagtexten svårtillgänglig. *Åklagarmyndigheten* påpekar att man bör se över terminologin vad gäller begrepp som skyndsamt, omedelbart och genast. Myndigheten efterlyser också ett förtydligande i lagtexten när det gäller delgivning av förstörandebeslut. *Hovrätten för Nedre Norrland* förordar att regeln om åklagares omprövning bör omfatta beslut som är uppenbart oriktiga, även om det inte förekommer några ändrade förhållanden.

Skälen för regeringens förslag

Grunddragen i förfarandet

Som framgått ovan är regeringens utgångspunkt att skapa ett förfarande där man hindrar spridningen av farliga substanser som är på väg att klassificeras som narkotika eller hälsofarlig vara. Detta ska ske genom att farliga substanser som påträffas ska kunna tas om hand och att frågan om substansen bör förstöras övervägs. Ett sådant förfarande kräver, som redan påpekats, en tydlig reglering av förutsättningarna för ingripanden och förfarandet samt noggranna överväganden angående vad som är rimligt.

En första fråga är vem som ska fatta beslut om förstörande av sådana substanser som omfattas av lagens tillämpningsområde. Det är viktigt att skapa ett förfarande där besluten kan fattas snabbt och där hanteringen är så enkel som möjligt, samtidigt som den fyller högt ställda rättssäkerhetskrav.

De bedömningar som behöver göras inför ett beslut om förstörande kan vara svåra och det är dessutom fråga om ett nytt juridiskt instrument. Den föreslagna lagen har till huvudsyfte att skydda allmänheten mot att farliga substanser finns i omlopp. Det är alltså en skyddslagstiftning. Samtidigt har lagen tydliga brottsförebyggande inslag, eftersom den tar sikte på farliga substanser som redan har fått en sådan klassificering – som dock ännu inte har trätt i kraft – eller som kan komma att klassificeras som narkotika eller hälsofarliga varor. Det är därmed något som ligger nära brottsbekämpande verksamhet, utan att för den skull vara del i sådan verksamhet. De bedömningar som krävs är av samma karaktär som vid olika beslut inom straffprocessen bl.a. vid beslut om straffprocessuella tvångsmedel och beslut om förverkande. Beslut i sådana frågor fattas i stor utsträckning av åklagare. Åklagare har kunskap om och erfarenhet av sådana individuella bedömningar som förslaget förutsätter. Åklagare har vidare genom sin yrkesroll och sitt samarbete med polisen och Tullverket ofta inblick i missbrukarsituationen och dess aktörer. Deras möjligheter att göra relevanta bedömningar och besluta i frågor om förstörande torde därför vara goda. Mot den bakgrunden anser regeringen, i likhet med utredningen, att åklagare bör fatta beslut i frågor som rör förstörande. Åklagarmyndigheten kan ge närmare anvisningar för vilka åklagare som ska handlägga frågor av detta slag.

Det kan förutses att åtskilliga frågor om förstörande kommer att aktualiseras genom ingripanden av tulltjänstemän. Handeln med droger på Internet sker i huvudsak genom postbefordran, vanligen från utlandet.

Vid Tullverket finns särskilt förordnade befattningshavare som enligt 32 § lagen (2000:1225) om straff för smuggling utför vissa åklagaruppgifter, s.k. tullåklagare. Enligt regeringens mening bör även tullåklagare kunna fatta beslut om förstörande enligt den nya lagen. Deras behörighet bör dock begränsas till enklare fall. En lämplig modell kan vara att begränsa deras behörighet på samma sätt som när det gäller deras behörighet att utföra undersökningsledaruppgifter, nämligen till ärenden av enkel beskaffenhet. Med enkel beskaffenhet avser regeringen bl.a. omhändertaganden som rör mindre mängder och där besluten inte är juridiskt komplicerade. Den närmare avgränsningen av vad som är enkel beskaffenhet bör inte anges av lagstiftaren utan får, på samma sätt som när det gäller motsvarande avgränsning enligt rättegångsbalken, närmare definieras av Åklagarmyndigheten och Tullverket i tillämpningen.

Regeringen anser att inte några andra tjänstemän än sådana som har åklagarbehörighet bör få besluta om förstörande, med hänsyn till beslutens ingripande natur och kraven på ett rättssäkert förfarande. Regeringen delar således inte *Rikspolisstyrelsens* uppfattning att beslut i de komplicerade frågor som det här är fråga om kan anförtros åt polismän. I sammanhanget bör erinras om att polismän har mycket begränsade befogenheter att besluta om exempelvis förverkande, vilket kan vara en närliggande jämförelse, och att den nu föreslagna lagen innebär betydligt mer komplicerade bedömningar.

Omhändertagande i avvaktan på åklagarens beslut

Polismän och tulltjänstemän är de som normalt kommer i kontakt med substanser som i förstone misstänks vara narkotika eller hälsofarlig vara men som senare visar sig inte tillhöra någon av dessa kategorier. Det kan t.ex. vara försändelser i brev eller paket som passerar gränsen eller något som påträffas när polisen ingriper mot köp eller försäljning vid misstanke om narkotikabrott eller annat brott. Både tullpersonal och polispersonal kan också påträffa farliga substanser när de utreder andra brott, t.ex. vid en husrannsakan eller en kroppsvisitation. Vidare kan det förekomma att skolor eller vårdinrättningar vänder sig till polisen när man påträffar ett ämne som man misstänker kan vara narkotika.

Farliga substanser av nu aktuellt slag kan också komma att påträffas på exempelvis kriminalvårdsanstalter i samband med kroppsvisitation eller liknande. Kriminalvården har enligt 83 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (kriminalvårdslagen) rätt att omhänderta och förstöra alkoholhaltiga drycker, andra berusningsmedel, dopningsmedel och hälsofarliga varor som påträffas bl.a. hos en intagen. I det förslag till fängelselag som ska ersätta kriminalvårdslagen, se propositionen En ny fängelse- och häkteslagstiftning (prop. 2009/10:135), föreslås en motsvarande bestämmelse men där nämns också narkotika i uppräkningsdelen av vad som får förstöras.

När en polisman eller en tulltjänsteman påträffar ett ämne som kan misstänkas vara narkotika eller hälsofarlig vara beslagtar han eller hon normalt detta på grund av misstanke om brott. Det som tagits i beslag sänds därefter till Statens kriminaltekniska laboratorium eller Tullverkets laboratorium för analys. Om analysen visar att ämnet är förklarar som

narkotika eller hälsofarlig vara förblir detta i beslag och brottsutredningen fortsätter med sikte på lagföring. Om analysen däremot visar att ämnet inte är klassificerat som narkotika eller hälsofarlig vara kan det inte längre vara föremål för beslag, eftersom ett beslag enligt 27 kap. 8 § första stycket rättegångsbalken ska hävas när det inte längre finns skäl för det. Det finns då inte någon rättslig grund för att behålla substansen. Det är främst i samband med att beslag ska hävas som frågan om det finns grund för ett omhändertagande kommer att aktualiseras. Den frågan utvecklas närmare i det följande.

Det händer emellertid också att en polisman eller en tulltjänsteman påträffar en substans som han eller hon känner till inte är klassificerad som narkotika eller hälsofarlig vara. Som exempel kan nämnas att det förekommer ett känt missbruk bland ungdomar på en ort av en substans som ännu inte är klassificerad och att polisen påträffar substansen. Ett annat exempel är att tullpersonal påträffar en motsvarande substans i postförändelser.

Utredningen synes utgå från att substansen alltid finns i myndigheternas besittning när en fråga om förstörande väcks och har därför inte föreslagit någon regel som ger polisen eller annan myndighet möjlighet att omhänderta en substans som påträffas.

Som framgått ovan är verkligheten mera komplicerad och vidare krävs en uttrycklig reglering för att andra befattningshavare än åklagare inte ska tvingas återlämna farliga substanser när beslag hävs. I lagen bör därför införas en bestämmelse som täcker detta behov. En polisman bör ha möjlighet att omhänderta en farlig substans i avvaktan på åklagares beslut om förstörande, om förutsättningarna för tillämpning av lagen är uppfyllda och det skäligen kan antas att ett beslut om förstörande kommer att meddelas. Motsvarande rätt bör finnas för tulltjänstemän. En förutsättning bör vara att substansen påträffas eller på annat sätt är direkt tillgänglig för omhändertagande.

Utredningen utgår från att substanser av nu aktuellt slag enbart kan komma att påträffas av polismän eller tulltjänstemän och har utformat sina förslag med utgångspunkt i detta. Även tjänstemän vid Kustbevakningen torde kunna ställas inför samma problem, vilket *Kustbevakningen* har pekat på i sitt remissyttrande. Regeringen finner emellertid att det inte finns något beredningsunderlag för att nu ta upp frågan om även sådana tjänstemän ska kunna omhänderta farliga substanser.

Omhändertagande i samband med att beslag hävs

Vid sidan av fallen där substansen påträffas i samband med en kontroll eller annat ingripande finns det en annan situation där omhändertagande bör kunna beslutas. Det gäller de fall där en befattningshavare hos polisen eller Tullverket är förundersökningsledare och beslutar att häva ett beslag av en substans av det skälet att det inte är brottsligt att hantera substansen i fråga, eftersom den inte är klassificerad som narkotika eller hälsofarlig vara.

Även åklagare häver beslag av nu angivna skäl. I de fallen torde det ofta finnas förutsättningar att fatta beslut i frågan om förstörande, mot bakgrund av att substansen är analyserad. Det kan emellertid hända att

det efter en analys visserligen står klart att substansen i fråga inte är klassificerad som narkotika eller hälsofarlig vara, men att det finns någon annan fråga som måste utredas ytterligare innan åklagaren kan fatta beslut i frågan om förstörande. Vidare kan åklagaren behöva tid för att kontakta berörda personer och låta dem få del av utredningen. Åklagare bör därför också kunna besluta om omhändertagande i samband med att ett beslag hävs. Åklagare bör även kunna fatta beslut om omhändertagande med stöd av den föreslagna lagen i de fall där rätten har hävt ett beslag.

Det fortsatta förfarandet hos polisen respektive Tullverket

Har en polisman eller en tulltjänsteman omhändertagit en substans med stöd av den föreslagna lagen bör han eller hon vara skyldig att upprätta ett protokoll över åtgärden. Detta krävs bl.a. för att åklagaren ska ha ett underlag för att kunna ta ställning i frågan om det fortsatta förfarandet, men även för att den som berörs av beslutet ska få dokumentation av omhändertagandet. Lagen bör således innehålla regler om protokollering och om att protokollet ska tillställas berörda personer. Att dessa får del av protokollet är en viktig rättssäkerhetsfråga. Om man, som *Rikspolisstyrelsen* föreslår, skulle ta bort skyldigheten att underrätta berörda personer i denna del av förfarandet skulle någon underrättelse över huvud taget inte ske i de fall där åklagaren inte fastställer beslutet om omhändertagande. Det är enligt regeringens mening inte godtagbart.

Vidare bör föreskrivas att substansen ska tas i förvar. Därmed inträder vårdplikt för den förvarande myndigheten.

Polismannen eller tulltjänstemannen bör skyndsamt överlämna beslutet om omhändertagande till en tjänsteman som är behörig att besluta om förstörande, för att han eller hon ska kunna pröva omhändertagandet. Som framgått ovan kan det, beroende på omständigheterna, vara en åklagare inom åklagarväsendet eller en befattningshavare vid Tullverket som fullgör vissa åklagaruppgifter. I och med att omhändertagandet har anmälts övertar vederbörande åklagare ansvaret för ärendet. Polisen eller Tullverket ansvarar dock alltjämt för förvaringen av substansen.

Rikspolisstyrelsen anser att en polismans beslut enligt lagen bör kunna överklagas och hänvisar till rättssäkerheten. Enligt den föreslagna lagen ska en polismans beslut skyndsamt anmälas till åklagaren, som omedelbart ska pröva om omhändertagandet ska bestå. Åklagarens beslut ska kunna överklagas. Mot den bakgrunden finns det inte något behov av att införa någon bestämmelse om överklagande av polismannens beslut.

Förfarandet hos åklagaren

Ett ärende hos åklagaren kan alltså aktualiseras genom en anmälan från polisen eller Tullverket om att en substans har omhändertagits. Åklagaren bör då, på samma sätt som gäller för vissa tvångsmedel, vara skyldig att omedelbart ta ställning till om omhändertagandet ska bestå. Om åklagaren anser att det inte finns grund för förstörande bör beslutet upphävas och det omhändertagna återlämnas till den från vilken det har tagits.

Om åklagaren fastställer ett beslut om omhändertagande bör enligt regeringens mening beslutet motiveras och den som berörs av beslutet kunna överklaga beslutet till domstol. Detsamma bör gälla om åklagaren själv beslutar om omhändertagande. Därför bör det finnas regler om hur åklagarens beslut att fastställa ett omhändertagande ska utformas och hur den berörde ska underrättas om beslutet och om sin rätt att överklaga. Regeringen återkommer till vad som bör gälla för domstolsprövningen.

Ett beslut om förstörande bör fattas så snart det kan ske. Det är angeläget att frågor av detta slag avgörs så snabbt som möjligt.

Innan en åklagare kan besluta i frågan om förstörande kan det krävas viss utredning. Åklagaren bör ha rätt att anlita biträde av polisen eller Tullverket för detta, eftersom åklagarväsendet inte har någon egen utredningsresurs (här bortses från Ekobrottsmyndigheten som har särskilda uppgifter som saknar intresse här). Den utredning som kan vara aktuell rör i huvudsak två frågor. Den ena är om den omhändertagna substansen är sådan att lagen är tillämplig. För att klarlägga detta bör åklagaren kunna begära yttrande från Statens folkhälsoinstitut och Läkemedelsverket. Dessa myndigheter har inom sina respektive områden den sakkunskap som krävs för att bedöma en substans egenskaper och effekter. Om yttrande ska begäras från båda myndigheterna eller endast från någon av dem får avgöras i det enskilda fallet. Yttrandet bör avse frågan om den aktuella substansen är av sådan art att lagen kan vara tillämplig. Vidare kan myndigheterna upplysa om huruvida det redan pågår en utredning som förberedelse till en begäran om klassificering, om man avser att påbörja en sådan eller om en framställning om klassificering har gjorts till regeringen. Om myndigheten känner till att det finns andra beslut angående den aktuella substansen, t.ex. att en fråga om omhändertagande eller förstörande av samma substans är föremål för domstolsprövning, är det viktigt att upplysa åklagaren om detta. Den andra frågan som kan behöva utredas är vem som var i besittning av eller ägde substansen när den omhändertogs och vad substansen skulle användas till. Den frågan torde normalt inte heller kräva någon omfattande utredning. Omständigheterna bör i princip klarläggas i direkt anslutning till omhändertagandet (jfr den ovan föreslagna skyldigheten att upprätta protokoll över åtgärden). I vissa fall kan dock åklagaren finna behov av ytterligare uppgifter. Lagen bör därför även innehålla regler om vad som ska gälla för sådan utredning. En lämplig lösning kan vara att göra vissa bestämmelser i rättegångsbalken tillämpliga, bl.a. regler om förhör.

Lagen bör ålägga åklagaren att kommunicera eventuell utredning som annan har tillfört med den eller de som berörs av beslut om förstörande, innan åklagaren fattar beslut i saken. Det bör vidare finnas särskilda regler om hur åklagarens beslut ska utformas och om möjligheten för åklagaren att ompröva tidigare beslut om det framkommer nya omständigheter.

En fråga om förstörande kan, som tidigare nämnts, även aktualiseras när åklagaren själv beslutar att häva ett beslag. I de fallen torde det inte sällan finnas det underlag som krävs för att åklagaren direkt ska kunna ta ställning i frågan om förstörande. Om så är fallet, och det inte finns någon utredning som ska kommuniceras med den berörda personen eller om ägaren är okänd, kan åklagaren besluta om omhändertagande och förstörande i samma beslut, om förutsättningarna för detta är uppfyllda.

Åklagarens beslut i frågor om förstörande bör kunna överklagas till domstol. För att underlätta domstolens handläggning bör regleringen utformas så att överklagandet ges in till åklagaren, som sedan prövar om det har kommit in i rätt tid och, om så är fallet, med eget yttrande överlämnar handlingarna i ärendet till domstolen.

Åklagaren bör även kunna ompröva sitt beslut om det finns skäl för det på grund av ändrade förhållanden. En typisk situation där omprövning kan bli aktuell är om det framkommer nya fakta beträffande ett omhändertagande. Som *Hovrätten för Nedre Norrland* påpekar bör en omprövning även kunna göras om beslutet är uppenbart oriktigt. Om frågan är föremål för domstolsprövning, eller om saken har avgjorts i domstol, bör dock åklagaren inte kunna ompröva beslutet.

Den som berörs av ett beslut om förstörande bör delges beslutet och då även underrättas om sin rätt att överklaga beslutet och om möjligheterna till omprövning. Vid delgivning är delgivningslagen (1970:428) tillämplig. Enligt delgivningslagen är utgångspunkten att handlingen i första hand ska sändas med post eller lämnas till den som delgivningen avser. Delgivning får även ske genom stämningsman. I vissa fall får vid stämningsmannadelgivning en handling överlämnas till någon annan än den sökte (s.k. surrogatdelgivning). Om den som söks för delgivning saknar känt hemvist inom riket och det inte kan klarläggas var han eller hon uppehåller sig sker delgivningen genom kungörelse. Kungörelsedelgivning får även användas om den som söks för delgivning har känt hemvist inom riket men inte påträffas, surrogatdelgivning inte kan användas och det inte heller kan klarläggas var han eller hon uppehåller sig. Som ytterligare förutsättning för kungörelsedelgivning i detta fall gäller att det finns anledning att anta att personen i fråga har avvikit eller på annat sätt håller sig undan. I stället för kungörelsedelgivning kan i denna situation handlingen i slutet kuvert lämnas i den söktes hemvist eller, om detta inte kan ske, fästas på dörren till hans eller hennes bostad (s.k. spikning). Det saknas anledning att i lagen undanta någon av ovanstående delgivningsformer vid delgivning av beslut.

Enligt delgivningslagen får under vissa förutsättningar förenklad delgivning användas. Förenklad delgivning får, med vissa undantag som inte är aktuella här, inte avse stämningsansökningar eller andra handlingar genom vilka förfarandet vid myndigheten inleds. Åklagarens beslut om förstörande får anses utgöra en sådan handling. Förenklad delgivning kan därmed bara i vissa fall tillämpas vid delgivning av åklagares beslut om förstörande. Däremot kan upplysning om att förenklad delgivning senare kan komma att användas delges den berörde tillsammans med de handlingar som inleder förfarandet, t.ex. om det hålls ett förhör med honom eller henne. Genom detta förfaringsätt kan härefter förenklad delgivning användas.

I vissa situationer bör det dock inte krävas att delgivning sker enligt delgivningslagens bestämmelser. Det gäller när substansen har ett begränsat värde eller den som berörs av beslutet är okänd. I sådana fall bör det vara tillräckligt att beslutet anslås hos åklagaren [jfr 4 § lagen (1986:1009) om förfarandet i vissa fall vid förverkande m.m.]. Om den som berörs av ett beslut om förstörande är känd bör det dock i första hand göras ett försök att delge honom eller henne personligen. Detta bör framgå av lagtexten.

Förvaltningslagens tillämplighet

Förvaltningslagen (1986:322) reglerar förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden och domstolarnas handläggning av förvaltningsärenden. Enligt 32 § förvaltningslagen gäller bestämmelserna i 8–30 §§ inte i bl.a. polisens, Tullverkets och åklagarnas brottsbekämpande verksamhet. Eftersom det här inte är fråga om brottsbekämpande verksamhet gäller begränsningen inte vid handläggning enligt den föreslagna lagen. Det innebär att förvaltningslagen i sin helhet kommer att bli tillämplig på handläggning enligt den föreslagna lagen, om inte avvikande bestämmelser meddelas. I så fall gäller enligt 3 § förvaltningslagen dessa i stället för förvaltningslagen.

Utredningen föreslår att åklagarens handläggning i huvudsak ska följa bestämmelserna i förvaltningslagen men att också vissa bestämmelser i rättegångsbalken ska tillämpas, vid sidan av de särskilda förfarandereglerna i den nya lagen. Utredningen utvecklar inte varför den pekat ut vissa bestämmelser i förvaltningslagen och i andra fall föreslår särreglering.

När det gäller frågan i vilken utsträckning förfarandet hos åklagaren bör följa eller i stället avvika från förvaltningslagens bestämmelser gör regeringen följande bedömning.

De allmänna bestämmelserna i 4–7 §§ förvaltningslagen om service-skyldighet, samverkan och allmänna krav på handläggningen av ärenden gäller i övrig åklagarverksamhet och bör givetvis vara tillämpliga även vid handläggning enligt den föreslagna lagen. Vidare bör reglerna i 8 § om tolk och 9 § om ombud och biträde tillämpas. Detta överensstämmer med utredningens förslag.

Mot bakgrund av att regeringen föreslår att överklaganden ska ges in till åklagaren bör även 10 § förvaltningslagen, som reglerar frågan när en handling anses vara inkommen, vara tillämplig.

Enligt regeringens mening måste även frågan om jävsregler lösas. Förvaltningslagen reglerar jäv i 11 och 12 §§. Det finns också en jävsregel i 7 kap. 6 § rättegångsbalken, som gäller för de åklagare vilkas uppgifter regleras i 7 kap. rättegångsbalken, dvs. för åklagare inom åklagarväsendet. Den jävsregeln omfattar alla typer av åklagaruppgifter, dvs. även uppgifter som regleras i annan lagstiftning än rättegångsbalken. Den blir således tillämplig även på den föreslagna lagen. Däremot bör förvaltningslagens jävsregler tillämpas i fråga om tullåklagare.

Enligt 14 § förvaltningslagen ska den som är part i ett ärende som huvudregel få tillfälle att lämna uppgifter muntligt om han eller hon vill det. Enligt regeringens mening är det lämpligt att den bestämmelsen tillämpas på handläggning som avser beslut om förstörande. Vidare bör regeln i 15 § om anteckning av uppgifter tillämpas. Utredningens förslag i denna del bör således genomföras.

Även 13 § förvaltningslagen bör enligt regeringens mening till viss del vara tillämplig, mot bakgrund av att åklagaren förutsätts inhämta yttranden till underlag för sitt beslut. Som utredningen föreslår bör det dock

direkt av den nya lagen framgå att yttranden ska inhämtas från Statens folkhälsoinstitut och Läkemedelsverket,

När det gäller bestämmelserna i 17 § förvaltningslagen, som behandlar parters rätt att få del av uppgifter innan ett ärende avgörs, föreslår utredningen en särreglering i den nya lagen. Regeringen anser emellertid att paragrafen i stället bör vara direkt tillämplig, dock bara på den handläggning som avser beslut om förstörande. I sak motsvarar detta utredningens förslag. Den som berörs av ett beslut om förstörande ska således under rättas om utredningen i ärendet och få tillfälle att yttra sig. Vidare bör 16 § förvaltningslagen, som reglerar den allmänna rätten till s.k. partsinsyn i ett ärende, vara tillämplig.

Bestämmelserna i 18 och 19 §§ förvaltningslagen, som reglerar omröstning vid beslut som fattas av fler respektive avvikande mening, är inte aktuella i detta sammanhang och bör följaktligen inte tillämpas.

Reglerna om motivering av beslut i 20 § förvaltningslagen bör, som utredningen föreslår, i vissa delar tillämpas vid handläggning av den föreslagna lagen.

I stället för bestämmelserna i 21–25 §§, som reglerar underrättelse om beslut och överklagande, föreslår utredningen en viss särreglering i den nya lagen, som dock inte är heltäckande. Enligt regeringens mening bör bestämmelserna i 24 § förvaltningslagen om prövning av om ett överklagande har kommit in i rätt tid vara tillämpliga, medan det i övrigt bör finnas särskilda bestämmelser i den föreslagna lagen.

I likhet med utredningen anser regeringen att 26 § förvaltningslagen om rättelse av skrivfel och liknande bör tillämpas.

Regeringen anser att även 30 § förvaltningslagen, som reglerar rätten att överklaga beslut om avvisning, bör vara tillämplig på förfarandet hos åklagaren.

Övriga regler i förvaltningslagen föreslås inte tillämpas vid åklagares handläggning.

Utredningen behandlar inte frågan om förvaltningslagens tillämplighet hos övriga myndigheter. Enligt regeringens mening bör den begränsade handläggning som ska förekomma hos polisen och Tullverket innan saken överlämnas till åklagare i huvudsak kunna följa bestämmelserna i förvaltningslagen. Undantag bör dock göras från vissa av bestämmelserna för att få en tydlig och konsekvent reglering. Detta beror främst på att vissa regler som avviker från förvaltningslagen bör införas. De bestämmelser i förvaltningslagen som inte bör tillämpas på förfarandet hos polisen och Tullverket är bl.a. bestämmelserna om partsinsyn, om beslutsfattande och beslutens utformning samt om överklagande. Den föreslagna lagen innehåller regler om beslut om omhändertagande, dokumentationen av sådana beslut och underrättelse till berörd person. Den innehåller också vissa bestämmelser om domstolsprövning och omprövning. Som framgått ovan ska beslut om omhändertagande skyndsamt anmälas till åklagare, som omedelbart ska pröva omhändertagandet. Ett beslut om fortsatt omhändertagande ska kunna överklagas till domstol.

Vissa befattningshavare vid Tullverket ska enligt regeringens förslag kunna fatta de beslut som ankommer på åklagare. Givetvis bör samma regler gälla för åklagares handläggning oavsett vid vilken myndighet handläggningen sker. I fråga om jäv krävs det dock, som tidigare nämnts, en särskild lösning för befattningshavare vid Tullverket.

Tullverket kritiserar förslaget för att det innehåller för många detaljerade bestämmelser av förvaltningsrättslig karaktär, vilket gör lagtexten svårtillgänglig. Regeringen har viss förståelse för *Tullverkets* synpunkt men vill erinra om att förfarandet i den föreslagna lagen inte är straffrättsligt utan i huvudsak förvaltningsrättsligt. Förvaltningslagens bestämmelser är således direkt tillämpliga på förfarandet enligt den föreslagna lagen, utom i de fall där avvikande bestämmelser införs i denna. Regeringen har med detta som utgångspunkt valt att i fråga om åklagares handläggning uttömmande ange vilka bestämmelser i förvaltningslagen som ska vara tillämpliga på förfarandet men också föreslagit vissa avvikande bestämmelser i de delar detta bedömts vara särskilt motiverat.

Domstolsprövning

Regeringen föreslår ett delvis annat förfarande än utredningen när det gäller preliminära åtgärder. Enligt regeringens förslag ska ett beslut av en polisman eller en tulltjänsteman om omhändertagande prövas och i förekommande fall fastställas av åklagare. Även om åklagarens beslut att fastställa ett omhändertagande kan sägas vara preliminärt, i avvaktan på att han eller hon tar ställning till frågan om förstörande, bör den som berörs av beslutet kunna få detta prövat av domstol genom ett överklagande. Detsamma bör gälla i de fall där åklagaren själv har beslutat om omhändertagande enligt lagen.

Som framgått ovan bör vidare en åklagares beslut om förstörande kunna överklagas till domstol. Med hänsyn till dels ärendenas karaktär, dels att de bedömningar som ska göras ligger nära de bedömningar som görs i brottmålsprocessen, dels att beslut om förstörande ska fattas av åklagare, anser regeringen i likhet med utredningen att domstolsprövningen bör ske i allmän domstol.

Frågan är då vilka regler som bör gälla för handläggningen. Förfarandet bör, som tidigare framhållits, vara enkelt. Regeringen delar därför utredningens uppfattning att lagen (1996:242) om domstolsärenden (ärendelagen) bör tillämpas vid domstolarnas handläggning av ärenden om omhändertagande och förstörande enligt lagen.

Enligt ärendelagen har domstolen ansvar för att ärendet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver och att inget onödigt dras in i ärendet. Om det är nödvändigt för prövningen kan domstolen begära yttrande från Statens folkhälsoinstitut eller Läkemedelsverket. Ett sådant yttrande kan eventuellt behövas för att tydliggöra den berörda myndighetens ståndpunkt i frågor som den yttrat sig över till åklagaren. Domstolen kan även begära kompletterande yttrande av åklagaren.

Av ärendelagens reglering följer att tingsrättens beslut kan överklagas till hovrätten och att hovrättens beslut kan överklagas till Högsta domstolen. Det finns inte något skäl att avvika från denna ordning i fråga om den lag som nu föreslås.

Utredningen föreslår att det inte ska krävas prövningstillstånd för att beslut enligt lagen ska kunna prövas i hovrätten, vilket kritiserats av *Riksdagens ombudsmän*. Bestämmelserna om prövningstillstånd ändrades den 1 november 2008 i samband med att ärendelagen ändrades. Huvudregeln är numera att prövningstillstånd krävs för att hovrätten ska pröva

tingsrättsbeslut. Skälen till att prövningstillstånd i allt högre utsträckning krävs är bl.a. att hovrättens kontrollerande funktion sätts i fokus och att det ger bättre garantier för riktiga domstolsavgöranden och möjliggör en snabbare handläggning utan onödiga resursinsatser (se prop. 2004/05:131 s. 177). Regeringen anser, i likhet med Riksdagens ombudsmän, att det i detta fall inte finns skäl att frånga huvudregeln. Följaktligen bör det krävas prövningstillstånd för att beslut enligt den föreslagna lagen ska kunna bli föremål för prövning i hovrätt.

Särskilt om prövningen när ägaren till substansen är okänd

Det är troligt att frågor om förstörande kommer att aktualiseras i fall där det inte finns någon känd ägare till substansen. Det är t.ex. inte ovanligt att när Tullverket kontakter den uppgivne mottagaren till en försändelse som innehåller en vara som inte får införas så förnekar han eller hon all kännedom om försändelsen. Det händer också att polisen påträffar narkotika eller dopningsmedel i en lokal eller på en plats där ett flertal personer befinner sig, varvid samtliga närvarande förnekar kännedom om substanserna. Det finns därför anledning att tro att reaktionerna kan bli likadana om Tullverket eller polisen påträffar farliga substanser som kan komma att omhändertaras med stöd av den föreslagna lagen. Regleringen bör ta hänsyn till detta. En åklagare bör kunna besluta om förstörande även om ägaren till substansen är okänd. Likaså bör en substans kunna omhändertaras även om ägaren är okänd.

Som framgått bör ett beslut om förstörande delges den drabbade. I de fall där substansen har omhändertagits från en okänd ägare krävs särskilda regler. Besluten bör i dessa fall kungöras på lämpligt sätt, tillsammans med en uppmaning till den som gör anspråk på substansen att ge sig till känna inom viss tid. Om ingen gör anspråk på substansen bör den få förstöras.

5.4.4 Förstörande

Regeringens förslag: Enligt huvudregeln ska substansen förstöras när ett beslut om förstörande har vunnit laga kraft. Förstörande ska även kunna ske i vissa andra fall, bl.a. om den från vilken substansen har omhändertagits begär det. Om en substans har förstörts och detta senare visar sig vara felaktigt ska beslut om ersättning i vissa fall kunna fattas.

Utredningens förslag: Överensstämmer delvis med regeringens förslag. Regeringens förslag innehåller bl.a. delvis andra och fler bestämmelser om förstörande samt bestämmelser om rätt till ersättning.

Remissinstanserna: *Hovrätten för Västra Sverige* är kritisk mot att varan förstörs. Följderna om den aktuella varan inte klassificeras som narkotika eller hälsofarlig vara är enligt hovrätten dåligt redovisade. Staten kan exempelvis bli skadeståndsskyldig. Även om varan inte förstörs kan den enskilde lida ekonomisk skada. *Norrköpings tingsrätt* ifrågasätter också att varan ska förstöras. Den bör enligt tingsrätten för-

varas till dess att beslut om klassificering har meddelats, varefter varan bör kunna förstöras efter särskild förverkandetalan av åklagare.

Utkastet till lagrådsremiss: Överensstämmer i allt väsentligt med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har inte några synpunkter på förslaget i denna del. *Förvaltningsrätten i Jönköping* anser att det inte bör finnas någon möjlighet att förstöra en substans innan beslut i frågan om förstörande har fattats. *Läkemedelsverket* föreslår att undantaget för rätt till skadeståndersättning även ska omfatta den situationen att substansen har förstörts därför att den inte har hämtats ut i tid. *Åklagarmyndigheten* undrar vem som ska betala eventuellt skadestånd och menar att åklagarväsendet inte ska behöva stå för den kostnaden eftersom man inte råder över om en substans inte förklaras som narkotika eller hälsofarlig vara. Myndigheten har även ifrågasatt om det behövs en regel om preskription av rätten att begära skadestånd.

Skälen för regeringens förslag: När ett beslut enligt lagen har vunnit laga kraft bör enligt utredningen den förvarande myndigheten, dvs. en polismyndighet eller Tullverket, ansvara för att substansen förstörs. *Hovrätten för Västra Sverige* och *Norrköpings tingsrätt* kritiserar utredningens förslag i denna del. *Norrköpings tingsrätt* anser att man i vart fall inte bör förstöra en substans innan det finns ett gällande beslut om klassificering av den som narkotika eller hälsofarlig vara.

Regeringen delar utredningens bedömning att substansen bör förstöras om lagen är tillämplig på den samt det finns ett lagakraftvunnet beslut om att den ska förstöras. Remissynpunkterna visar emellertid att det krävs mera genomarbetade regler om förfarandet. Regeringen har övervägt om förstörande bör tillåtas först när det finns ett gällande beslut om att substansen klassificeras som narkotika eller hälsofarlig vara. Det finns emellertid skäl som talar emot en sådan lösning. Polisen och Tullverket bör inte tvingas att förvara farliga substanser längre än vad som är absolut nödvändigt. Att administrera omhändertagna föremål är resurs- och kostnadskrävande, vilket bl.a. har lett till att det nyligen har införts nya regler om förfarandet med egendom som tidigare har varit beslagtagna. Det kan av olika skäl dröja innan klassificeringsförfarandet avseende en viss substans har slutförts. Om polisen och Tullverket måste avvakta det slutliga resultatet av klassificeringsförfarandet beträffande varje enskild substans måste resurser läggas på att regelbundet kontrollera hur långt processen har hunnit. Detta ska ställas mot att det i många fall torde röra sig om små mängder av substanser, varför värdet på det omhändertagna är lågt. Det förekommer också att en substans går förlorad i samband med analysen eller på grund av naturliga förändringar. Vid en samlad bedömning finner regeringen att utredningens förslag i denna del bör genomföras.

Regeringen anser vidare att det under vissa speciella omständigheter bör finnas ett utrymme för att förstöra det omhändertagna i förtid. Ett sådant fall bör vara om den från vilken substansen har omhändertagits begär att den ska förstöras. Det finns skäl att anta att den som ertappas med att ha farliga substanser är medveten om det olämpliga i detta och därför kan uttrycka önskemål om att substansen ska förstöras. En annan situation där det bör vara möjligt att förstöra substansen redan innan det finns ett lagakraftvunnet beslut om förstörande är om vården av substan-

sen är förenad med alltför stora kostnader eller betydande risker. Det skulle t.ex. kunna tänkas att en viss substans har sådana egenskaper att den kräver mycket speciell eller kostsam förvaring eller att den av arbetsmiljöskalet inte bör förvaras hos polisen eller Tullverket. Regeringen har förståelse för den principiella synpunkt på förstörande i dessa fall som *Förvaltningsrätten i Jönköping* har framfört, men anser ändå att det av verksamhetsskalet bör finnas ett sådant utrymme. Denna möjlighet är dock avsedd att användas restriktivt, vilket återspeglas i lagtexten.

En regel av det nu aktuella slaget bör dock kompletteras med en möjlighet för den som berörs av beslutet att begära ersättning för den skada som kan ha uppstått. Regeringen delar således remissinstansernas uppfattning att frågan om ersättning bör regleras. Ägaren eller annan rättsinnehavare bör kunna begära ersättning av staten om en substans har förstörts och det sedermera inte fattas något beslut om förstörande. Detsamma bör gälla om antagandet att substansen kommer att klassificeras som narkotika eller hälsofarlig vara sedermera visar sig inte hålla. Någon möjlighet till ersättning bör dock inte finnas om substansen har förstörts på begäran av den som den har omhändertagits hos eller, som *Läke-medelsverket* påpekar, om den har förstörts därför att den inte har hämtats ut i tid efter ett beslut att häva omhändertagandet.

Lagrådet anser att det kan sättas i fråga om bestämmelsen om ersättning är tillräcklig. Enligt *Lagrådet* kan det sannolikt uppkomma situationer där ett omhändertagande blir långvarigt och den enskilde till följd av det vållas skada, trots att substansen sedermera återlämnas. Enligt *Lagrådet* är det angeläget att det i det fortsatta lagstiftningsarbetet övervägs om även skada som uppkommer genom omhändertagande ska ersättas och regleringen kompletteras i det avseendet.

Regeringen vill till att börja med understryka vikten av att den som drabbas av skada vid tillämpningen av den nya lagen har möjlighet att få ersättning i vissa fall. Redan den föreslagna ersättningsbestämmelsen sträcker sig emellertid längre än skadeståndsansvaret i allmänhet för verksamhet i statens regi.

För att ett omhändertagande över huvud taget ska aktualiseras krävs det att det i det enskilda fallet kan antas att substansen är avsedd att användas i syfte att uppnå berusning eller annan påverkan och därvid kan komma att förorsaka skada eller dödsfall. Ett beslut om omhändertagande som har fattats av annan än åklagare ska omedelbart prövas av åklagaren. Frågan om omhändertagandet är juridiskt välgrundat kommer således att bedömas mycket snabbt. Åklagarens beslut att omhänderta en substans eller att fastställa ett sådant beslut kan när som helst bringas under domstolsprövning. Ärendena ska handläggas skyndsamt och åklagaren är också skyldig att fortlöpande bevaka att det fortfarande finns grund för omhändertagande. Vid en samlad bedömning finner regeringen att sannolikheten för att någon vållas ekonomisk skada av ett omhändertagande som senare visar sig vara ogrundat är liten. Mot den bakgrunden anser regeringen att det inte finns något behov av att komplettera ersättningsmöjligheterna på det sätt som *Lagrådet* förordar. Om det i den praktiska tillämpningen skulle visa sig att det uppstår ett sådant behov får frågan övervägas på nytt.

Frågan är då vem som ska kunna besluta om ersättning. Mot bakgrund av att det är helt ny lagstiftning och att bedömningen av vad som kan

vara skäligen ersättning i detta fall inte är okomplicerad anser regeringen att en lämplig ordning är att lägga uppgiften att för statens räkning handlägga sådana anspråk på Justitiekanslern. Detta kan göras genom ett tillägg i förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten. I sista hand kan ersättningsfrågan prövas av allmän domstol inom ramen för ett dispositivt tvistemål. Regeringen bedömer att frågor om ersättning endast kommer att aktualiseras i ett fåtal fall.

Åklagarmyndigheten väcker frågor om vem som slutligen ska betala ett skadestånd enligt lagen och menar att åklagarväsendet inte ska behöva göra detta eftersom man inte råder över om en substans inte förklaras som narkotika eller hälsofarlig vara. Myndigheten har även ifrågasatt om inte det bör införas en regel om preskription av rätten att begära skadestånd. Enligt regeringens mening finns det inte anledning att införa någon särreglering i dessa båda avseenden.

Regeringen vill i sammanhanget anmärka att skadestånd kan utgå även av annat skäl än att substansen inte förklaras som narkotika eller hälsofarlig vara.

5.4.5 Övriga frågor

Regeringens bedömning: Någon sekretessbestämmelse bör inte införas. Frågor om underrättelse bör regleras i förordning.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens bedömning såvitt avser behovet av sekretess. Utredningen föreslår att vissa regler om underrättelse införs i lagen.

Remissinstanserna har, med undantag av *Kriminalvården*, inte yttrat sig i frågan. *Kriminalvården* pekar, såvitt gäller sekretessfrågan, på att uppgifter om att någon är intagen i anstalt eller häkte kan komma att avslöjas.

Utkastet till lagrådsremiss: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har inte haft några synpunkter. *Malmö tingsrätt* anser att det bör övervägas ytterligare om inte en sekretessbestämmelse till skydd för enskild ska införas. *Läkemedelsverket* framhåller vikten av att verket får kännedom om beslut enligt lagen och att verket tillsammans med Folkhälsoinstitutet har en god överblick över utvecklingen.

Skälen för regeringens bedömning: Eftersom det föreslagna förfarandet inte är av straffrättslig natur är de sekretessbestämmelser som normalt tillämpas i Tullverkets, polisens och åklagarnas verksamhet inte tillämpliga. Regeringen delar utredningens bedömning att det i ärenden om förstörande av farliga substanser knappast kommer att finnas så känsliga uppgifter att det finns skäl att införa en särskild bestämmelse om sekretess vare sig till skydd för verksamheten eller till skydd för enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden. Något nytt i sak som kan förleda en annan bedömning har inte framkommit.

Utredningen föreslår att den nya lagen ska innehålla ett flertal regler om underrättelse. Mot bakgrund av att Statens folkhälsoinstitut och Läkemedelsverket har till uppgift att hos regeringen väcka frågor om

klassificering av narkotika och hälsofarliga varor är det viktigt att myndigheterna får kännedom om åklagares och domstolars beslut om förstörande. Det kan även finnas skäl att överväga behovet av underrättelser till andra myndigheter. Detta är emellertid frågor som kan regleras i förordning.

5.4.6 Ikraftträdande m.m.

Regeringens förslag: Lagen ska träda i kraft den 1 april 2011. Den ska endast tillämpas på substanser som omhändertas efter ikraftträdandet.

Utredningens förslag: Överensstämmer i sak med regeringens förslag.

Remissinstanserna har inte yttrat särskilt sig i frågan, men flera av dessa understryker att det är angeläget att det nya lagstiftningen träder i kraft så snart som möjligt.

Skälen för regeringens förslag: Det är angeläget att lagen träder i kraft så snart som möjligt, mot bakgrund av det skyddsbehov som föreligger. Med tanke på lagstiftningens art bör den inte ges tillbakaverkande kraft utan endast kunna tillämpas på substanser som omhändertas efter ikraftträdandet.

5.5 Skärpta straff för grovt dopningsbrott m.m.

Regeringens förslag: Straffmaximum för grovt dopningsbrott höjs från fängelse i fyra år till fängelse i sex år.

Dopningslagens tillämpningsområde ändras så att regleringen gäller kemiska substanser som ökar produktion eller frigörelse av testosteron och dess derivat eller av tillväxthormon.

Utredningens förslag: Vid bedömningen av om ett dopningsbrott ska anses som grovt ska även dopningsmedlets farlighet särskilt beaktas. Straffskalan för dopningsbrott av normalgraden ska vara fängelse i högst tre år och för grovt brott fängelse i lägst ett år och högst åtta år. En ny bestämmelse om smuggling av dopningsmedel förs in i lagen (2000:1225) om straff för smuggling. För smuggling av dopningsmedel ska gälla samma straffskala som för dopningsbrott av normalgraden respektive grovt brott. Som en följd av ändringen i straffskalan för dopningsbrott föreslås även en ändring i 36 kap. 1 b § brottsbalken.

Remissinstanserna: En övervägande majoritet av de remissinstanser som yttrat sig, däribland *Åklagarmyndigheten*, *Statens kriminaltekniska laboratorium*, *Kriminalvården*, *Rättsmedicinalverket*, *Statens folkhälsoinstitut*, *Statens institutionsstyrelse*, *Riksidrottsförbundet* samt ett flertal *kommuner och länsstyrelser*, är positiva till att straffskalorna för dopningsbrott av normalgraden och grovt dopningsbrott ändras så att de sammanfaller eller närmar sig de motsvarande straffskalorna för narkotikabrott. Även *Rikspolisstyrelsen* och *Svenska Narkotikapolisförbundet* är positiva till förslaget. Svenska Narkotikapolisförbundet anser dessutom att dopningslagen bör harmoniseras med narkotikastrafflagen för

att komma åt det straffria utrymmet för medverkan m.m. till vissa kvalificerade former av innehav. *IOGT-NTO* ansluter sig till utredningens förslag men påpekar att problemet inte endast går att lösa med hårdare straff. *Hovrätten för Västra Sverige* ifrågasätter utredningens förslag och anför att innan forskning visar att dopningsmedel ur farlighetsynpunkt kan likställas med ett visst narkotikapreparat, bör inte dopningsbrott och narkotikabrott likställas i straffrättsligt hänseende. Även *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet* ställer sig avvisande till förslaget och anför att en höjning av straffskalan inte förefaller vara motiverad av de skäl som utredningen angett och föreslår i stället att maximistraffet såvitt avser grovt brott höjs till fängelse i sex år. *Örebro läns landsting* är negativt inställt till förslaget och förespråkar att de befintliga straffskallorna i högre grad kombineras med vård.

Skälen för regeringens förslag

Ett höjt straffmaximum för grovt dopningsbrott m.m.

Det står klart att användning av dopningsmedel kan leda till allvarliga fysiska, psykiska och sociala problem. Det finns också vetenskapliga studier som tydligt visar att anabola androgena steroider gör hjärnan mer känslig för alkohol och narkotiska preparat, vilket i många fall leder till ett uttalat drogberoende. Användande av dopningsmedel kombineras också ofta med brukande av narkotika, t.ex. amfetamin eller kokain. Narkotika används ofta mellan perioder av dopningsmissbruk (s.k. kurande), men även som återställare eller för att förstärka effekten av dopningspreparatet. Det finns således ett nära samband mellan bruk av narkotika och bruk av dopningsmedel och skadeeffekterna är delvis desamma. Även alkohol och dopningspreparat är en vanlig kombination.

Det är vidare klarlagt att långvarigt användande av anabola steroider medför psykiska effekter på en stor del av användarna. Depression med ökad självmordsrisk efter avbrutet intag av preparatet är den allvarligaste och förmodligen även den vanligaste psykiska biverkningen. Det råder vidare enighet om att ökad aggressivitet och fientlighet samt ökad risk för våldsbegärighet kan ha samband med bl.a. intag av dopningsmedel, ofta i kombination med narkotika. Det är även väl känt att missbruk av dopningsmedel förekommer i kriminella kretsar samt att handel med dopningsmedel förekommer i allt större omfattning och omsätter allt högre belopp. Det finns därför enligt regeringens mening anledning att se allvarligt på hantering av dopningsmedel.

Som framkommit i utredningen och som även framhålls av *Hovrätten för Västra Sverige* och *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds Universitet*, är dock kunskapen om hälsoeffekterna av dopningsmedel begränsad och det är i dag svårt att närmare kartlägga farligheten hos olika dopningspreparat på motsvarande sätt som gjorts i fråga om narkotika. Anabola androgena steroider har med stor sannolikhet mindre beroenderisk kopplad till akuta fysiologiska och farmakologiska mekanismer (stimulering av hjärnans belöningssystem) än t.ex. heroin, kokain eller amfetamin. Dopningspreparat är med stor sannolikhet också mindre toxiska än narkotikaklassificerade substanser. Det förefaller inte heller som om användare av dessa preparat löper samma risk för att hamna i den typ av

svår social misär, som associeras med intensivt narkotikamissbruk. Farligheten hos dopningsmedel kan mot denna bakgrund inte generellt jämföras med farligheten hos narkotiska preparat. Av detta skäl kan inte ett dopningsbrott av normalgraden anses lika allvarligt som ett narkotikabrott av normalgraden. Straffmaximum för dopningsbrott av normalgraden bör således inte höjas.

Dopningsbrott kan emellertid också avse gärningar av mycket allvarligt slag. Det kan t.ex. omfatta mycket stora mängder dopningsmedel eller verksamhet som bedrivs i storskalig och organiserad form. I sådana fall kan brottet bedömas som grovt. Enligt regeringen återspeglar nuvarande straffminimum på fängelse sex månader allvaret hos de grova dopningsbrotten. En höjning av straffminimum för grovt dopningsbrott, som utredningen föreslagit, bör därför inte ske. Ett straffmaximum på fyra års fängelse kan däremot inte anses fullt ut återspegla allvaret hos de grävsta fallen av dopningsbrott. Till detta kommer den nyligen genomförda ändringen att det vid bedömningen av straffvärdet ska beaktas som försvårande bl.a. om brottet utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form eller systematiskt (se prop. 2009/10:147). Denna lagändring trädde i kraft den 1 juli 2010. Det finns därför ett behov att skapa utrymme för att kunna beakta allvaret vid mycket grova dopningsbrott. Ett straffmaximum på sex år för grovt dopningsbrott återspeglar brottets allvar och ger ett tillräckligt utrymme uppåt för att ta hänsyn till omständigheter som i det enskilda fallet talar i skärpande riktning.

Regeringen föreslår därför att straffmaximum för grovt dopningsbrott höjs från fängelse i fyra år till fängelse i sex år. Det ska i detta sammanhang också nämnas att den generella höjning av straffen för allvarliga våldsbrott som nyligen genomförts tar sikte på alla allvarliga våldsbrott, också sådana som begåtts i samband med missbruk av dopningsmedel.

Vid dessa bedömningar i fråga om straffskalan för grovt dopningsbrott bör inte de ändringar i lagen (2000:1225) om straff för smuggling som utredningen föreslagit genomföras. Till följd av den föreslagna ändringen i straffskalan för grovt dopningsbrott kommer huvudregeln i 36 kap. 1 b § första stycket brottsbalken gälla. En följdändring bör därför göras i paragrafens andra stycke..

Mot bakgrund av vad som ovan anförts om dopningsmedlens farlighet saknas skäl att särskilt beakta denna omständighet vid bedömningen av om ett dopningsbrott ska anses som grovt.

Utvidgat straffansvar för dopningsbrott

Svenska Narkotikapolisföreningen anför att 2 § dopningslagen bör justeras så att de gärningsformer som nämns där sammanfaller eller närmar sig lydelsen i 1 § första stycket narkotikastrafflagen (1968:64). Föreningen har pekat på att den nuvarande regleringen innebär att medhjälp, försök och förberedelse till dopningsbrott i vissa fall inte kan lagföras och att det inte finns sakliga skäl att som nu göra åtskillnad i lag, om man som gärningsman under likartade former befattar sig med narkotika eller dopningsmedel.

Utredningen har inte behandlat de frågor som Svenska Narkotikapolisföreningen tar upp i sitt remissvar. Regeringen konstaterar därför att det

inte finns underlag för att i detta sammanhang överväga de ändringar i Prop. 2010/11:4 dopningslagen som föreningen föreslår.

Dopningslagens 1 §

Som tidigare nämnts använder dopningslagen en generisk definition för att definiera de substanser som omfattas av lagen. Det är därmed allmän domstol som slutligt avgör vilka substanser som omfattas. Det har bildats en expertgrupp som ska upprätta en förteckning över de substanser som anses utgöra dopningsmedel enligt dopningslagen. Denna förteckning ska utgöra ett hjälpmedel vid tillämpningen av lagen. Expertgruppen har pekat på vissa tillämpningsproblem beträffande lagens första paragraf. Det framhålls att 1 § d) är svårtillämpad eftersom det där anges att kemiska substanser som ökar produktion och frigörelse av testosteron och dess derivat eller av tillväxthormon omfattas av lagen. Det har från expertgruppen framhållits att regleringen i stället borde gälla kemiska substanser som ökar produktion eller frigörelse av testosteron och dess derivat eller av tillväxthormon, eftersom det är väldigt få substanser som både ökar produktion och frigörelse av dessa ämnen. Det har samtidigt påpekats att det är tillräckligt, för att en substans ska omfattas av lagen, att den antingen ökar produktionen eller frigörelsen av de uppräknade ämnena. Regeringen föreslår därför en ändring av 1 § dopningslagen i enlighet med det ovan anförda.

Vidare byts bokstavsbeteckningarna i paragrafens första stycke ut mot sifferbeteckningar.

5.6 Flyktiga ämnen

Regeringens bedömning: En ny förordning i fråga om vissa flyktiga ämnen bör införas. Denna bör omfatta flyktiga ämnen som vid inandning medför eller kan antas medföra berusning, och annan vara som innehåller ett flyktigt ämne, om varan vid inandning medför eller kan antas medföra berusning. Statens folkhälsoinstitut bör vara den myndighet som utövar tillsyn över att förordningen och föreskrifter som meddelas med stöd av förordningen följs.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning. Utredningen föreslog dock att föreskriftsrätten enligt den nya förordningen för vissa flyktiga ämnen skulle åvila Kemikalieinspektionen.

Remissinstanser: Ett flertal remissinstanser har synpunkter på utredningens förslag. *Svenska Läkaresällskapet* och *Umeå kommun* är odelat positiva till att en ny förordning om flyktiga ämnen införas. *Statens folkhälsoinstitut* menar att det finns anledning för regeringen att överväga om Statens folkhälsoinstitut ska få ansvar för tillsyn enligt förordningen om flyktiga ämnen och föreskrifter som meddelas med stöd av förordningen. Även *Kemikalieinspektionen* ifrågasätter lämpligheten i utredningens förslag vad gäller myndighetsansvaret. Statens folkhälsoinstitut utpekade som en lämpligare kandidat. Myndigheten anser även att det kan diskuteras om rätten att meddela särskilda föreskrifter i stället bör avse

rätten att meddela beslut då ett föreskriftsförfarande förefaller ta alltför lång tid. Ett antal remissinstanser, bl.a. *Statskontoret* och *Kemisk-tekniska leverantörsförbundet*, ställer sig frågande till om förbud mot försäljning av vissa flyktiga lösningsmedel är proportionerligt. *Plast- och kemiföretagen* är tveksamma till en modell där en central tillsynsmyndighet meddelar särskilda föreskrifter lokalt. *Örebro läns landsting* föreslår att en åldersgräns införs generellt för inköp av hälsofarliga produkter. *Länsstyrelsen i Stockholms län* efterfrågar ett övervägande om införande av åldersgräns för köp av påfyllningsbehållare med drivgas till cigarettändare. *Länsrätten i Stockholms län* efterfrågar en sammanhållen ordning för överklagande av beslut enligt förordningen. Statens folkhälsoinstitut, *Ungdomsstyrelsen* och *Kemisk-tekniska leverantörsförbundet* instämmer i utredningens bedömning att Statens folkhälsoinstitut ska ansvara för informationsverksamheten vad gäller sniffning. Länsstyrelsen i Stockholms län föreslår att informationsansvar även läggs på de tjänstemän i kommunerna med ansvar för tillsyn av åldersgräns vid tobaksförsäljning. *Länsstyrelsen i Skåne län* delar utredningens bedömning men vill samtidigt framhålla att information till elever bör ges med försiktighet för att inte verka kontraproduktivt.

Skälen för regeringens bedömning: Sniffning som fenomen blev vanligare under 1950-talet, främst bland yngre tonåringar, då man oftast inhalerade förtunningsmedel eller andra preparat som innehåller lättflyktiga kolväten, som t.ex. terpentin och aceton. Under senare år har butangas, som används i cigarettändare, och propangas, som ingår i gasol, fått ökad användning som sniffningsmedel, liksom aerosoler, som tjänstgör som drivgas i sprayburkar. Det har även blivit vanligt att sniffa lustgas, som finns i gräddsifoner. Gemensamt för de produkter som kan användas för sniffning är att de lätt förgasas, kan inandas och kan ge berusning.

Sniffning förekommer huvudsakligen bland vissa ungdomar under tonårstiden. Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (CAN) utför årligen enkätundersökningar för skolungdom, där man bl.a. ställer frågor om sniffningserfarenhet. Under senare år har andelen elever i årskurs 9 med sniffningserfarenhet stabiliserats på en förhållandevis låg nivå (omkring fem procent). År 2007 uppgav fyra procent av flickorna och sex procent av pojkarna att de sniffat någon gång. Sedan några år tillbaka gör CAN gymnasieundersökningar i årskurs 2. Vid 2007 års undersökning svarade fyra procent av flickorna och fem procent av pojkarna i gymnasieundersökningen att de sniffat.

Sniffning av olika flyktiga lösningsmedel m.m. har av myndigheter och organisationer beskrivits som ett lokalt fenomen som blossar upp på en ort under en period, men som ofta dör ut igen för att sedan på nytt kunna blossa upp.

Att sniffa är mycket farligt, även om det endast sker en gång. Riskerna ökar om man samtidigt använder t.ex. alkohol. I värsta fall kan stora doser vid ett enskilt rustillfälle leda till syrebrist och medvetenlöshet. Vissa sniffningspreparat gör att hjärtat reagerar onormalt på de hormoner som utsöndras under stress. Den del av hjärnan som reglerar hjärtverksamheten kan störas, så att hjärtat slår okontrollerat och i värsta fall stannar. Vid sniffning blir personen i fråga omtöcknad, med dålig balans och

muskelkontroll och dämpade reflexer, vilket leder till att olyckor lätt händer. Prop. 2010/11:4

Det är givetvis olyckligt när produkter som används för legala och ofta angelägna ändamål också börjar missbrukas. De produkter som kan användas för sniffning är av vitt skilda slag. De säljs dessutom på ett stort antal ställen; i tusentals detaljhandelsföretag, på byggvaruhus, i färgaffärer och på bensinstationer m.m. Regeringen anser att även om det inte är lämpligt att införa tillståndssystem för innehav av vanliga hushållskemikalier så bör det finnas möjlighet att vid behov ta till åtgärder för att stävja ett pågående missbruk och begränsa åtkomsten av sniffningsmedel.

Ny förordning om vissa flyktiga ämnen

Förordningen (1977:94) om försäljning och förvaring av vissa flyktiga lösningsmedel m.m., tillkom före Sveriges inträde i EU. Enligt företrädare för Läkemedelsverket har författningen inte tillämpats på det sätt som var avsikten. I mitten av 2000-talet tog Läkemedelsverket fram förslag till föreskrifter om flyktiga lösningsmedel samt förslag till förteckning över de flyktiga lösningsmedel som skulle omfattas av dessa föreskrifter. Förslaget innehöll särskilda bestämmelser om märkning, förvaring och försäljning av de flyktiga lösningsmedel som fanns angivna i förteckningen. I det följande remissförfarandet framkom dock vissa problem med de föreslagna föreskrifterna, bl.a. pekade Kemikalieinspektionen på att endast tre av de fem produktgrupper som skulle omfattas av föreskrifterna är flyktiga lösningsmedel. Butan och propan, som också ingick, är drivgaser och bränsle och inte lösningsmedel. Även vissa problem av EU-rättslig art framkom i remissvaren. Mot bakgrund av de problem som framkom beslutade Läkemedelsverket inte om några föreskrifter om flyktiga lösningsmedel.

Regeringen ser allvarligt på sniffningsproblematiken även om den i dagsläget kan sägas ligga på en förhållandevis låg nivå. Det är självfallet en viktig uppgift för samhället att så långt det är möjligt skydda barn och ungdomar som av experimentlusta och av oförstånd sniffar flyktiga ämnen med risk för liv eller hälsa. Regeringen anser därför att 1977 års förordning bör ersättas av en ny förordning som reglerar försäljning m.m. av vissa skadliga ämnen som kan sniffas. Regeringen har genom bemyndigande med stöd av 14 kap. 8 § första stycket 1 miljöbalken jämfört med 2 kap. 3 § balken möjlighet att besluta om en sådan förordning.

De substanser som kan inhaleras eller sniffas är flyktiga ämnen. Det kan vara fråga om flyktiga lösningsmedel, men behöver inte vara det. Begreppet flyktiga ämnen är ett vidare begrepp som bättre återger vilka typer av substanser som kan sniffas. Den nya förordningen bör därför gälla vissa flyktiga ämnen och detta bör framgå av den nya förordningens rubrik.

Gemensamt för de ämnen som den nya förordningen bör reglera är att de medför eller kan antas medföra berusning. Enligt regeringens mening bör den nya förordningen därför gälla flyktiga ämnen som vid inandning medför eller kan antas medföra berusning och annan vara som innehåller ett flyktigt ämne, om varan vid inandning medför eller kan antas medföra berusning.

Den nya förordningen kommer att omfatta en stor mängd produkter av skilda slag. Det skulle därför innebära problem att som i dag föreskriva att en vara ska förvaras på ett sådant sätt att dess användning i berusningssyfte hindras eller motverkas. Det kan t.ex. knappast bli aktuellt att hålla sådana produkter inlåsta, att enbart sälja dem över disk eller dylikt. Enligt regeringens mening är det lämpligare att föreskriva att de produkter som omfattas av förordningen inte får marknadsföras på ett sådant sätt att marknadsföringen kan antas inbjuda till användning i berusningssyfte. Vidare föreslås att dagens regler att en vara inte får säljas när det kan antas att den kommer att användas som berusningsmedel, fortsatt ska gälla.

Läkemedelsverket har med stöd av 1977 års förordning i dag rätt att meddela särskilda föreskrifter om märkning, förvaring och försäljning av varor i syfte att hindra eller motverka att varor som omfattas av förordningen används i berusningssyfte. Samråd inför sådana beslut ska enligt förordningen ske med Kemikalieinspektionen. Enligt 1977 års förordning får Läkemedelsverket dessutom förbjuda försäljning av visst varuslag till den som inte har fyllt 18 år.

Narkotikautredningen har ansett att Kemikalieinspektionen bör vara den myndighet som i den nya förordningen ges rätt att meddela särskilda föreskrifter i vissa närmare angivna avseenden. Skälet bakom utredningens förslag var att man bedömde att Kemikalieinspektionen skulle ha bättre förutsättningar än Läkemedelsverket att hantera denna typ av frågor, eftersom Kemikalieinspektionen är förvaltningsmyndighet för ärenden som gäller hälso- och miljörisker med bl.a. kemiska produkter och varor som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt.

Utredningen övervägde alternativet att Statens folkhälsoinstitut skulle kunna ha föreskriftsrätten, eftersom Statens folkhälsoinstitut har till uppgift att främja hälsa och förebygga sjukdomar och skador. Utredningen ansåg dock att Kemikalieinspektionen borde ges föreskriftsrätt, men först efter att ha samrått med Statens folkhälsoinstitut. Enligt utredningens mening var det Kemikalieinspektionens särskilda expertkunskaper i fråga om flyktiga ämnen som slutligen avgjort utredningens uppfattning om föreskriftsrättens placering.

Både Statens folkhälsoinstitut och Kemikalieinspektionen har i sina remissvar framfört skäl varför föreskriftsrätten bör ligga på Statens folkhälsoinstitut i stället för på Kemikalieinspektionen. Statens folkhälsoinstitut menar att den föreslagna förordningen har ett starkt folkhälsooperativt och att det därför finns skäl att flyktiga ämnen, liksom övriga rusmedel, hanteras av Statens folkhälsoinstitut inom ramen för institutets ansvar inom folkhälsoområdet. Kemikalieinspektionen å sin sida pekar på att myndigheten visserligen ansvarar för ärenden om hälso- och miljörisker med kemiska produkter och varor, men att lagstiftningen i första hand är inriktad på att reglera förutsättningarna för att marknadsföra kemiska produkter och inte har någonting att göra med missbruk. Kemikalieinspektionen har inte ansvar för någon lagstiftning som gäller folkhälsoaspekter på kemikalieanvändning, och har därmed inte heller någon kompetens på området.

Kemikalieinspektionen anser att uppgiften att meddela särskilda föreskrifter enligt den nya förordningen om vissa flyktiga ämnen i fråga om marknadsföring, försäljning samt märkning i butik närmast verkar ligga

inom verksamhetsområdet för Statens folkhälsoinstitut. Detsamma gäller ansvaret för tillsynsvägledning. Statens folkhälsoinstitut har enligt sin instruktion till uppgift att främja hälsa och förebygga sjukdomar och skador. Institutet ska bl.a. ansvara för övergripande tillsyn inom alkohol-, narkotika- och tobaksområdena samt i fråga om hälsofarliga varor. Statens folkhälsoinstitut ska också meddela föreskrifter inom visst område och svara för viss tillståndsgivning. Statens folkhälsoinstitut ska särskilt beakta barns och ungas hälsa. Statens folkhälsoinstitut har således redan i dag gedigna kunskaper i fråga om folkhälsa, missbruksmedel och missbruksproblematik samt erfarenhet av att svara för tillsyn och föreskrifter inom detta område. Det förefaller därför lämpligt att Statens folkhälsoinstitut även bör svara för tillsyn och föreskrifter när det gäller snifningsmedel. Statens folkhälsoinstitut torde redan ha ett väl etablerat och fungerande kontaktnät på såväl regional som lokal nivå med berörda myndigheter, organisationer etc., vilket Kemikalieinspektionen däremot saknar. Kemikalieinspektionen har inte heller tillgång till de informationskanaler som är nödvändiga för att tillräckligt fort kunna agera och besluta om särskilda föreskrifter inom viss kommun.

Regeringen delar Statens folkhälsoinstitut och Kemikalieinspektionens bedömning att uppgiften att meddela särskilda föreskrifter enligt den nya förordningen om vissa flyktiga ämnen bör ligga på Statens folkhälsoinstitut. Eftersom Kemikalieinspektionen har särskild expertkunskap i fråga om kemiska produkter bör dock Statens folkhälsoinstitut ha att samråda med Kemikalieinspektionen i samband med att Statens folkhälsoinstitut meddelar föreskrifter och offentliggör vägledande förteckningar över de flyktiga ämnen som förordningen avser.

En följd av ställningstagandet att Statens folkhälsoinstitut bör få rätt att meddela föreskrifter i syfte att hindra att ämnen eller varor som omfattas av den nya förordningen används i berusningssyfte, blir att Statens folkhälsoinstitut även bör få rätt att förbjuda försäljning av en viss vara till den som inte har fyllt 18 år. Eftersom sniffning huvudsakligen tycks vara en företeelse bland unga, torde ett sådant säljförbud kunna träffa majoriteten av dem som inom ett visst geografiskt område sysslar med sniffning. Vidare krävs en ändring av förordningen (1998:900) om tillsyn över miljöbalken, så att det där framgår att det är Statens folkhälsoinstitut som har tillsynsvägledningsansvar enligt den nya förordningen om vissa flyktiga ämnen.

5.7 Vissa övriga lagstiftningsfrågor

Regeringens förslag: Definitionen av narkotikaprekursorer i lagen om kontroll av narkotika ska hänvisa till definitionen av samma begrepp i narkotikastrafflagen. I 12 § lagen om kontroll av narkotika intas bl.a. ett bemyndigande om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter också i fråga om innehav av narkotika.

Lagen om kontroll av narkotika ändras också så att den svenska regleringen i fråga om beredningar ska stämma överens med regleringen om beredningar i 1961 års allmänna narkotikakonvention.

I lagen om kontroll av narkotika införs vidare en föreskrift om att den som får tillstånd till innehav av narkotika för utbildningsändamål, något annat samhällsnyttigt ändamål som är särskilt angeläget eller industriellt ändamål, ska föra sådana anteckningar som avses i 9 § nämnda lag.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Läkemedelsverket* delar utredningens bedömning att invändningar kan göras mot att narkotikadefinitionen använder sig av begrepp som "hälsofarlig vara" och "läkemedel". Verket förespråkar i stället begreppen "substanser" och "varor". Läkemedelsverket anser också att användningen av både begreppen "införsel/import" respektive "utförsel/export" tynger lagtexten i onödan. *Statens kriminaltekniska laboratorium* stödjer utredningens förslag att ändringar införs. *Åklagarmyndigheten* anser att nuvarande förordningstext i förteckningen över substanser som ska anses som narkotika enligt narkotikastrafflagen innebär tillämpningsproblem i de delar som gäller beredningar. Läkemedelsverket menar att otydlighet kan uppkomma när en substans som förklarats som narkotika i förordningen om kontroll av narkotika även blir det enligt någon av FN-konventionerna. *Apoteket AB* påpekar vikten av att konsekvenserna för annan lagstiftning beaktas.

Skälen för regeringens förslag

Narkotikaprekursorer

Med narkotikaprekursorer förstås i 9 § narkotikastrafflagen (1968:64) ämnen som kan användas vid framställning av narkotika och som är förtecknade enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 273/2004 av den 11 februari 2004 om narkotikaprekursorer eller rådets förordning (EG) nr 111/2005 av den 22 december 2004 om regler för övervakning av handeln med narkotikaprekursorer mellan gemenskapen och tredjeländer. Narkotikaprekursorer definieras även i lagen (1992:860) om kontroll av narkotika, närmare bestämt i 7 a §. Med narkotikaprekursor avses i den lagen ett ämne som kan användas för olaglig framställning av narkotika och som finns upptaget i bilaga till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 273/2004 av den 11 februari 2004 om narkotikaprekursorer eller rådets förordning (EG) nr 111/2005 av den 22 december 2004 om regler för övervakning av handeln med narkotikaprekursorer mellan gemenskapen och tredjeländer. Vid en jämförelse av lydelserna i de båda lagarna framgår att dessa i stort – men inte helt – överensstämmer.

Regleringen i 9 § narkotikastrafflagen trädde i kraft den 1 maj 2006. Till grund för detta lagrum låg proposition 2005/06:42 om olovlig befattning med narkotikaprekursorer. I propositionen övervägdes behovet av lagändringar för att genomföra EU:s rambeslut om minimibestämmelser för brottsrekvisit och påföljder för olaglig narkotikahandel. Den nuvarande regleringen i 7 a § lagen om kontroll av narkotika trädde ikraft året innan, närmare bestämt den 18 augusti 2005, efter förslag i proposition

2004/05:127 om vissa lagändringar beträffande hälsofarliga varor och narkotikaprekursorer. Lagändringen i lagen om kontroll av narkotika tillkom med anledning av att ett direktiv och en förordning innehållande bestämmelser om narkotikaprekursorer ersattes med två nya EG-förordningar. De båda lagstiftningsprojekten löpte tidvis parallellt.

Begreppet narkotika definieras i 8 § narkotikastrafflagen. Där anges att med narkotika förstås i narkotikastrafflagen läkemedel eller hälsofarliga varor med beroendeframkallande egenskaper eller euforiserande effekter eller varor som med lätthet kan omvandlas till varor med sådana egenskaper eller effekter, och som på sådan grund är föremål för kontroll enligt en internationell överenskommelse som Sverige har biträtt, eller av regeringen har förklarats vara att anse som narkotika enligt lagen. I 1 § första stycket lagen om kontroll av narkotika hänvisas till denna definition i fråga om vad som avses med narkotika i sistnämnda lag. Enligt regeringens mening är det lämpligt att, på motsvarande sätt, även begreppet narkotikaprekursorer i lagen om kontroll av narkotika definieras genom en hänvisning till narkotikastrafflagen, närmare bestämt till 9 §.

Införsel och utförsel av narkotika

Lagen om kontroll av narkotika tillkom före Sveriges inträde i den Europeiska gemenskapen [sedermera den Europeiska unionen (EU)], vilket skedde 1995. Lagen innehåller bestämmelser om import och export av narkotika, vilket enligt ordalydelsen avser förhållandet till tredjeland, dvs. ett område som inte omfattas av EU:s tullområde. Däremot finns i lagen inga uttryckliga bestämmelser om införsel eller utförsel av narkotika, som sker inom EU:s tullområde. Motsvarande förhållande gäller förordningen (1992:1554) om kontroll av narkotika. Utredningen föreslår att lagen om kontroll av narkotika ändras, så att det tydligt framgår att författningarna omfattar såväl import som införsel och såväl export som utförsel. Härigenom kommer lagstiftningen att språkligt anpassas till de förhållanden som råder i dag.

Utredningen har föreslagit att både begreppen ”import/export” och begreppen ”införsel/utförsel” ska användas i lagen om kontroll av narkotika och i förordningen om kontroll av narkotika. *Läkemedelsverket* anser att detta tynger lagtexten i onödan och att det bör räcka med att använda begreppen ”införsel/utförsel”. Det är enligt Läkemedelsverkets bedömning endast nödvändigt att använda både begreppen ”införsel” och ”import” respektive ”utförsel” och ”export” när man vill göra skillnad mellan den situationen då en vara förs in/ut från ett land inom EES och den situationen då varan förs in/ut från ett land utanför EES. Någon sådan skillnad behöver inte göras i lagen om kontroll av narkotika. I flera andra lagar som ligger nära narkotikaområdet används begreppen ”föra in” och ”föra ut” både för den situation då en vara förs in/ut från ett land inom EES och då den förs in/ut från ett land utanför EES. Detta gäller t.ex. lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor, lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel och lagen (2000:1225) om straff för smuggling. För att tydliggöra att uttrycken ”för in” eller ”för ut” omfattar alla situationer då en vara passerar gränsen för Sveriges

territorium skulle en definition av begreppet kunna tas in i lagen om kontroll av narkotika på samma sätt som gjorts i lagen om straff för smuggling. Av denna lag framgår att en vara anses ha förts in till eller ut från landet när den har förts över gränsen för svenskt territorium.

Med svenskt territorium förstås Sveriges landområden, Sveriges sjöterritorium med inre vatten och territorialhavet samt luftrummet över landområdena och sjöterritoriet. Bestämmelsen gäller även då en vara förs över en sådan del av territorialgränsen som omfattas av bestämmelser angående samverkan på tullområdet.

Bemyndiganden

Enligt 12 § lagen om kontroll av narkotika får regeringen, eller efter regeringens bemyndigande, Läke-medelsverket och Tullverket, meddela ytterligare föreskrifter i fråga om import, export, transit, tillverkning, handel, transport, förvaring, förordnande, utlämnande, anteckningar och märkning av narkotika. En möjlighet att med stöd av detta lagrum meddela föreskrifter om innehav av narkotika saknas dock. Det är viktigt att även innehav av narkotika hanteras på ett korrekt sätt. Det finns därför skäl att i 12 § lagen om kontroll av narkotika föreskriva att närmare föreskrifter också får meddelas i fråga om innehav.

Vidare införs i samma bestämmelse ett bemyndigande att meddela undantag från föreskrifter som meddelats med stöd av lagen om kontroll av narkotika. Undantagen får avse vissa beredningar som är avsedda att användas för medicinskt eller vetenskapligt bruk och narkotika som används för industriellt ändamål. I vissa fall kan narkotika denatureras så att risken för missbruk av varan blir så gott som obefintlig. Det är framför allt för fullständigt denaturerade produkter som det kan bli aktuellt att göra undantag från hanteringskraven.

Beredningar

I 1961 års allmänna narkotikakonvention återfinns bl.a. bestämmelser om beredningar. Med begreppet beredning avses enligt konventionen en blandning, fast eller flytande, vari ingår ett narkotikum (artikel 1 s).

I 2 § Läke-medelsverkets föreskrifter om förteckningar över narkotika anges att till narkotika (LVFS 1997:12) hänförs inte vissa uppräknade beredningar avsedda för medicinskt eller vetenskapligt bruk. Eftersom beredningarna enligt verkets förteckning är undantagna från narkotikadefinitionen tillämpas i dagsläget inga regler som gäller för narkotika på beredningarna. Samtliga beredningar är dock läkemedel och omfattas därför av bestämmelserna i lagen (2009:366) om handel med läkemedel, läkemedelslagen (1992:859) samt föreskrifter som har meddelats med stöd av dessa författningar.

Bestämmelsen i 2 § Läke-medelsverkets föreskrifter om förteckningar över narkotika har tillkommit för att beskriva de undantag för beredningarna som finns i 1961 års allmänna narkotikakonvention. Alla beredningar som listas i 2 § Läke-medelsverkets föreskrifter, förutom tramadol och dextrometorfan (DXM) som har narkotikaförklarats nationellt, återfinns nämligen i förteckning III till den nyss nämnda FN-konventionen,

vilken innehåller beredningar som är undantagna från vissa av konventionens bestämmelser. I konventionen anges dock inte att dessa beredningar inte ska anses utgöra narkotika. Det stora flertalet av konventionens bestämmelser gäller även för de aktuella beredningarna. Det är därför inte korrekt att i verkets föreskrifter ange att de aktuella beredningarna inte är narkotika. Genom att beredningarna i Läkemedelsverkets föreskrifter om förteckningar över narkotika undantas från alla krav som gäller för hantering av narkotika, uppfylls inte heller konventionens krav på vilka hanteringsregler som ska finnas för narkotika.

För att Läkemedelsverkets ovan nämnda föreskrifter ska överensstämma med konventionen, krävs att undantaget för de aktuella beredningarna tas bort. Läkemedelsverket har förklarat sig berett att göra en sådan ändring. Härigenom kommer beredningarna att omfattas av alla de kontroll- och ansvarsbestämmelser som gäller för narkotika. Detta är dock enligt Läkemedelsverkets bedömning inte önskvärt eftersom det skulle medföra en ökad administration för dem som hanterar beredningarna, bl.a. apoteken, men att innebära merarbete också för verket. Att låta beredningarna omfattas av alla de kontroll- och ansvarsbestämmelser som gäller för narkotika har enligt verket hittills inte ansetts nödvändigt. *Läkemedelsverket* uppger att det även krävs vissa ändringar i lagen om kontroll av narkotika respektive förordningen om kontroll av narkotika. Verket har därvid anfört att 4 § första stycket i lagen om kontroll av narkotika behöver ändras så att lagrummet inte längre anger att med tillverkning avses i lagen bl.a. framställning av sådan beredning som innehåller narkotika utan att beredningen anses som narkotika. Härutöver krävs enligt verket ett bemyndigande i nyss nämnd lag som ger regeringen, eller efter regeringens bemyndigande Läkemedelsverket eller Tullverket, en rätt att föreskriva om att vissa beredningar får undantas från kraven i lagen när det gäller import, export, transit, tillverkning, handel osv., under förutsättning att beredningarna är avsedda för medicinskt eller vetenskapligt bruk. Det bör dessutom enligt verket i lagen anges, att regeringen får föreskriva vilka beredningar som kan omfattas av nu nämnda undantag. Regeringen anser att det framför allt är Läkemedelsverket i egenskap av expertmyndighet som har kompetens att avgöra vilka beredningar som det kan vara lämpligt att göra undantag för. Ett särskilt bemyndigande för regeringen att ange vilka beredningar som kan komma i fråga ges därför inte.

Som nämnts anser Läkemedelsverket att ändringar även behöver göras i förordningen om kontroll av narkotika. I 3 § bör enligt verket föreskrivas att om narkotika som anges i Läkemedelsverkets föreskrifter ingår i en beredning, ska beredningen anses som narkotika enligt narkotikastrafflagen. Läkemedelsverket anser vidare att verket ska bemyndigas att föreskriva om undantag i vissa avseenden för beredningar som anges i en särskild bilaga, under förutsättning att beredningarna är avsedda att användas för medicinskt eller vetenskapligt bruk. I den särskilda bilagan föreslår verket att de beredningar som får undantas från vissa krav ska tas upp. Slutligen anför verket att bilaga 1 i förordningen, som förtecknar substanser som ska anses som narkotika enligt narkotikastrafflagen, behöver justeras så att inga undantag för beredningar görs i fråga om de nationellt narkotikaklassificerade substanserna tramadol och dextrometorfan.

Regeringen anser i likhet med Läkemedelsverket att ovanstående ändringar krävs för att den svenska regleringen ska stämma överens med regleringen av beredningar i 1961 års allmänna narkotikakonvention. Regeringen föreslår därför att ovan angivna ändringar i lagen om kontroll av narkotika ska göras.

Föreskrift om anteckningar vid tillstånd av innehav av narkotika

Enligt en lagändring som trädde i kraft den 1 april 1999 gavs Läkemedelsverket rätt att meddela tillstånd till innehav av narkotika för, förutom utbildningsändamål, annat samhällsnyttigt ändamål som är särskilt angeläget. Samtidigt gjordes en ändring i 7 § lagen (1992:860) om kontroll av narkotika av vilken framgår att narkotika får innehas av den som fått särskilt tillstånd till det för utbildningsändamål eller något annat samhällsnyttigt ändamål. Tillägget motiverades av det samhälleliga intresset att kunna förhindra narkotikabrottslighet och behovet i det brottsförebyggande utvecklings- och utbildningsarbetet, bl.a. för att tillgodose behovet av kontinuerlig tillgång av narkotikahundar (prop. 1997/98:183 s. 45). I lagen infördes dock inte någon föreskrift om att den som får tillstånd till innehav av narkotika för utbildningsändamål eller något annat samhällsnyttigt ändamål som är särskilt angeläget, ska föra sådana anteckningar som avses i 9 §. Sådana anteckningar är ett mycket viktigt kontrollinstrument för Läkemedelsverket vid tillsyn över hur narkotika hanteras. Att sådana föreskrifter inte infördes vid tillkomsten av möjligheten att hantera narkotika även för annat samhällsnyttigt ändamål som är särskilt angeläget, torde enligt Läkemedelsverket ha berott på ett förbiseende. Regeringen delar den uppfattningen. Den påtalade bristen ska därför rättas till.

I lagen om kontroll av narkotika införs nu en möjlighet för Läkemedelsverket att meddela tillstånd till innehav av narkotika för industriellt ändamål. GBL och butandiol används inom industrin bl.a. för rengöring av industriell utrustning. Det är då inte fråga om någon handel med dessa varor. En ny punkt bör därför införas i 7 § med innebörd att narkotika får innehas av den som fått särskilt tillstånd för det för industriellt ändamål. Även i denna situation är det angeläget att tillståndshavaren för sådana anteckningar som behövs för att Läkemedelsverket ska kunna genomföra adekvat tillsyn, varför motsvarande tillägg görs i 9 §.

Ansvarsbestämmelse

Enligt 13 § lagen om kontroll av narkotika döms bl.a. den till ansvar som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter föreskrift som meddelats med stöd av lagen. Påföljden är böter eller fängelse högst ett år. Enligt 12 § får regeringen eller efter regeringens bemyndigande Läkemedelsverket och Tullverket meddela ytterligare föreskrifter i fråga om import, export, transit, tillverkning, handel, transport, förvaring, förordnande, utlämnande, anteckningar och märkning av narkotika.

Läkemedelsverket har i verkets föreskrifter om kontroll av narkotika meddelat närmare bestämmelser om bl.a. förvaring och lagerhållning av narkotika, krav på att föra anteckningar och rapportering av införsel och

utförelse av narkotika. Dessa föreskrifter gäller för den som har ansökt om och meddelats tillstånd att hantera narkotika. Även i fortsättningen bör Läkemedelsverket ha möjlighet att utforma närmare regler på dessa områden för att en effektiv tillsyn ska kunna utföras på området. Det är av stor vikt att den som fått tillstånd att hantera narkotika följer föreskrifterna kring hanteringen av denna.

Såvitt känt har inte någon dömts till fängelse i mål om överträdelse av föreskrift som meddelats med stöd av lagen om kontroll av narkotika. Vidare är det enligt 8 § lagen om kontroll av narkotika möjligt för Läkemedelsverket att återkalla ett tillstånd att hantera narkotika bl.a. om tillståndshavaren har åsidosatt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen, vilket får betecknas som en effektiv sanktion för överträdelser. Den som hanterar narkotika utan tillstånd kan om gärningen sker uppsåtligt dömas för narkotikabrott enligt narkotikastrafflagen. Regeringen föreslår därför att straffskalan i 13 § lagen om kontroll av narkotika för nu aktuella överträdelser begränsas till att omfatta böter.

Narkotikaförteckning

Ett sätt att åstadkomma större tydlighet i fråga om vilka substanser som är förklarade som narkotika är att det i 3 § förordningen om kontroll av narkotika, i anslutning till bemyndigandet för Läkemedelsverket att upprätta och kungöra förteckningar över narkotika, tas in en bestämmelse som uttryckligen anger att Läkemedelsverkets förteckningar ska avse både sådana ämnen som FN förklarat som narkotika och sådana ämnen som Sverige narkotikaförklarat. För att öka överskådligheten kan Läkemedelsverket dessutom vid varje ändring trycka om sina förteckningar över narkotika. Detta skulle få till följd att verkets förteckningar vid varje tidpunkt skulle innehålla en uttömmande uppräknings av vilka substanser som är förklarade som narkotika. Det har från bl.a. *Statens kriminaltekniska laboratorium* även framförts önskemål om att Läkemedelsverkets förteckningar i förekommande fall även bör innehålla s.k. CAS-nummer, eftersom detta skulle underlätta laboratoriets arbete med att identifiera vilken substans som det i varje enskilt fall är fråga om. Regeringen konstaterar att detta är frågor som det ankommer på Läkemedelsverket att ta ställning till.

Språklig översyn

Narkotikautredningen föreslår att en språklig översyn av narkotikastrafflagen (1968:64) görs.

För att förtydliga hur de olika lagstiftningarna hänger samman föreslår utredningen att en ny inledande paragraf införs och i vilken man refererar till de administrativa bestämmelserna i lagen om kontroll av narkotika, lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel samt lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

Regeringen delar i och för sig utredningens bedömning att en sådan förändring skulle innebära ett visst förtydligande men det är också så att de olika lagarna reglerar olika saker och att regleringen därför inte är överlappande. Utredningen bedömer att det lagstiftningskomplex som

reglerar otillåtna substanser inte går att sammanföra eller på annat sätt systematisera. Skälet för denna slutsats, vilken delas av regeringen, är att regleringarna är allt för olika. Utredningens förslag i denna del bör därför inte genomföras.

Narkotikautredningen föreslår vidare att begreppet ”hälsofarliga varor” i 8 § narkotikastrafflagen ersätts eftersom begreppet fått en specifik juridisk innebörd i svensk lagstiftning i och med tillkomsten av lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor. Vidare föreslår utredningen punktuppställning av 8 § i syfte att skapa större tydlighet.

Regeringen föreslår i detta sammanhang inte någon ändring av vare sig begreppen ”hälsofarliga varor” och ”läkemedel” i 8 § narkotikastrafflagen eller den av utredningen föreslagna punktuppställningen eftersom narkotikadefinitionen är väl inarbetad och att frågan behöver belysas ytterligare.

5.8 Statens folkhälsoinstitut och Läkemedelsverkets roller

Regeringens bedömning: Statens folkhälsoinstitut bör få en mer aktiv och offensiv roll för att snabbare än i dag kunna identifiera nya missbrukssubstanser som bör utredas och kontrolleras som narkotika eller hälsofarlig vara. Statens folkhälsoinstitut bör kunna utreda flera missbrukssubstanser samtidigt. I den mån substanser som faller inom Läkemedelsverkets ansvarsområde blir aktuella för missbruk bör motsvarande gälla för Läkemedelsverket.

Statens folkhälsoinstitut bör ges en förordningsreglerad rätt att köpa in varor som saluförs, på bl.a. Internet, för att låta analysera dem i syfte att undersöka innehåll och aktiv substans. Analys av inköpta substanser ska ske med medverkan av Statens kriminaltekniska laboratorium. I den mån substanser som faller inom Läkemedelsverkets ansvarsområde blir aktuella för missbruk bör motsvarande gälla för Läkemedelsverket.

Utredningens bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: En övervägande majoritet av remissinstanserna som yttrat sig, däribland *Statens kriminaltekniska laboratorium*, *Statens institutionsstyrelse*, *Statskontoret* samt ett flertal *länsstyrelser*, *landsting* och *kommuner*, instämmer i utredningens förslag att ge Statens folkhälsoinstitut en förordningsreglerad rätt att från Internet köpa in varor för att låta analysera dem i syfte att undersöka innehåll och aktiv substans.

Rikspolisstyrelsen anser det vara viktigt att polisens roll stannar vid kunskapsöverföring så att det inte uppfattas som förtäckt brottspaning. *Rättsmedicinalverket* uttrycker en önskan att få ta del av de substanser som inhandlas över Internet. *Statens folkhälsoinstitut* menar att Internetbevakning samt inköp av preparat även skulle kunna utsträckas till dopningspreparat. *Örebro kommun* ställer sig frågande till om Statens folkhälsoinstituts resurser räcker till det utökade ansvaret.

Flertalet remissinstanser, bl.a. Rikspolisstyrelsen, Statens institutionsstyrelse, *Ungdomsstyrelsen*, *Riksidrottsförbundet* och ett flertal kommuner ställer sig positiva till utredningens förslag om att ge Statens folkhälsoinstitut ett tydligt informationsansvar för arbetet med att förebygga de problem som uppstår till följd av missbruk av substanser som kan missbrukas. Statens folkhälsoinstitut påpekar att de därigenom skulle kunna ta ett helhetsgrepp över informationen om substanser som kan missbrukas. Detta förutsätter dock att Statens folkhälsoinstitut även fortsättningsvis har ett informationsansvar gällande alkohol och tobak. *Statskontoret* anser att effekterna av informationsinsatser som t.ex. hemsidan *Drugsmart* bör utredas ytterligare innan omfattande resurser satsas på den typen av åtgärder. *Örebro läns landsting* föreslår att Dopingjourens uppdrag avseende information och prevention förstärks.

Skälen för regeringens bedömning

Möjlighet att köpa in missbrukssubstanser, internetbevakning m.m.

Flera gånger per år rapporteras det om nya hälsofarliga substanser som börjat missbrukas i landet. Dessa missbrukssubstanser är ofta inte kontrollerade som narkotika eller hälsofarliga varor. Det är därmed inte straffbart att hantera dem. Innan nya missbrukssubstanser har hunnit bli klassificerade som narkotika eller hälsofarlig vara faller de utanför de lagstiftningskomplex som reglerar narkotika respektive hälsofarliga varor. Detta är självfallet bekymmersamt eftersom nya missbrukssubstanser kan förorsaka personsador eller dödsfall.

Rikskriminalpolisen har tillsammans med Statens folkhälsoinstitut och Statens kriminaltekniska laboratorium bedrivit ett projekt om samverkan mot försäljning av ej narkotikaförklarade droger via Internet. Projektet tillkom därför att den ökande användningen av Internet bl.a. inneburit nya möjligheter att beställa olika typer av substanser för missbruk. Försäljningen av dessa substanser sker via välde signerade hemsidor på Internet, där produkterna marknadsförs som lagliga alternativ till narkotikaförklarade substanser. Det är en lukrativ marknad där den ekonomiska omsättningen ökar alltmer och antas omfatta betydande belopp. Marknadsföringen är i första hand riktad mot ungdomar som, utan vetskap av myndigheter och vuxna, kan beställa de olika preparaten och få dessa diskret levererade till hemmet i postförsändelser. Det förekommer ingen myndighetskontroll av vad som erbjuds till försäljning. Vissa av de substanser som förekommer på hemsidorna är avidentifierade och i de fall substanserna anges med namn finns ingen kontroll av att dessa överensstämmer med produktens verkliga innehåll. Vidare har flera av substanserna kemiska likheter med narkotikaförklarade droger och andra liknar sådana som är föremål för kontroll genom lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

I samverkansprojektet har man aktivt valt ut hemsidor på Internet där man sökt efter preparat och substanser som erbjuds till försäljning och som uppges vara okontrollerade. Sådana substanser har sedan köpts in och kemiskt analyserats för att klargöra det exakta innehållet. Man har även från de aktuella hemsidorna jämfört uppgifterna om uppgivet innehåll med de faktiska kemiska sammansättningarna.

I stället för att agera reaktivt och ”vänta” på att giftiga och hälsovådliga substanser kommer ut och sprids på missbruksmarknaden och att ungdomar förgiftas eller riskerar allvarlig skada för hälsan, har arbetet i samverkansprojektet bedrivits proaktivt genom att farligheten bestämts och ett eventuellt behov av kontroll genom svensk lagstiftning övervägts.

Det aktuella samverkansprojektet har bedrivits i mindre skala. I cirka hälften av fallen har den analyserade substansen överensstämmt med den uppgivna aktiva substansen. I de fall (cirka hälften) där innehållet inte överensstämmt kunde i cirka 25 procent av dessa fall ingen aktiv substans registreras, medan det i återstående fall (75 procent) registrerades andra substanser än de som uppgetts på hemsidan.

Några av de substanser som analyserades i projektet har senare kommit att bli kontrollerade som hälsofarliga varor eller narkotika.

Det är viktigt att ansvariga myndigheter kontinuerligt följer utvecklingen på de hemsidor – framför allt svenska sådana – som säger sig erbjuda lagliga alternativ till kontrollerade substanser samt bildar sig en uppfattning om vilka droger som vid varje given tidpunkt tycks vara de mest frekvent använda.

Statens folkhälsoinstitut bör, inom ramen för sitt ansvar för att följa utvecklingen av nya missbrukssubstanser, kontinuerligt och systematiskt söka information, för att klassificeringsprocessen ska kunna bli snabbare, och arbeta mer kontinuerligt och aktivt med dessa frågor.

För en mer effektiv och snabb klassificeringsprocess av nya droger bör Statens folkhälsoinstitut även – på sätt som skett i samverkansprojektet mellan Rikskriminalpolisen, Statens folkhälsoinstitut och Statens kriminaltekniska laboratorium – kunna köpa in varor som saluförs som lagliga alternativ till kontrollerade substanser på Internet och låta analysera deras innehåll och aktiva substans. Att utreda farligheten hos nya substanser måste anses vara en av Statens folkhälsoinstituts viktigaste uppgifter i klassificeringssammanhang.

För att kunna utreda behovet av kontroll av varor som misstänks användas för missbruk är Statens folkhälsoinstitut beroende av ett nära samarbete med Statens kriminaltekniska laboratorium när det gäller att fastställa de inköpta varornas innehåll och substans. Utredningen anser därför att Statens folkhälsoinstituts arbete med analys av oreglerade droger som säljs på Internet ska ske med medverkan av Statens kriminaltekniska laboratorium. Rättsmedicinalverket (RMV), som bland annat har i uppdrag att göra analyser för att spåra kemiska substanser i människokroppen, bör också få ta del av inköpta substanser för att kunna sätta upp lämpliga analysmetoder för substanserna i kroppsvätskor.

När det gäller kunskap om hur handeln med droger på nätet kan genomföras torde Rikskriminalpolisen, som tidigare nämnts, kunna hjälpa till. Beträffande missbruk av substanser som faller inom Läke-medelsverkets ansvarsområde så gäller samma regler för Läke-medelsverket som för Statens folkhälsoinstitutet. Läke-medelsverket sköter dock självt sina analyser av nya missbrukssubstanser.

Regeringen har i föregående avsnitt gjort bedömningen att Statens folkhälsoinstitut bör få en mer aktiv och offensiv roll för att snabbare än i dag kunna identifiera och utreda om det finns behov av klassificering av nya missbrukssubstanser. Avsikten är att de fortlöpande och aktivt ska söka på Internet efter hemsidor som erbjuder lagliga droger, i syfte att utreda vilka droger som är de mest frekvent använda, vilka egenskaper dessa droger har och hur farliga de är. En viktig uppgift för Statens folkhälsoinstitut i detta sammanhang blir att köpa in lagliga droger och låta analysera dessa i fråga om innehåll och aktiv substans.

Statens folkhälsoinstitut ska dock inte, bara ta reda på vilka varor som bjuds ut till försäljning på Internet utan även genom studier av tillgänglig litteratur och kontakter med myndigheter i Sverige och utomlands skapa sig en bild av det aktuella ämnet och dess verkan. I detta arbete bör NADiS-nätverket spela en stor roll. NADiS är Nätverket för den aktuella drogsituationen i Sverige. Det består av experter från olika myndigheter och institutioner med direkt koppling till olika delar av drogområdet.

När Statens folkhälsoinstitut utreder substanser för kontroll som narkotika eller hälsofarlig vara upprättar myndigheten klassificeringsdokument för de varor som utreds. Dessa dokument bygger vanligen på den bevakningslista som upprättas av Statens folkhälsoinstitut. Så snart användning av en icke reglerad drog uppmärksammas i Sverige eller i Sveriges närområde bör Statens folkhälsoinstitut, som ansvarig myndighet, upprätta ett klassificeringsdokument och påbörja en informations-sökning om drogen. De okontrollerade substanser som skulle vara aktuella för en sådan utbyggd bevakningslista bedöms bli fler än vad som i dag finns på den s.k. NADiS-gruppens lista över substanser som bör övervägas för kontroll. Även fortsättningsvis bör, som nämnts, frågan om en reglering av nya missbrukssubstanser vara aktuell inom ramen för NADiS-gruppens arbete.

För att kunna hålla jämna steg med den marknad som bjuder ut nya okontrollerade missbrukssubstanser till försäljning bör Statens folkhälsoinstitut kunna utreda flera missbrukssubstanser samtidigt. Detta förutsätter emellertid att NADiS-gruppen sammanträder oftare än i dag, eftersom det är först efter diskussioner i denna grupp som det bestäms vilka substanser som bör prioriteras för utredning.

Genom en utbyggd bevakningslista kommer Statens folkhälsoinstitut att ha en beredskap för att snabbt kunna anmäla till regeringen att en substans bör regleras som narkotika eller hälsofarlig vara.

I den mån substanser som faller inom Läkemedelsverkets ansvarsområde blir aktuella för missbruk, bör vad som i detta avsnitt sagts om Statens folkhälsoinstitut även gälla för Läkemedelsverket. Det ska särskilt påpekas att även Läkemedelsverket bör ha möjlighet att utreda flera missbrukssubstanser samtidigt.

Regeringens förslag: Det införs en ny bestämmelse i lagen (1992:860) om kontroll av narkotika av vilken det framgår att den som har tillstånd att hantera en vara för industriellt ändamål enligt lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor får, om varan i stället förklaras som narkotika, fortsätta att hantera varan under två månader eller till dess att Läkemedelsverket har fattat beslut om tillstånd i enlighet med lagen om kontroll av narkotika. En hänvisning till denna bestämmelse införs i lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

Vidare införs bestämmelser om de villkor som ska gälla innan Läkemedelsverket har avgjort frågan om tillstånd.

Utredningens förslag: Överensstämmer delvis med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Riksdagens ombudsmän* anser att förslaget till övergångsbestämmelse framstår som något oklart.

Det remitterade utkastet till lagrådsremiss: Överensstämmer innehållsmässigt med regeringens förslag. Utkastet reglerar övergångsperioden i sin helhet i lagen om kontroll av narkotika.

Remissinstanserna: *Läkemedelsverket* föreslår att övergångsregleringen delvis tas in i lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor och delvis i lagen om kontroll av narkotika. Vidare föreslår verket att det införs en bestämmelse som reglerar situationen då en icke-reglerad vara som används för industriellt ändamål blir förklarad som narkotika utan att först ha varit förklarad som en hälsofarlig vara.

Skälen för regeringens förslag: Den främsta anledningen till att regeringen föreslår att det ska införas bestämmelser i lagen (1992:860) om kontroll av narkotika som gör det möjligt att hantera narkotika för industriellt bruk är problematiken kring GBL och 1,4-butandiol. Dessa substanser är i dag förklarade som hälsofarliga varor enligt lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor. Det är cirka 30 företag som har fått tillstånd av Statens folkhälsoinstitut att hantera GBL och 1,4-butandiol för industriellt bruk. Tillståndsgivande myndighet på narkotikaområdet är Läkemedelsverket. Om substanserna i stället förklaras som narkotika måste företagen ansöka om nya tillstånd för att även i fortsättningen få hantera GBL och 1,4-butandiol för industriellt bruk. För att göra övergången för företagen smidigare föreslår regeringen att det införs en ny bestämmelse i lagen om kontroll av narkotika av vilken framgår att företagen får ett visst anstånd med att ansöka om nytt tillstånd. Den som har tillstånd att hantera en vara för industriellt ändamål enligt lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor får, om varan i stället förklaras som narkotika, fortsätta att hantera varan med stöd av det befintliga tillståndet under en tid av högst två månader från den dag varan förklarades som narkotika eller till dess att Läkemedelsverket fattar beslut i tillståndsfrågan. *Läkemedelsverket* har föreslagit att det ska införas bestämmelser i lagen om kontroll av narkotika som ger den som hanterar en vara för industriellt ändamål motsvarande anstånd då en vara förklaras som narkotika även om varan inte tidigare har varit förklarad

som hälsofarlig vara. Regeringen finner att det saknas beredningsunderlag för att i detta sammanhang utvidga övergångsregleringen. Det bör också uppmärksammas att en vara, som tidigare nämnts, kan förklaras som narkotika antingen av FN eller av regeringen. Det bedöms som mindre sannolikt att FN förklarar en vara med stort industriellt användningsområde som narkotika. En förklaring av FN föregås av en längre tids utredningsarbete (vanligtvis över ett år) som utförs av WHO. Utredningen presenteras för FN:s medlemsstater och därefter kan frågan bli föremål för omröstning. Under denna tid kan åtgärder vidtas nationellt för att förbereda en narkotikaförklaring. Om behov uppstår nationellt att kontrollera en vara som används inom industrin torde i första hand lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor aktualiseras eftersom den administrativa bördan för företagen då blir något mindre påtaglig. Det finns i dag inte någon övergångsreglering i denna lag. För det fall övergångsregleringar för industrin ska införas finner regeringen att det är lämpligast att frågan behandlas enhetligt i de två lagarna. Vid en förklaring av en vara som används inom industrin som hälsofarlig vara eller narkotika beaktar regeringen dess användningsområde när tidpunkten för ikraftträdandet bestäms. Dessutom föregås en förordningsändring av en anmälan till Europeiska kommissionen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter. Härigenom ges företag möjlighet att lämna synpunkter på förslaget. Regeringen föreslår därför i nuläget inte några övergångsregler för substanser som inte är förklarade som hälsofarliga varor.

Det bör införas en bestämmelse som fastslår de villkor som företagen ska följa i avvaktan på att Läkemedelsverket har tagit ställning i frågan. Om tillståndshavaren inom tvåmånadersfristen ansöker hos Läkemedelsverket om tillstånd att hantera den narkotiska varan för industriellt ändamål har innehavaren rätt att fortsätta hantera varan till dess att Läkemedelsverket har tagit ställning i tillståndsfrågan. *Läkemedelsverket* har anfört att det är angeläget att ett avslagsbeslut i tillståndsfrågan gäller omedelbart. Anledningen till detta är att för det fall en sökande inte kan uppfylla de krav som Läkemedelsverket uppställer på en tillståndshavare enligt lagen om kontroll av narkotika ska vederbörande inte kunna fortsätta att hantera narkotika under den tid som överprövning av beslutet pågår. Regeringen delar Läkemedelsverkets synpunkt. Sökanden har dock rätt att begära inhibition enligt 28 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) i samband med överklagandet.

För det fall Läkemedelsverket avslår en ansökan kan det dock inte krävas att tillståndshavaren ska behöva göra sig av med varan samma dag som beslutet fattades. Läkemedelsverket måste ge företaget en viss tid innan det måste ha avhänt sig den narkotikaförklarade varan. Av avslagsbeslutet ska det framgå när sökanden ska ha gjort sig av med den narkotiska substansen. Beroende på vilken substans det rör sig om och kvantiteten av denna är förutsättningarna olika från fall till fall när det gäller företagets möjlighet att göra sig av med den. Det är därför svårt att i lagstiftning ange en definitiv tidsfrist för när varan ska ha avhänts. Läkemedelsverket bör – inte minst med tanke på straffskalan för narkotikabrott – sätta en för företaget rimlig tidsfrist.

Innan Läkemedelsverket har avgjort tillståndsfrågan ska den myndighet som avses i 3 § lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor utöva tillsyn över att tillståndshavaren hanterar varan i enlighet med de villkor som har uppställts. Det torde vara denna myndighet som i inledningsskedet har bäst förutsättningar att utöva tillsynen innan Läkemedelsverket har hunnit sätta sig in i frågan. Det förutsätts dock att myndigheterna har en nära dialog under denna period och håller varandra under rättade. Det är särskilt angeläget mot bakgrund av att Läkemedelsverket under denna period har möjlighet att förordna om villkor.

Då det även i framtiden kan bli aktuellt att varor som är förklarade som hälsofarliga varor och används för industriellt ändamål i stället blir förklarade som narkotika, föreslår regeringen en permanent reglering. Då en omklassificering av en vara från hälsofarlig vara till narkotika sker på förordningsnivå finns det inte någon bestämmelse i lagen om kontroll av narkotika att knyta en sedvanlig övergångsbestämmelse till. Regleringen tas därför in i lagen som en separat paragraf.

5.10 Formalisering av NADiS

Regeringens bedömning: Den s.k. NADiS-gruppen bör bestå och aktivt medverka i det förberedelsearbete som Statens folkhälsoinstitut och Läkemedelsverket bedriver när det gäller förklaring av missbrukssubstanser som narkotika eller hälsofarliga varor. NADiS-gruppen bör vara en referensgrupp. Statens folkhälsoinstituts roll som administrativt ansvarig för referensgruppen bör regleras i institutets instruktion. Statens folkhälsoinstitut bör vara ansvarig för att referensgruppen sammankallas eller på annat sätt kan bli delaktig i förberedelsearbetet vid utredning och bevakning av nya missbrukssubstanser inför en eventuell förklaring som narkotika eller hälsofarlig vara. För de statliga myndigheter som deltar i arbetet bör det i deras instruktioner anges att de ska medverka i referensgruppen. Även Åklagarmyndigheten bör medverka i referensgruppen.

Utredningens bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: I stort sett samtliga remissinstanser som yttrat sig tillstyrker utredningens förslag, bland dem *Rikspolisstyrelsen*, *Statens kriminaltekniska laboratorium*, *Rättsmedicinalverket* och *Statens folkhälsoinstitut*. *Statskontoret* anser inte att samarbetet mellan myndigheter behöver formaliseras genom myndighetsinstruktion.

Skälen för regeringens bedömning

Nätverket för den Aktuella Drogssituationen i Skandinavien (NADiS)

Nätverket för den Aktuella Drogssituationen i Sverige (NADiS) har länge varit ett viktigt instrument i arbetet med kontroll av missbrukssubstanser. Nätverket startade år 2000. Sedan några år tillbaka ingår även Danmark, Norge och Finland i samarbetet kring NADiS som därmed bytt namn till Nätverket för den Aktuella Drogssituationen i Skandinavien (NADiS).

Syftet är att bredda kunskapen och kompetensen till en skandinavisk arena. Nätverket utbyter information om nya substanser, gamla substanser samt förändringar i drogmissbruk. Fokus ligger på narkotika. Läkemedelsmissbruk inkluderas. En kombination av hård och mjuk information eftersträvas.

NADiS består av experter från olika myndigheter och institutioner med direkt koppling till olika delar av drogområdet. Det svenska nätverket består av representanter från följande myndigheter och institutioner: Läkemedelsverket, Statens folkhälsoinstitut, Livsmedelsverket, Rikskriminalpolisen, Tullverket samt dess laboratorium, Statens kriminaltekniska laboratorium, Rättsmedicinalverkets rättskemiska avdelning, Giftinformationscentralen, Centralförbundet för Alkohol- och Narkotikaupplysning (CAN), Avdelningen för klinisk farmakologi vid Karolinska universitetssjukhuset, Dopinglaboratoriet vid Karolinska universitetssjukhuset, Anestesi kliniken vid Sahlgrenska sjukhuset och Ungdomsteamet Mini Maria i Göteborg.

Nätverken i Danmark, Norge och Finland är under uppbyggnad. Deras nationella grupper kommer att likna den svenska i sammansättning.

NADiS använder en sluten sida på Internet där nätverkets medlemmar informerar varandra om nya fynd och observationer. Genom kontaktnätet får man ett snabbt erfarenhetsutbyte och möjligheten ökar för berörda myndigheter att snabbt få fram väsentliga fakta och hinna agera innan missbrukets effekter blir för allvarliga.

Utöver den elektroniska webbkommunikationen träffas medlemmarna i det svenska nätverket på återkommande NADiS-möten med 6–8 månaders intervall. En viktig fråga vid dessa möten är att nå enighet om i vilken ordning klassificeringsdokument för nya substanser ska tas fram för vidare befordran till regeringen med anmälan om att substanserna bör kontrolleras.

Formalisering av den svenska delen av NADiS

Som angetts ovan består det s.k. NADiS-nätverket av en svensk och en skandinavisk del. Den skandinaviska delen av nätverket utbyter huvudsakligen information via en sluten hemsida på Internet. Härutöver träffar Statens folkhälsoinstituts representant vid behov sina skandinaviska motsvarigheter. Vid de skandinaviska mötena deltar inte någon annan representant för det svenska nätverket än Statens folkhälsoinstituts representant. I detta avsnitt behandlas, enbart den svenska delen av NADiS-gruppen. Skälet till detta är de juridiska svårigheter som är förknippade med en reglering av ett skandinaviskt nätverk.

NADiS-nätverket har stor betydelse i arbetet med att förbereda att ämnen förklaras som narkotika eller hälsofarlig vara. Genom NADiS kan Statens folkhälsoinstitut och Läkemedelsverket snabbt få kännedom om nya ämnen på missbruksmarknaden. NADiS är en frivillig organisation där deltagarna genom sitt personliga intresse och engagemang gör en mycket betydande insats. Deltagarna i det svenska NADiS-nätverket är statligt, kommunalt eller privat anställda. Att bygga en framtida organisation på ett frivilligt samarbete som dels bygger på deltagarnas personliga engagemang, dels på att de myndigheter som ingår i NADiS även i

ekonomiskt eller personellt bekymmersamma situationer tillåter sina anställda att medverka i nätverket, är dock vanskligt och osäkert.

Regeringen bedömer att det är viktigt att det svenska NADiS-samarbetet fortsätter. Vad som tidigare sagts om vikten av att snabbt få kännedom om nya ämnen som bjuds ut till försäljning understryker detta än mer. Den kunskap och erfarenhet som finns inom den svenska NADiS-gruppen är närmast ovärderlig i detta sammanhang. En annan betydelsefull följd av NADiS-samarbetet är det kunskaps- och erfarenhetsutbyte som är till gagn för alla deltagande myndigheter och organisationer.

Efter diskussioner i NADiS-gruppen bestäms vilka substanser som bör prioriteras för utredning. Det är därför en förutsättning i arbetet med kontroll av nya missbrukssubstanser att NADiS-gruppen sammanträder oftare än vad som är fallet i dag. Det är också viktigt att NADiS-gruppen vid behov snabbt kan kallas till sammanträde.

Det är regeringens uppfattning att NADiS-gruppen fortsatt bör vara en grupp för diskussion av frågor om klassificeringen av nya substanser som narkotika eller hälsofarliga varor. Som i dag bör gruppen aktivt medverka i det förberedelsearbete som Statens folkhälsoinstitut och Läke-medelsverket bedriver när det gäller förklaring av missbrukssubstanser som narkotika eller hälsofarliga varor. Statens folkhälsoinstitut bör ansvara för att gruppen sammankallas eller på annat sätt görs delaktig i förberedelsearbetet vid utredning och bevakning av nya missbrukssubstanser inför en eventuell förklaring som narkotika eller hälsofarlig vara. Liksom nu är det självfallet av stor betydelse att även företrädare för andra än statliga myndigheter kan delta i gruppen, t.ex. Dopinglaboratoriet och CAN samt landstingskommunala organ. Det ankommer på Statens folkhälsoinstitut att ta ställning till vilka aktörer utöver statliga sådana som bör delta i samarbetet.

Statens folkhälsoinstituts roll som administrativt ansvarig för gruppen bör regleras i institutets instruktion. Vidare bör för vissa statliga myndigheter – främst de som nu deltar i arbetet – i deras instruktioner anges att de ska medverka i referensgruppen. Det bör dock än en gång betonas att Statens folkhälsoinstitut och Läke-medelsverket är ansvariga för arbetet med att få missbrukssubstanser kontrollerade som narkotika eller hälsofarliga varor, vilket innebär att gruppen självfallet inte behöver sammanträda för att en anmälan ska kunna ges in till regeringen. Remissinstanserna har överlag varit positiva till förslaget att formalisera NADiS-nätverkets arbete i berörda myndigheters instruktioner och att stärka gruppens roll som referensgrupp. Detta bedöms vara viktigt för att undvika att göra gruppens arbete beroende av enskilda deltagares engagemang och prioriteringar och uppnå långsiktighet i gruppens arbete.

Med anledning av vad som nu anförts bör den svenska delen av NADiS-nätverket bli en referensgrupp.

Mot bakgrund bl.a. av regeringens förslag om en ny lag om förstörande av vissa hälsofarliga missbrukssubstanser (se avsnitt 5.4), bör även Åklagarmyndigheten vara representerad i referensgruppen för den aktuella drogsituationen i Sverige, vilket också bör anges i Åklagarmyndighetens instruktion.

6.1 Allmänt om konsekvenserna av förslagen

Varje år skadas eller dödas ett antal barn och ungdomar till följd av att de experimenterar med olika typer av droger som är eller bör bli klassificerade som narkotika eller hälsofarlig vara. Den vanligaste missbruksdrogen är fortfarande cannabis men det blir vanligare att man via Internet marknadsför substanser som påstås ha samma egenskaper som narkotikaklassade ämnen fast de är lagliga, underförstått att de också är ofarliga. Många av dessa preparat är av sådant slag att de bör bli föremål för utredning om klassificering. Att även dopningsmedlen leder till stora skador blir allt mera uppenbart. Utbudet av nya droger sker nu på ett mera utstuderat och hänsynslöst sätt än tidigare. Risken att barn och ungdomar ska lockas att använda nya och ännu inte klassificerade varor har ökat radikalt genom utbudet på Internet. Även problem med sniffning bland ungdomar förekommer.

Regeringens förslag syftar till att få till stånd ett effektivt system för bevakning av utvecklingen så att de ämnen som bör kontrolleras kan bli klassificerade i ett så tidigt skede som möjligt. Detta kan bidra till ett minskat utbud och minskat missbruk av narkotika, hälsofarliga varor, dopningsmedel och flyktiga ämnen som används vid sniffning.

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

Försäljning och annan hantering av nya ännu inte klassificerade medel kan inte bemötas med höjda straff eftersom hanteringen ännu inte är straffbar. För att komma åt denna hantering krävs andra åtgärder. De förslag som regeringen i detta avseende redovisar är en aktiv och konstruktiv folkhälso- och informationsverksamhet, en starkt ökad beredskap i fråga om nya ämnen för att på kort tid få ämnena klassificerade som narkotika eller hälsofarlig vara, och därmed straffbara att hantera, samt en skyddsreglering som innebär att i vissa fall får substanser som kan antas komma att bli missbrukade, men ännu inte är klassificerade som narkotika eller hälsofarliga varor, omhändertags och förstöras. Framför allt de senaste åtgärderna innebär ökade kostnader för staten. De föreslagna åtgärderna är att se som olika delar i ett förbättrat system för att minska skador och dödsfall. Exempelvis torde förfarandet enligt den föreslagna nya lagen om förstörande av vissa farliga missbrukssubstanser bli i det närmaste helt meningslöst och ineffektivt om det inte finns tillräckliga resurser för vidgad kunskap och beredskap i fråga om nya missbruksämnen.

Nedan redovisas regeringens bedömning av de kostnader som regeringens förslag innebär för berörda myndigheter.

Statens folkhälsoinstitut

Statens folkhälsoinstitut kommer att få en mer aktiv och offensiv roll för att snabbare än i dag kunna identifiera nya missbrukssubstanser som bör utredas och eventuellt kontrolleras som narkotika eller hälsofarlig vara. En viktig uppgift för Statens folkhälsoinstitut i detta sammanhang blir att köpa in lagliga droger och låta analysera dessa i fråga om innehåll och aktiv substans.

Statens folkhälsoinstitut bör vidare utreda flera missbrukssubstanser samtidigt, i stället för som i dag endast en i taget med köbildning som följd. Ett sådant arbetssätt krävs för att försöka hålla jämna steg med den marknad som bjuder ut nya okontrollerade missbrukssubstanser till försäljning. Utöver det nu anförda bör Statens folkhälsoinstitut vara administrativt ansvarig för den referensgrupp för den aktuella drogsituationen i Sverige, som i dag verkar i form av ett nätverk. Detsamma gäller för den expertgrupp som bedömer vilka medel som torde omfattas av lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel. Arbetet med dessa båda grupper sköts dock redan i dag av Statens folkhälsoinstitut och torde inte kräva några resurstillskott.

Statens folkhälsoinstitut har redan i dag ett informationsansvar i fråga om narkotika, hälsofarliga varor, dopningsmedel, sniffningsmedel och nya ämnen som kan antas bli förklarade som narkotika eller hälsofarliga varor. Till detta kommer att regeringen föreslår att Statens folkhälsoinstitut ska bidra med information i ärenden som rör omhändertagande och förstörande av vissa hälsofarliga missbrukssubstanser som (ännu) inte är klassificerade som narkotika eller hälsofarlig vara. Dessa uppgifter kan innebära ett visst merarbete men bör kunna rymmas inom ordinarie budgetramar.

Statens folkhälsoinstitut kommer vidare att få ett tillsynsvägledningsansvar i fråga om vissa flyktiga ämnen som bjuds ut till försäljning och som vid inandning kan antas medföra berusning. Statens folkhälsoinstituts arbete med tillsyn enligt den nya förordningen över exponering och försäljning torde i och för sig innebära ett visst merarbete men eftersom det till stora delar kan inrymmas inom institutets generella uppdrag att följa missbruksutvecklingen så bör även denna uppgift kunna inrymmas i de ordinarie budgetramarna.

Statens folkhälsoinstitut tillförs inte enbart uppgifter. Genom förslagen kommer även vissa arbetsuppgifter att övergå till Läkemiddelsverket. Det gäller i fråga om hanteringen av industrikemikalier som blir reglerade som narkotika.

Läkemiddelsverket

Läkemiddelsverket föreslås få ett tillstånds- och tillsynsansvar i fråga om de narkotiska ämnen som ska kunna användas för industriella ändamål. Härutöver får verket ett motsvarande ansvar som åläggs Statens folkhälsoinstitut, nämligen att ha en förhöjd beredskap att utreda och identifiera nya missbrukssubstanser som eventuellt bör kontrolleras som narkotika, liksom en rätt att köpa in lagliga droger och analysera dessa

ifråga om innehåll och aktiv substans. Läkemedelsverkets ansvar gäller i denna del de substanser som har potentiell medicinsk användning. Regeringen bedömer att detta ansvar torde bli mindre omfattande än Statens folkhälsoinstitut. Skälet till detta är att fler substanser bedöms bli kontrollerade som narkotika utan att ha potentiell medicinsk användning samt som hälsofarlig vara, vilket faller inom Statens folkhälsoinstituts ansvarsområde.

En viktig uppgift för Läkemedelsverket kommer även att bli att, liksom Statens folkhälsoinstitut, bidra med information vid omhändertagande och förstöring av sådana substanser som (ännu) inte är klassificerade som narkotika.

Regeringens bedömning är att Läkemedelsverket kan finansiera sina ökade kostnader för tillstånd och tillsyn av narkotiska ämnen som används av industrin genom avgifter varför övriga insatser kan rymmas inom ramen för vad som myndigheten utför i dag.

Åklagarmyndigheten

Åklagarmyndigheten kommer också att påverkas av förslagen. Regeringen bedömer dock att den straffskärpning som föreslås endast marginellt kommer att påverka åklagarnas arbetsuppgifter.

För Åklagarmyndighetens del krävs viss utbildning av åklagare med anledning av ny lagstiftning vilket får betraktas som en normal uppgift för myndigheten. Detsamma gäller eventuella behov av nya administrativa system för att lösa nya arbetsuppgifter. Regeringens bedömning är att Åklagarmyndigheten kommer ha engångskostnader initialt för uppbyggnad av IT-system och utbildning, preliminärt beräknat till två miljoner kronor. Detta ska finansieras genom anslaget 2:7 Alkohol- och narkotikapolitiska åtgärder, utgiftsområde 9.

Vad gäller ärenden som inkommer till Åklagarmyndigheten med anledning av förslaget till lag om förstörande av vissa hälsofarliga missbrukssubstanser bedömer regeringen att det merarbete som detta kommer att medföra för åklagarna rymms inom ordinarie budgetramar. Regeringen kommer dock att följa utvecklingen.

De allmänna domstolarna

I vilken utsträckning som domstolarna på sikt kommer att påverkas av förslagen beror dels på hur många beslut om omhändertagande och förstörande som såväl åklagarna som tullåklagarna kommer att fatta, dels i vilken utsträckning dessa beslut kommer att överklagas. Det är således mycket svårt att förutse hur konsekvenserna kommer att bli för domstolarna. Med hänsyn till att de flesta beslut sannolikt kommer att gälla varor av ringa värde och att överklagandefrekvensen därmed kan väntas bli låg, gör regeringen sammantaget bedömningen att förslagen inte kommer att få märkbara konsekvenser för domstolarnas arbetsbelastning. Under denna förutsättning kan kostnaderna hanteras inom ramen för Sveriges Domstolars befintliga anslag. Regeringen avser dock att följa utvecklingen.

För att åklagarna ska få snabb hjälp med analyser av substanser samt vid tolkningen av analysbesked kan i vissa fall den nya lagen om förstörande av vissa hälsofarliga missbrukssubstanser innebära ett merarbete för laboratoriernas del. Uppgiften för laboratorierna blir i normalfallet att utreda vad för slags substans som polisen eller Tullverket har omhändertagit. Det är emellertid först i nästa led, när det visat sig att det inte handlar om någon kontrollerad substans, som frågan om omhändertagande uppkommer varför direkta merkostnader inte beräknas uppstå.

Polisväsendet

Regeringen bedömer att den föreslagna lagen om förstörande av vissa hälsofarliga missbrukssubstanser inte innebär nya arbetsuppgifter för polisväsendets del i någon nämnvärd omfattning. De ytterligare arbetsuppgifter som kan komma att genereras med anledning av förslagen blir rätt begränsade. Förslaget har ju bland annat tillkommit på förslag från polisen som saknat ett sådant instrument. Från polishåll har det framhållits som oacceptabelt att man varit tvungen att lämna tillbaka missbrukssubstanser till ungdomar då det visat sig att det inte varit någon kontrollerad substans. Regeringen anser att eventuella merkostnader för polisväsendet ryms inom ordinarie budgetramar.

Tullverket

Vad gäller ärenden som kommer att hanteras av Tullverket med anledning av den föreslagna lagen om förstörande av vissa hälsofarliga missbrukssubstanser bedömer regeringen att det merarbete som detta kommer att medföra för tullåklagarna ryms inom ordinarie budgetramar.

Kriminalvården

Regeringen föreslår höjt straff för grovt dopningsbrott. Dessutom innebär en omklassificering av GBL och 1,4-butandiol från hälsofarliga varor till narkotika att straffen för olovlig hantering av dessa båda substanser blir avsevärt högre än i dag. Under år 2008 dömdes 12 personer till fängelse för dopningsbrott. Regeringens bedömning är därför i nuläget att de kostnadsökningar som kan föranledas av förslagen bör kunna inrymmas inom ramen för befintliga resurser.

Justitiekanslern

I den nya lagen om förstörande av vissa hälsofarliga missbrukssubstanser föreslår regeringen att det ska införas en möjlighet att begära ersättning för förstörda substanser i vissa fall. Sådana ersättningsanspråk föreslås handläggas av Justitiekanslern. Regeringen bedömer att det merarbete som detta kan föranleda ryms inom myndighetens ordinarie budget.

Regeringens bedömning: Förslaget att narkotikaklassade ämnen ska kunna användas för industriellt ändamål underlättar för företagen, eftersom hanteringen annars skulle bli totalförbjuden om en vara klassificeras om från hälsofarlig vara till narkotika. Förslaget om tillsyn över efterlevnaden av lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor samt av föreskrifter och villkor som meddelas med stöd av lagen medför viss ökad administration och något ökade kostnader för företagen. Den ökade bördan för företagen är tämligen begränsad samtidigt som samhällsintresset av ökat skydd vid hanteringen av vissa varor väger tungt.

Skälen för regeringens bedömning: Som framgår av avsnitt 5.2 så har GBL och 1,4-butandiol, som i dag är klassificerade som hälsofarliga varor, samma effekter som GHB som är narkotikaklassad. De omvandlas också till GHB i kroppen efter intag. Ämnena är svåradoserade och flera dödsfall har inträffat. Tyvärr har det visat sig att den kontroll som sker inom ramen för lagen om hälsofarliga varor inte har varit tillräcklig för att förhindra läckage till personer som använder dessa ämnen i berusningssyfte. Regeringen föreslår därför att lagen om kontroll av narkotika (1992:860) ändras så att det ges en möjlighet att använda narkotiska ämnen för industriellt ändamål.

I avsnitt 5.2 finns en beskrivning av den industriella användningen av GBL och 1,4-butandiol som i huvudsak används som lösningsmedel, rengöringsmedel samt vid plasttillverkning. Läkemedelsverket, som redan i dag har kontakt med många av dessa företag och deras branschorganisationer, uppskattar att det i dag finns ca 35–40 företag som hanterar GBL eller 1,4-butandiol i ren form och som kommer att beröras av de nya reglerna.

Syftet med regeländringen är som tidigare nämnts att få till stånd en strängare kontroll av dessa ämnen för att förhindra att de kommer ut på missbruksmarknaden. Detta innebär med nödvändighet att kraven på de företag som hanterar dessa ämnen kommer att öka. GBL och 1,4-butandiol är i dag klassificerade som hälsofarliga varor vilket innebär att de också omfattas av kontrollregler som omfattar bl.a. tillstånd från Statens folkhälsoinstitut och krav på handhavandet så som lagring m.m. De ökade administrativa kraven är att ansökan i stället ska ställas till Läkemedelsverket som är ansvarig myndighet för narkotikatillsynen. Själva ansökan är dock inte mer omfattande än ansökan till Statens folkhälsoinstitut. Avgiften är i dag 20 000 kronor för ett sådant tillstånd. Det är dock viktigt att notera att om ämnena ingår i sådana beredningar eller blandningar, så som i t.ex. färger eller plaster, kommer de inte att omfattas av några kontrollåtgärder. I samband med tillståndsgivningen har företagen möjlighet att diskutera möjliga alternativa lösningar som finns och hur respektive företag på ett tidigt stadium kan bereda ämnena på ett sådant sätt att de inte längre är möjliga att missbruka och därmed heller inte omfattas av tillståndskravet. Den avgift till Läkemedelsverket som normalt utgår för tillstånd kan av verket nedsättas eller helt eller delvis

återbetalas. Detta skulle kunna bli aktuellt om tillståndet endast avser en mindre mängd i ett mindre företag.

Ytterligare administrativa krav är att det på företaget ska finnas en utpekad narkotikaansvarig, att företaget löpande, årligen och kvartalsvis, redovisar hantering och lagerstatus av de aktuella substanserna samt krav på att förvaring och lagerhållning sker på ett ur säkerhetssynpunkt betryggande sätt.

Hur stor effekten blir för de enskilda företagen avgörs i stor omfattning av hur de agerar när de nya reglerna ska genomföras och vilka alternativ som står till buds och om det kan komma att utvecklas miljövänliga alternativ till de aktuella substanserna.

Plast- och kemiföretagen har inte ställt sig avvisande till förslaget i sitt remissvar men har samtidigt betonat att regelsystemet måste utformas på ett för den praktiska tillämpningen enkelt och tydligt sätt. Detta har också varit en utgångspunkt för regeringens förslag.

Regelrådet har i sitt remissyttrande avstyrkt utredningens förslag med hänvisning till att de kommer att medföra ökade administrativa kostnader och avgifter för de företag som hanterar GBL och 1,4-butandiol. Regeringen bedömer dock att dessa ökade kostnader för företagen uppvägs av det skyddsintresse som finns för att stärka kontrollen av ämnen som missbrukas av framför allt ungdomar och som årligen orsakar dödsfall.

Även de föreslagna reglerna i lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor om en tillsynsmyndighet för hälsofarliga varor (avsnitt 5.3) kommer att ställa vissa ökade administrativa krav på företag som hanterar sådana ämnen. Statens folkhälsoinstitut får en tydlig roll som tillsynsmyndighet och bemyndigas att utfärda sådana föreskrifter som behövs för att få till stånd en god efterlevnad av lagens regler. Även här bedömer regeringen att de skärpningar som föreslås är väl motiverade utifrån skyddsintresset.

6.4 Brottslighet och brottsförebyggande arbete

Regeringens förslag syftar generellt till att motverka brottslighet och flertalet av förslagen innebär åtgärder för att förebygga brott.

6.5 Miljökonsekvenser

Förslagen bedöms inte ha några miljökonsekvenser.

Förslaget att införa en möjlighet att använda narkotikaklassade ämnen inom industrin har sin grund i att det inte finns några fullgoda och miljövänliga alternativ till GBL och 1,4-butandiol. En narkotikaklassning med nuvarande regler skulle totalförbjuda dessa medel utom för vetenskapligt och medicinskt ändamål.

Den kommunala självstyrelsen påverkas inte av förslagen. Detsamma gäller jämställdheten mellan kvinnor och män samt integrationen i det svenska samhället.

7 Ikraftträdande

Regeringens förslag till ny lag om förstörande av vissa hälsofarliga missbrukssubstanser samt ändringarna i brottsbalken, lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel, lagen (1992:860) om kontroll av narkotika och lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor bör träda i kraft den 1 april 2011.

8 Författningskommentar

8.1 Förslaget till lag om förstörande av vissa hälsofarliga missbrukssubstanser

Lagrådet har förordat att det i rubriken till lagen enbart talas om hälsofarliga substanser. Regeringen anser att en sådan lydelse kan innebära en risk för förväxling med annan lagstiftning, t.ex. lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor och väljer därför att behålla den rubrik som föreslagits i lagrådsremissen.

Lagens syfte och tillämpningsområde

1 §

Syftet med den föreslagna lagen anges i denna inledande paragraf, som utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag. Av paragrafen framgår att lagen innehåller bestämmelser som syftar till att förebygga att människor missbrukar vissa hälsofarliga substanser, som anges närmare i 2 §. Med substans avses här grundämnen, kemiska föreningar, blandningar och andra beredningar. I lagen används begreppet substans såväl för preparat eller medel som kan komma att klassificeras som narkotika som för ämnen eller varor som kan komma att klassificeras som hälsofarliga. När begreppet substans används i denna lag åsyftas inte bara de aktiva beståndsdelarna i den kemiska föreningen, blandningen eller beredningen utan hela produkten i form av exempelvis tabletter, kapslar eller liknande.

2 §

Paragrafen, som reglerar tillämpningsområdet har behandlats i den allmänna motiveringen (avsnitt 5.4.2).

I paragrafen regleras lagens tillämpningsområde. I tre punkter anges närmare vilka substanser som kan komma ifråga för beslut om förstö-

rande. Det rör sig enligt *punkt 1* om sådana substanser som har klassificerats som narkotika eller som hälsofarliga varor enligt en författning som har beslutats men som ännu inte har trätt i kraft. Vidare gäller det enligt *punkt 2* substanser som är föremål för motsvarande förklaring enligt en internationell överenskommelse. Uttrycket ”internationell överenskommelse som Sverige har tillträtt” syftar på de FN-konventioner som Sverige har anslutit sig till; 1961 års allmänna narkotikakonvention (SÖ 1964:59) med tilläggsprotokoll (SÖ 1972:41) och 1971 års konvention om psykotropa ämnen (SÖ 1972:42). Bestämmelsen är generellt utformad så att både framtida nya överenskommelser och tillägg till de redan befintliga överenskommelserna omfattas.

I *punkt 3* regleras substanser som det kan antas att regeringen kommer att förklara som narkotika enligt förordningen (1992:1554) om kontroll av narkotika eller som hälsofarlig vara enligt förordningen (1999:58) om förbud mot vissa hälsofarliga varor. För att lagen ska kunna tillämpas på sådana substanser krävs det inte att man med säkerhet vet att substansen kommer att klassificeras som narkotika eller hälsofarlig vara. Det räcker att det finns objektiva skäl att anta att en sådan förklaring kan komma till stånd. Beviskravet har diskuterats i avsnitt 5.4.2.

Förutsättningar för förstörande

3 §

Enligt paragrafen får beslut meddelas om förstörande av en substans som, på grund av omständigheterna i det enskilda fallet, kan antas vara avsedd att användas i syfte att uppnå berusning eller annan påverkan och därvid kan komma att förorsaka skada eller dödsfall. Om så är fallet ska bedömas utifrån omständigheterna i varje enskilt ärende. En substans som marknadsförs som ett berusningsmedel får normalt anses uppfylla kraven i fråga om berusningseffekt. Detsamma torde gälla en substans som tidigare har visat sig ge sådana effekter. Det räcker emellertid inte att substansen i sig kan ha berusningseffekt. Det krävs även en bedömning med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet att substansen kan antas vara avsedd att brukas för att uppnå berusning. Utgångspunkten för den bedömningen kan bl.a. vara i vilken situation substansen har anträffats, på vilket sätt den har levererats, vem som har hanterat den och vad som är känt om mottagare och avsändare i de fall där det är fråga om en försändelse. En utgångspunkt för bedömningen kan också vara de uppgifter kring innehavet som lämnas av den från vilken substansen omhändertagits. Om exempelvis den aktuella substansen påträffats på en plats där missbruk förekommer kan detta tala för att den är avsedd att missbrukas. Ett annat exempel är att substansen påträffats vid en samling eller tillställning med drogpåverkade personer, exempelvis en s.k. ravefest. Ytterligare ett exempel är att substansen har beställts via Internet eller på annat sätt från någon som marknadsför substanser så att de framstår som alternativ till förbjudna ämnen eller varor. Om den aktuella substansen däremot anträffats hos ett företag som i sin yrkesverksamhet legitimt hanterar sådana torde det sällan finnas grund för att anta att substansen varit avsedd att missbrukas på det sätt som lagen förutsätter för

förstörande. Motsvarande torde gälla när substanser hanteras av t.ex. sjukhus eller myndigheter. Prop. 2010/11:4

Ett ytterligare krav som ställs är att substansen kan förorsaka skada eller dödsfall. Med skada avses här personskada. Både direkta skador och indirekta skador som kan bli följderna av att substansen används omfattas. Skador kan uppstå på olika sätt. Direkta skador kan bestå i bl.a. toxikation på grund av att substansen har feldoserats eller intagits tillsammans med t.ex. dryck eller läkemedel som förstärker effekten. Även skada i form av psykisk ohälsa ska beaktas. Till indirekta skador bör räknas olyckshändelser och våld som direkt kan hänföras till användningen av substansen. Som exempel kan nämnas att personen får hallucinationer och under inflytande av dessa skadar sig själv eller angriper andra eller att vederbörande under inflytande av substansen försöker ta sitt eller andras liv. Även risken för att någon oavsiktligt dör ska beaktas. Sådan risk kan framför allt föreligga om substansen tidigare har orsakat dödsfall eller om den är känd för att vara svår-doserad och därigenom kan orsaka dödsfall.

Vem som beslutar om förstörande

4 §

Paragrafen reglerar vem som får besluta om förstörande, medan det framgår av 11 § i vilka situationer ett sådant beslut får fattas. Frågan om vem som får fatta beslut har behandlats i avsnitt 5.4.3.

Enligt *första stycket* får beslut om förstörande fattas av åklagare. Med detta avses åklagare inom åklagarväsendet.

Även sådana befattningshavare inom Tullverket som med stöd av 32 § lagen (2000:1225) om straff för smuggling utför vissa åklagaruppgifter, s.k. tullåklagare, får enligt *andra stycket* besluta om förstörande. Deras behörighet omfattar dock endast ärenden som är av enkel beskaffenhet. Med enkel beskaffenhet avses bl.a. omhändertaganden som rör mindre mängder. Sådana ärenden är i allmänhet inte juridiskt komplicerade. Var gränsen för mindre mängder ska dras får utvecklas i tillämpningen. Enbart mängden bör dock inte vara avgörande. Om i ett enskilt fall ärendet är juridiskt komplicerat, trots att det rör sig om mindre mängder, bör saken inte anses vara av enkel beskaffenhet. Ett ärende kan t.ex. vara juridiskt komplicerat på grund av att flera personer gör anspråk på att äga substansen eller på grund av att det görs en invändning om substansens användningsområde som är av den arten att den kan kräva omfattande utredning.

För tullåklagares handläggning gäller i allt väsentligt samma regler som för åklagarväsendets åklagare. Det innebär t.ex. att vid tillämpning av bestämmelserna i 16 § ska beslutet anslås hos Tullverket i stället för hos Åklagarmyndigheten. Av 18 § tredje stycket framgår dock att olika jävsregler tillämpas för åklagare inom åklagarväsendet och tullåklagare. Vidare gäller inte 14 § första stycket för tullåklagare.

5 §

Paragrafen, som reglerar möjligheten för polismän och tulltjänstemän att omhänderta en substans som de påträffar, har kommenterats i avsnitt 5.4.3.

Paragrafens *första stycke* skapar förutsättningar för att hindra att sådana farliga substanser som anges i 2 och 3 §§ som påträffas kommer i omlopp innan åklagaren har hunnit fatta beslut om förstörande, genom att polismannen eller tulltjänstemannen får omhänderta substansen. Med påträffas avses här att substansen är tillgänglig för tjänstemannen på sådant sätt att ett beslut om omhändertagande kan verkställas omedelbart på platsen. Det kan t.ex. vara fråga om ett brev som påträffas vid tullkontroll och som innehåller en substans som omfattas av lagen. Ett annat exempel är att en sådan substans påträffas när polisen genomför en husrannsakan eller kroppsvisitation med anledning av misstanke om ett brott.

Förutsättningen för omhändertagande är att det skäligen kan antas att ett beslut om förstörande kan komma att meddelas. I detta ligger dels att det skäligen kan antas att substansen är av det slag som anges i 2 och 3 §§, dels att omständigheterna i övrigt är sådana att det finns skäl att anta att beslut om förstörande kommer att meddelas. Beviskravet ”skäligen kan antas”, som motsvarar vad som krävs bl.a. för beslag i brottmål, är förhållandevis lågt. Det är tillräckligt att det finns objektiva skäl som talar för att ett beslut om förstörande kan komma att meddelas, men polismannen eller tulltjänstemannen behöver inte göra någon närmare bedömning av substansen eller av sannolikheten för att den kommer att förstöras. Om det skäligen kan antas att beslut om förstörande kommer att meddelas får alltså polismannen eller tulltjänstemannen omhänderta substansen i avvaktan på åklagarens beslut. Det har ingen betydelse om substansen påträffas under en utredning av brott, i samband med ingripanden mot ordningsstörningar, vid gränskontroll eller i något annat sammanhang.

Beslutar polismannen eller tulltjänstemannen att omhänderta substansen ska han eller hon också se till att den tas i förvar enligt 8 § samt upprätta protokoll enligt 9 § och skyndsamt anmäla åtgärden till åklagare enligt 10 §.

Eftersom beslut om förstörande enligt 11 § tredje stycket kan rikta sig mot okända kan ett omhändertagande enligt förevarande paragraf avse en substans vars ägare inte är känd.

I förvaltningslagen (1986:223) regleras förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden och domstolarnas handläggning av förvaltningsärenden. Enligt 32 § förvaltningslagen gäller 8–30 §§ inte i bl.a. polisens och Tullverkets brottsbekämpande verksamhet. Eftersom handläggning av frågor om omhändertagande och förstörande ligger utanför den brottsbekämpande verksamheten gäller begränsningen inte vid handläggning enligt förevarande lag.

I *andra stycket* anges i vilken utsträckning förvaltningslagen inte ska tillämpas på förfarandet hos polisen och Tullverket. Flertalet av förvaltningslagens bestämmelser ska tillämpas, om inte förevarande lag inne-

håller särregler. För tydlighetens skull anges därför i denna paragraf vilka bestämmelser som inte ska tillämpas. Det gäller bl.a. bestämmelserna om parts rätt att få del av uppgifter, om beslutsfattande och beslutens utformning samt om överklagande. Förevarande lag innehåller vissa särregler om beslut om omhändertagande och dokumentationen av sådana beslut. Som framgår av 10 § ska beslut om omhändertagande skyndsamt anmälas till åklagare, som omedelbart ska pröva om omhändertagandet ska bestå. Ett beslut om fortsatt omhändertagande är överklagbart enligt 19 §.

För Tullverkets del kommer andra stycket att vara tillämpligt i tulltjänstemännens verksamhet, medan 18 § tillämpas i tullåklagares verksamhet.

6 §

Paragrafen, som har behandlats i avsnitt 5.4.3, reglerar vilken utredning som får göras i samband med ett omhändertagande enligt 5 §.

Vid en brottsutredning får förhör hållas med var och en som kan antas ha upplysningar att lämna. I paragrafens *första stycke* anges uttömmande vilka personer som får förhöras när en substans påträffas. En tjänsteman som avser att fatta ett beslut enligt 5 § får hålla förhör med den person hos vilken substansen påträffas, i syfte att klarlägga om förutsättningar för omhändertagande av substansen är för handen. Förhör får även hållas med andra personer som är närvarande när substansen påträffas. Om substansen påträffas vid någons inresa i landet får således förhör hållas med andra personer i sällskapet. Detsamma gäller om den påträffas i en lokal där det finns flera personer och ingen av dessa vill kännas vid substansen. Om substansen påträffas i en försändelse får förhör hållas med både avsändaren och mottagaren av försändelsen. Om den som ska höras vägrar uttala sig får något tvång inte utövas.

Av bestämmelsen framgår att förhöret ska hållas i omedelbar anslutning till ingripandet. Bestämmelsen ger således inte tjänstemannen stöd för att i efterhand hålla förhör med den som innehade substansen eller med någon annan.

Vid ett förhör bör framför allt klarläggas i vilket syfte personen innehade substansen, dennes personuppgifter och om någon annan är ägare till substansen. Det kan i sistnämnda fall vara aktuellt att hålla telefonförhör med den uppgivna ägaren, om han eller hon inte är närvarande vid ingripandet.

Enligt *andra stycket* ska vissa bestämmelser i 23 kap. rättegångsbalken tillämpas vid förhör enligt paragrafen. Det gäller 4 § som slår fast kravet på objektivitet, 10 § som anger vem som har rätt att närvara vid förhör samt 12 § som innehåller ett förbud mot otillbörliga åtgärder under förhör.

Bestämmelsen i 23 kap. 4 § rättegångsbalken gäller endast den som är misstänkt för brott. Vid tillämpningen av denna lag förekommer inte någon brottsmisstanke. Därför ska enligt *tredje stycket* i förevarande paragraf det som sägs om den misstänkte i stället avse den från vilken substansen kan komma att omhändertas.

Eftersom det här inte är fråga om brottsbekämpning ska eventuell personuppgiftsbehandling ske med stöd av bestämmelserna i personuppgiftslagen (1998:204).

7 §

Paragrafen, som har behandlats i avsnitt 5.4.3, reglerar möjligheten att omhändertaga sådana substanser som anges i 2 och 3 §§ när ett beslag hävs. Sådana beslut får bl.a. fattas av tjänstemän inom polisväsendet och Tullverket. Vilka personer som får fatta sådana beslut framgår av myndighetens delegationsbestämmelser. Även åklagare fattar beslut om att häva beslag.

Ett beslut om omhändertagande kan aktualiseras exempelvis när en förundersökningsledare vid polisen eller Tullverket häver ett beslag av misstänkt narkotika därför att det vid analys visat sig att det inte är fråga om en narkotikaklassad substans och att den inte heller i övrigt är otillåten att inneha. I sådana fall finns det inte längre någon rättslig grund för beslag, eftersom misstanken om narkotikabrott då fallit bort. Paragrafen öppnar en möjlighet att besluta om omhändertagande av substansen med stöd av denna lag, om förutsättningarna i 5 § är för handen. Det ska alltså även i dessa fall skäligen kunna antas att ett beslut om förstörande kommer att meddelas.

Detsamma gäller när åklagare beslutar att häva beslag i motsvarande situation. Med åklagare avses i paragrafen såväl åklagare inom åklagarväsendet som befattningshavare vid Tullverket som utför vissa åklagaruppgifter (se närmare om sådana åklagare i kommentaren till 4 §). Det förekommer också att rätten häver beslag av nu aktuella substanser. Åklagare kan då besluta om omhändertagande enligt lagen om förutsättningarna för det är uppfyllda.

8 §

Av paragrafen framgår att ett beslut om omhändertagande gäller omedelbart. Detta är en förutsättning för att substansen inte ska behöva återlämnas till den enskilde i avvaktan på beslut om förstörande och att det beslutet vinner laga kraft. I andra meningen föreskrivs att en omhändertagen substans ska tas i förvar, på motsvarande sätt som ett beslaget föremål (jfr 27 kap. 10 § rättegångsbalken). Genom förvarstagandet övergår plikten att vårda det omhändertagna från tjänstemannen som har verkställt omhändertagandet till den förvarande myndigheten.

9 §

Paragrafen, som har behandlats i avsnitt 5.4.3, reglerar i *första stycket* skyldigheten att upprätta protokoll över omhändertaganden med stöd av 5 och 7 §§.

För att åklagaren ska kunna ta ställning i frågan om omhändertagandet ska bestå (se 10 §) behövs dokumentation som redovisar bl.a. vilket beslut som har fattats, grunden för detta, vilka personer som berörs av beslutet, när ingripandet skedde och övriga omständigheter av betydelse för bedömningen av frågan om förstörande. Protokollet behövs också som underlag för den händelse domstolsprövning begärs av omhändertagandet. Ett protokoll ska därför upprättas i omedelbar anslutning till åtgärden. I paragrafen anges i sju punkter vad protokollet ska innehålla. Bestämmelsen har utformats efter mönster av bl.a. 27 § polislagen (1984:387).

Protokollet ska upprättas av den som beslutat om omhändertagande. Skyldigheten att upprätta protokoll gäller även för åklagare som fattar beslut om omhändertagande enligt 7 §.

Enligt *andra stycket*, som utformats enligt *Lagrådets* förslag, ska protokollet överlämnas till den eller dem som berörs av beslutet, tillsammans med upplysning om på vilket sätt omhändertagandet kan prövas om den enskilde är missnöjd med det. Om beslutet om omhändertagande har fattats av någon annan än en åklagare kommer en automatisk omprövning av beslutet att göras, eftersom ett sådant beslut ska fastställas av en åklagare. Om beslutet om omhändertagande har fattats av en åklagare kan den som berörs av beslutet överklaga detta på samma sätt som ett beslut om fastställande, eller begära att åklagaren omprövar beslutet enligt 17 §.

Med den som berörs av beslutet avses den person från vilken substansen har omhändertagits. Om det är känt att någon annan berörs av beslutet, t.ex. att någon annan är ägare till substansen, ska även han eller hon underrättas. Protokollet behöver inte överlämnas vid själva omhändertagandet, även om den berörde är närvarande då. Det är tillräckligt att det översänds per post till den berörde. Detta kan ske samtidigt som omhändertagandet anmäls till åklagaren för prövning enligt 10 §, om det krävs beslut om fastställande.

Förfarandet hos åklagaren

Rubriken närmast före 10 § har utformats enligt *Lagrådets* förslag.

Prövning av beslut om omhändertagande

10 §

I paragrafen, som har kommenterats i avsnitt 5.4.3, regleras fastställande av omhändertagandebeslut.

Enligt *första stycket* åläggs den polisman eller tulltjänsteman som beslutat om ett omhändertagande enligt 5 eller 7 § att skyndsamt anmäla detta till åklagare. Med åklagare avses här såväl åklagare inom åklagarväsendet som sådan befattningshavare vid Tullverket som utför vissa åklagaruppgifter (se närmare om sådana åklagare i kommentaren till 4 §). Om det redan vid denna tidpunkt kan förutses att ärendet inte är av enkel beskaffenhet, dvs. att befattningshavare inom Tullverket inte kommer att vara behörig att besluta i frågan om förstörande, kan det vara lämpligt att anmäla ärendet direkt till Åklagarmyndigheten.

Anmälan kan lämpligen ske genom att det protokoll som anges i 9 § överlämnas, tillsammans med övriga handlingar som exempelvis analysbesked och eventuella förhørsanteckningar. När åklagaren har fått tillgång till handlingarna ska han eller hon omedelbart pröva om omhändertagandet ska bestå eller inte. Att åklagaren omedelbart ska ta ställning i saken innebär inget krav på att beslut måste fattas utanför ordinarie tjänstetid utan endast att beslutet ska fattas så snabbt som möjligt.

Åklagarens ställningstagande är preliminärt och ska bygga på den information som finns tillgänglig, i detta fall protokollet och eventuell annan information. Om åklagaren anser att det saknas grund för förstör-

ande, ska han eller hon häva beslutet och ombesörja att den omhändertagna substansen återlämnas till den från vilken den har omhändertagits (se 24 §). Finner åklagaren att det kan bli aktuellt med ett beslut om förstörande bör han eller hon fastställa beslutet om omhändertagande.

Ett beslut om omhändertagande som har fattats av åklagare behöver inte fastställas, vilket uttryckligen framgår av paragrafen.

Enligt *andra stycket* ska åklagarens beslut vara skriftligt och ska, om beslutet fastställs, ange de skäl som detta grundas på. Syftet med bestämmelsen är att beslutet ska kunna tjäna som underlag för domstolsprövningen, om det överklagas.

I *tredje stycket* föreskrivs att den som berörs av beslutet ska underrättas om detta och om möjligheten att begära omprövning av beslutet och om rätten till överklagande. I kommentaren till 9 § anges vad som avses med uttrycket ”den som berörs”. Beslutet ska således innehålla en fullföljds hänvisning som anger vad den enskilde har att göra om han eller hon vill överklaga och till vilken adress överklagandet ska sändas. Som framgår av 19 § första stycket får ett beslut av detta slag överklagas utan begränsning till viss tid. Till beslutet ska fogas en kopia av protokollet över omhändertagandet. Hur den berörde ska underrättas bestämmer åklagaren. Underrättelsen kan t.ex. skickas i vanligt brev om det anses tillräckligt.

Beslut i fråga om förstörande av en omhändertagen substans

Rubriken har utformats enligt *Lagrådets* förslag.

11 §

Denna paragraf reglerar, tillsammans med 12 §, åklagarens beslut om förstörande enligt lagen. Den har kommenterats i avsnitt 5.4.3.

I *första stycket* anges förutsättningarna för att åklagare ska få besluta om förstörande. Den grundläggande förutsättningen är att det är fråga om en sådan substans som anges i 2 § och att kraven i 3 § är uppfyllda. Vidare ska frågan om förstörande ha aktualiserats antingen genom att åklagaren har fastställt ett omhändertagandebeslut eller att åklagaren själv har fattat beslut om ett omhändertagande.

I *andra stycket*, som utformats enligt *Lagrådets* förslag, klargörs att det förhållandet att en författning varigenom substansen förklaras som narkotika eller hälsofarlig vara hunnit träda i kraft inte hindrar beslut om att substansen får förstöras. Förfarandet enligt lagen kan således fortsätta oberoende av detta.

Av *tredje stycket* framgår att en åklagare får besluta om omhändertagande även om ägaren till substansen är okänd. I sådana fall ska förfarandet som anges 16 § andra stycket tillämpas. Frågan har kommenterats i den allmänna motiveringen.

12 §

Paragrafen, som har behandlats i avsnitt 5.4.3, reglerar dels de formella kraven på åklagarens beslut, dels när beslut ska meddelas.

I *första stycket*, som utformats enligt *Lagrådets* förslag, föreskrivs att åklagaren ska meddela beslut i frågan om förstörande så snart det kan ske. Beslut ska således fattas så snart som möjligt efter det att åklagaren har prövat en polismans eller en tulltjänstemans beslut om omhänder-

tagande eller själv beslutat om ett omhändertagande. Det vanligaste torde bli att frågan väcks i samband med att åklagaren enligt 10 § ska pröva ett beslut om omhändertagande. Oavsett om åklagaren fastställer omhändertagandet eller inte ska han eller hon så snart som möjligt ta ställning även till frågan om förstörande.

Regleringen innebär att beslutet ska fattas så snart det finns ett komplett underlag i form av protokoll, analysbesked, eventuella yttranden och andra uppgifter. Eftersom lagen sannolikt i viss utsträckning kommer att tillämpas på substanser som redan är kända kan åklagaren i en del fall fatta beslut på det underlag som presenteras när polismannen eller tulltjänstemannen anmäler frågan om omhändertagande. Detsamma gäller om åklagaren själv häver ett beslag och konstaterar att förevarande lag är tillämplig och att det finns tillräckligt underlag för att fatta beslut i fråga om förstörande. Det finns inget som hindrar att åklagaren samtidigt fastställer ett beslut om omhändertagande – eller själv beslutar om omhändertagande – och beslutar om förstörande av substansen, om förutsättningarna för det är uppfyllda. Som exempel kan nämnas att det är fråga om en känd substans och att ägaren är okänd.

Om åklagaren anser att det saknas grund för omhändertagande innebär det att det inte heller finns några förutsättningar för beslut om förstörande. Ett beslut om att substansen inte ska förstöras kan då meddelas i anslutning till beslutet att omhändertagandet ska upphöra.

Det förhållandet att åklagarens beslut om omhändertagande har överklagats (se 19 §) hindrar inte att åklagaren fattar beslut i frågan om förstörande, eftersom det rör sig om två olika frågor.

I *andra stycket* anges de formella kraven på en åklagares beslut om förstörande. Beslutet ska vara skriftligt. Av beslutet ska framgå om substansen ska förstöras eller inte. Vidare ska det framgå från vem den har omhändertagits och om det finns andra personer som berörs av beslutet, exempelvis om någon annan person är ägare till substansen. Vidare ska åklagaren ange skälen för beslutet. Slutligen ska möjligheten till omprövning i vissa fall (se 17 §) framgå samt hur beslutet kan överklagas (se 19 §). Beslutet ska således innehålla en uppgift om möjligheten till omprövning och en fullföljdshänvisning som anger vad den enskilde har att göra om han eller hon vill överklaga och till vilken adress överklagandet ska sändas.

13 §

Paragrafen, som har behandlats i avsnitt 5.4.3, reglerar yttranden till åklagaren.

Enligt paragrafen, som utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag, kan åklagaren begära yttrande från Statens folkhälsoinstitut och Läkemedelsverket angående substansen. Yttrandet ska avse frågan om substansen är av sådant slag som anges i 2 §, dvs. om det pågår arbete med klassificering av substansen eller om den är sådan att klassificering som narkotika eller hälsofarlig vara kan bli aktuell. Åklagaren kan begära yttrande från båda myndigheterna samtidigt, t.ex. i fall där det är oklart vilken typ av substans som det är fråga om, eller från endast en av myndigheterna. Eftersom åklagaren enligt 12 § första stycket ska fatta beslut så snart som möjligt är det viktigt att han eller hon snabbt tar ställning till vilka yttranden som behövs.

Något yttrande från Statens folkhälsoinstitut eller Läkemedelsverket behövs som regel inte i de fall där åklagaren redan har kännedom om substansen och vet att denna är föremål för utredning hos någon av myndigheterna. Det behövs inte heller något yttrande om regeringen redan har beslutat att ämnet ska klassificeras som narkotika eller hälsofarlig vara men författningen ännu inte har trätt i kraft. Detsamma gäller i de fall där substansen enligt beslut i en internationell överenskommelse har förklarats som narkotika, men där förklaringen ännu inte gäller i Sverige. Givetvis bör åklagaren inte heller begära yttrande om han eller hon anser att det inte finns skäl för förstörande.

14 §

I paragrafens *första stycke* anges att åklagare inom åklagarväsendet får anlita biträde av en polismyndighet eller Tullverket vid utredning av frågor om förstörande. En sådan utredning torde främst aktualiseras om det är oklart vem som innehade eller ägde substansen eller om frågan om substansen kunde antas komma att användas i berusningssyfte behöver utredas närmare. Eftersom förfarandet enligt lagen inte är straffrättsligt krävs det särskilda regler om utredningsförfarandet.

Enligt *andra stycket* ska vissa bestämmelser i 23 kap. rättegångsbalken tillämpas vid utredning av frågor om förstörande. Det gäller 4 §, som slår fast kravet på objektivitet. Vidare hänvisas till 23 kap. 6 §, som anger att förhör får hållas med var och en som kan antas kunna lämna upplysningar av betydelse för utredningen. Förevarande paragraf ger alltså vidare möjligheter att hålla förhör än 6 § förevarande lag. Åklagaren kan t.ex. finna det nödvändigt att hålla förhör med en expert angående substansen, till komplettering av eventuella yttranden. Om den som ska höras vägrar att uttala sig får något tvång inte utövas. Även 23 kap. 10 § rättegångsbalken, som anger vem som har rätt att närvara vid förhör, och 12 §, som föreskriver förbud mot otillbörliga åtgärder under förhör, ska tillämpas.

Eftersom 23 kap. 4 § rättegångsbalken endast gäller den som är misstänkt för brott klargörs i *tredje stycket* att det som sägs om den misstänkte i stället ska avse den från vilken substansen har omhändertagits.

15 §

Paragrafen, som har behandlats i avsnitt 5.4.3, reglerar tillsammans med 16 § delgivning av beslut om förstörande.

Enligt paragrafen ska den som berörs av ett beslut om förstörande delges beslutet. Ett åklagarbeslut om att en viss substans inte ska förstöras behöver således inte delges. Däremot ska, som framgår av 24 § tredje stycket, åklagarens beslut att den omhändertagna substansen får avhämtas delges den berörde. Det kan förekomma situationer där flera personer berörs av ett beslut. Har beslutet om förstörande föregåtts av ett beslag har normalt frågan om vem som berörs avgjorts i samband med beslaget. Det kan således i vissa situationer bli aktuellt att delge flera personer samma beslut om förstörande. Det gäller t.ex. om en person uppger att han eller hon äger varan och en annan person innehade den. Den som hävdar rätt till substansen får normalt anses berörd. Delgivning ska ske enligt delgivningslagen.

16 §

Paragrafen reglerar delgivning i vissa fall.

Huvudregeln är, som framgår av 15 §, att om ägaren till substansen är känd ska beslutet delges honom eller henne. Det är emellertid inte ovanligt att delgivning på vanligt sätt misslyckas. I *första stycket* föreskrivs därför att en förenklad form av kungörelsedelgivning får tillämpas om substansen är av ringa värde. I sådana fall får delgivning ske genom att beslutet anslås hos åklagaren. Förfarandet får tillämpas om ett försök till delgivning enligt 15 § har misslyckats eller ett sådant delgivningsförsök bedöms som utsiktslöst. Ett försök till delgivning har misslyckats om t.ex. ägaren inte bekräftar mottagandet av beslutet när det sänds till honom eller henne med post. Det bör således inte krävas att alla andra former av delgivning har prövats innan förfarandet enligt detta stycke får användas. Något delgivningsförsök behöver dock inte göras om det är utsiktslöst.

Med värde avses här substansens faktiska värde, inte det belopp som den berörde kan ha betalat för den på en illegal marknad. Om det t.ex. är fråga om ett läkemedel eller en kemisk substans som har legalt marknadsvärde i det land från vilket det har införts bör beslutsfattaren kunna utgå från det värdet.

I *andra stycket* regleras förfarandet hos åklagaren när ägaren till substansen är okänd och det inte heller finns någon annan person som beslutet kan riktas till. Enligt 11 § tredje stycket får ett beslut om förstörande fattas även om man saknar uppgift om vem som äger substansen. Beslutet ska enligt förevarande paragraf anslås hos åklagaren. Åklagaren ska ange inom vilken tid eventuella anspråk på substansen ska framställas. Görs inga anspråk vinner beslutet om förstörande laga kraft. Ett anspråk kan föranleda omprövning enligt 17 §, eftersom förhållandena har förändrats. Om någon framställer anspråk på substansen har han eller hon också möjlighet att överklaga åklagarens beslut, så länge tiden för det inte har löpt ut (se 19 §).

*Omprövning***17 §**

Paragrafen, som har behandlats i avsnitt 5.4.3, reglerar möjligheten till omprövning.

Under ett ärendes handläggning, eller efter ett lagakraftvunnet beslut, kan det ibland komma fram nya omständigheter som, om de hade varit kända tidigare, skulle ha kunnat leda till en annan utgång i saken. Det kan t.ex. komma fram att det inte längre är aktuellt att klassificera en substans som narkotika eller hälsofarlig vara. Det kan vidare komma anspråk från en tidigare okänd person som anser sig vara drabbad av ett beslut om förstörande. Även i de fall där ett beslut är uppenbart oriktigt kan en omprövning ske. Som exempel kan nämnas att beslutet har riktats mot fel person därför att han eller hon uppgav en oriktig identitet.

En åklagare kan ompröva ett beslut som har fattats av honom eller henne eller av en annan åklagare. Sådan prövning kan ske både på initiativ av åklagaren själv och på begäran av den som har drabbats av beslu-

tet. Omprövning kan avse såväl beslut om omhändertagande som beslut om förstörande.

Åklagaren kan däremot inte ompröva ett beslut om omhändertagande eller förstörande i de fall där ärendet är föremål för domstolsprövning eller det finns ett beslut av domstol varigenom saken har avgjorts. Att rätten i vissa fall kan ompröva ett beslut följer av 34 § lagen (1996:242) om domstolsärenden.

Förvaltningslagens tillämplighet

18 §

I förvaltningslagen (1986:223) regleras förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden och domstolarnas handläggning av förvaltningsärenden. Enligt 32 § förvaltningslagen gäller bestämmelserna i 8–30 §§ inte i bl.a. åklagarmyndigheternas och Tullverkets brottsbekämpande verksamhet. Eftersom handläggning av frågor om omhändertagande och förstörande ligger utanför den brottsbekämpande verksamheten gäller begränsningen inte vid handläggning enligt förevarande lag.

I paragrafen, som har behandlats i avsnitt 5.4.3, anges i vilken utsträckning förvaltningslagen ska tillämpas vid åklagares handläggning av frågor om omhändertagande och förstörande. Bestämmelsen gäller oavsett om ärendet handläggs inom åklagarväsendet eller av en tullåklagare.

I paragrafens *första stycke* anges genom en uppräkningslista vilka bestämmelser i förvaltningslagen som ska tillämpas vid åklagares handläggning av omhändertagande och förstörande av substanser och i *andra stycket* vilka ytterligare bestämmelser som ska tillämpas vid handläggningen av frågor om förstörande. Uppräkningarna är uttömmande. I övrigt regleras förfarandet genom särskilda bestämmelser i lagen som avviker från förvaltningslagen.

I *tredje stycket* klargörs att hänvisningen i första stycket till reglerna om jäv i 11 och 12 §§ förvaltningslagen bara gäller för befattningshavare vid Tullverket som utför åklagaruppgifter. För åklagarväsendet ska regeln i 7 kap. 6 § rättegångsbalken, som gäller för alla typer av åklagaruppgifter, tillämpas. Begreppet allmän åklagare syftar alltså här inte på åklagare inom åklagarväsendet med viss behörighet utan på allmänna åklagare i motsats till särskilda åklagare (jfr 7 kap. 8 § rättegångsbalken).

Överklagande

19 §

Genom paragrafen, som har behandlats i avsnitt 5.4.3, öppnas en möjlighet att överklaga en åklagares beslut om omhändertagande eller förstörande. En polisinspektör eller tulltjänstemans beslut om omhändertagande enligt 5 eller 7 § kan däremot inte överklagas.

Den som berörs av beslutet, vilket normalt är den som innehade substansen, får enligt *första stycket* överklaga åklagarens beslut. Detsamma gäller om någon annan person berörs av detta, exempelvis om substansen ägs av någon annan än den hos vilken den påträffades. Ett överklagande ska göras skriftligen och ges in till åklagaren inom tre veckor från det att klaganden fick del av åklagarens beslut. Detta gäller dock inte över-

klagande av åklagares beslut om omhändertagande. Undantaget gäller dels sådana beslut om omhändertagande som åklagaren själv fattar enligt 7 §, dels åklagares beslut att fastställa ett omhändertagande enligt 10 §. I de fallen får besluten överklagas utan begränsning till viss tid.

Som framgår av kommentaren till 12 § ska åklagarens beslut innehålla en fullföljdshänvisning som anger vart överklagandet ska sändas.

Åklagaren ska, vilket framgår av hänvisningen i 18 § första stycket till 24 § förvaltningslagen (1986:223), pröva om skrivelsen har kommit in i rätt tid. I samband med överklagandet kan det finnas anledning för åklagaren att överväga om det finns skäl för omprövning enligt 17 §.

Om åklagaren finner att överklagandet har kommit in i rätt tid, ska han eller hon enligt *andra stycket* överlämna överklagandet och handlingarna i ärendet till tingsrätten för prövning. Detta behöver naturligtvis inte ske om åklagaren omprövat ärendet och beslutat helt i enlighet med klagandens yrkanden. I 20 § anges vilken tingsrätt som är behörig. Till överklagandet ska åklagaren foga ett eget yttrande. Syftet med detta är att domstolen redan från början ska ha ett så fullständigt underlag som möjligt.

Några särskilda regler om förfarandet vid prövningen har inte föreskrivits, utan lagen (1996:242) om domstolsärenden ska tillämpas. Vad detta innebär redovisas närmare i kommentaren till 21 §.

20 §

Paragrafen innehåller en forumregel. Den tingsrätt inom vars domkrets det överklagade beslutet har fattats är behörig att pröva överklaganden.

21 §

I paragrafen finns bestämmelser om domstolsprövningen av åklagarens beslut om omhändertagande och förstörande. I avsnitt 5.4.3 har frågor om domstolsprövningen behandlats.

Av paragrafen framgår att lagen (1996:242) om domstolsärenden ska tillämpas vid domstolens handläggning av ärenden om omhändertagande och förstörande. Av 7 § lagen om domstolsärenden framgår vilka uppgifter ett överklagande ska innehålla. Det ska innehålla uppgift om vilket beslut som överklagas, i vilken del detta överklagas och vilken ändring som yrkas, de omständigheter som åberopas till stöd för överklagandet, de bevis som åberopas samt det som ska styrkas med varje särskilt bevis. Skriftliga bevis ska ges in samtidigt med överklagandet. Det är, som framgår av 19 § andra stycket, åklagaren som ska överlämna ärendet, dvs. handlingarna i ärendet om överklagande, till behörig domstol.

Hänvisningen till lagen om domstolsärenden innebär bl.a. att förfarandet som huvudregel är skiftligt. Domstolen ska se till att ärendet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver (12 § lagen om domstolsärenden). Domstolens avgörande sker genom beslut. Tingsrättens beslut kan överklagas till hovrätt, men då krävs prövningstillstånd (39 § lagen om domstolsärenden).

I paragrafen anges vidare att åklagaren är motpart till den som överklagar när ärendet har överlämnats till domstol. Regleringen motsvarar vad som gäller för åklagaruppgifter i övrigt, nämligen att det är åklagaren och inte åklagarmyndigheten som är motpart.

22 §

Paragrafen ålägger Statens folkhälsoinstitut respektive Läkemedelsverket att, när de ska yttra sig enligt 13 §, skyndsamt ta ställning till om det finns skäl att hos regeringen begära att substansen förklaras som narkotika respektive hälsofarlig vara. Något sådan ställningstagande krävs givetvis inte om utredning om klassificering av substansen redan har påbörjats. Det krävs inte heller att den berörda myndigheten kan lämna in en framställan till regeringen inom den tid inom vilken åklagaren begärt att myndigheten ska yttra sig, men myndigheten ska ta ställning till om en utredning av substansen bör inledas. Vidare bör myndigheten överväga om en påbörjad utredning av substansen ska prioriteras.

23 §

Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag. Om Statens folkhälsoinstitut eller Läkemedelsverket har yttrat sig till åklagaren angående frågan om substansen kan komma att förklaras som narkotika eller hälsofarlig vara, ska myndigheten skyndsamt underrätta åklagaren om ändrade förhållanden som kan påverka hans eller hennes beslut om omhändertagande eller förstörande. En utredning om klassificering av en substans som narkotika eller hälsofarlig vara kan utmynna i att myndigheten anser att det inte finns tillräckliga skäl för en sådan förklaring. I en sådan situation finns det inte skäl för vare sig omhändertagande eller förstörande, eftersom det inte längre kan antas att substansen kan komma att förklaras som narkotika eller hälsofarlig vara. Den berörda myndigheten ska i ett sådant fall genast underrätta åklagaren, för att han eller hon ska kunna ändra sitt beslut. Skyldigheten att underrätta åklagaren omfattar även den situationen att myndigheten har fått besked om att regeringen inte förklarar substansen som narkotika eller hälsofarlig vara, dvs. när regeringen inte delar myndighetens bedömning.

Enligt *andra stycket* ska åklagaren – när han eller hon har fått en sådan underrättelse – i sin tur genast underrätta domstolen, om ärendet är föremål för domstolsprövning. Härigenom tillförsäkras domstolen aktuell och korrekt information till grund för sitt beslut.

24 §

Paragrafen reglerar i vilka fall en omhändertagen substans ska återlämnas och förfarandet i dessa fall.

I *första stycket* anges i två olika punkter när en omhändertagen substans ska återlämnas. Det första fallet är om åklagaren inte fastställer ett beslut om omhändertagande som har fattats av en polisman eller en tulltjänsteman eller om rätten efter ett överklagande av ett beslut om omhändertagande finner att detta ska upphöra. Det andra fallet är om åklagaren eller rätten beslutar att substansen inte ska förstöras. Substansen ska återlämnas till den person från vilken den har omhändertagits.

I *andra stycket* föreskrivs att när något ska återlämnas så ska den från vilken substansen har omhändertagits underrättas om att den får hämtas. Han eller hon ska också upplysas att om den inte hämtas inom viss tid så kommer substansen att förstöras (se 25 § andra stycket 2). Om det är känt att någon annan också berörs av beslutet ska även han eller hon under-

rättas om att omhändertagandet har upphört och till vem substansen kommer att lämnas ut. Prop. 2010/11:4

Underrättelsen ska, enligt *tredje stycket*, delges den eller de berörda personerna, varvid delgivningslagen ska tillämpas. I många fall kan för-
enklad delgivning användas.

25 §

Paragrafen reglerar förstörande. Den har kommenterats i avsnitt 5.4.4.

I *första stycket* anges huvudregeln, nämligen att substansen ska förstöras av den myndighet som förvarar den när ett beslut om förstörande har vunnit laga kraft. Stycket har förtydligats i enlighet med *Lagrådets* förslag. Ett åklagarbeslut vinner laga kraft om inte domstolsprövning begärs inom den tid som anges i 19 § första stycket eller om, i de fall där ägaren är okänd, anspråk inte framställs inom den tid som anges i 16 § andra stycket. Ett beslut om förstörande kan fattas eller vinna laga kraft även om substansen under processens gång har hunnit bli klassificerad som narkotika eller hälsofarlig vara (jfr 11 § andra stycket).

I *andra stycket* anges i tre punkter när en substans får förstöras i andra fall. I dessa fall kan förstörande bli aktuellt även om det inte finns något beslut av åklagare eller domstol om detta.

Enligt *punkt 1* får den förstöras om den från vilken substansen har omhändertagits begär det. Den som ertappas med att inneha en substans som omfattas av lagen är som regel väl medveten om att substansen kan vara förbjuden eller på väg att bli förbjuden. Det kan då inträffa att han eller hon under ett förhör ber polismannen eller tulltjänstemannen att förstöra substansen. Om den berörde begär att substansen ska förstöras, t.ex. i nyss angivna fall eller i samband med att personen underrättas om möjligheten att återfå substansen enligt 24 § andra stycket, kan den således förstöras.

Vidare får, enligt *punkt 2*, en substans förstöras om den inte hämtas ut av den person från vilken den har omhändertagits efter det att han eller hon har underrättats enligt 24 § andra stycket om att substansen är tillgänglig för avhämtning.

I *punkt 3* klargörs att en substans får förstöras om vården av den leder till särskilda problem i form av särskilt höga kostnader för förvaringen eller betydande risker. Det kan t.ex. röra sig om en substans som är extremt farlig för människor och som därför kräver onormala säkerhetsarrangemang eller vars lagring innebär betydande hälsorisker. Bestäm-
melsen är avsedd att tillämpas restriktivt.

26 §

Paragrafen, som har behandlats i avsnitt 5.4.4, reglerar i *första stycket* möjligheten att under vissa omständigheter kunna få ersättning för en substans som har förstörts. Eftersom en substans i vissa fall får förstöras redan innan det finns ett lagakraftvunnet beslut kan det senare visa sig att åklagaren eller rätten finner att det saknas rättslig grund för förstörande. Ersättning kan även utges om substansen har förstörts och det senare visar sig att den inte förklaras som narkotika eller hälsofarlig vara. I nu angivna fall ska ersättning kunna utges på den enskildes begäran.

Ersättning ska utges för sakskada som uppkommer till följd av att substansen har förstörts. Begreppet sakskada har samma betydelse som i

bl.a. skadeståndslagen (1972:207). Beloppet bör normalt räknas ut med utgångspunkt i substansens faktiska värde, inte det värde som den drabbade kan ha betalat för den, eftersom de substanser som lagen reglerar ofta bara förekommer på en illegal marknad. Se även kommentaren till 16 § första stycket.

Rätten till ersättning gäller dock, som anges i *andra stycket*, inte om den person från vilken substansen har omhändertagits själv har begärt att substansen ska förstöras eller om vederbörande inte har hämtat ut den i tid efter att ha underrättats om att omhändertagandet har upphört.

Ikraftträdande m.m.

Enligt punkten 2 ska lagen enbart tillämpas på substanser som har omhändertagits för förstörelse efter ikraftträdandet. Substansen kan ha beslagtogs tidigare och om beslaget hävs efter ikraftträdandet kan lagen bli tillämplig. Om däremot ett beslag har hävts före ikraftträdandet men substansen av något skäl finns kvar i myndigheternas vård får något omhändertagande enligt lagen inte ske.

8.2 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

36 kap. 1 b §

I första stycket regleras möjligheten att förverka utbyte av brottslig verksamhet när någon döms för ett brott för vilket är föreskrivet fängelse i sex år eller mer. Enligt *andra stycket* kan förverkande också tillgripas när någon döms för vissa särskilt angivna brott, som inte träffas av straffskaleavgränsningen, bl.a. grovt dopningsbrott enligt 3 a § lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel. Eftersom regeringen föreslår att straffmaximum för sådant brott ska vara fängelse sex år kommer detta brott att i stället omfattas av första stycket. Hänvisningen till 3 a § dopningslagen i andra stycket punkten 3 ska därför utgå. Ingen ändring i sak är avsedd.

8.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel

1 §

Bokstavsbeteckningarna i *första stycket* byts ut mot sifferbeteckningar. Bestämmelsen i 1 § 4, som har utformats enligt *Lagrådets* förslag, ändras så att lagens tillämpningsområde utvidgas. Lagen omfattar härigenom kemiska substanser som ökar produktion eller frigörelse av testosteron och dess derivat eller av tillväxthormon. Motiveringen till förslaget finns i avsnitt 5.5.

3 a §

Motiveringen till straffskärpningen i fråga om grovt dopningsbrott finns i avsnitt 5.5. Straffskalan innefattar fängelse längst sex månader och högst sex år.

Den övre delen av straffskalan bör enligt regeringen förbehållas sådana brott som avses i 1 § första stycket 1 och 2, dvs. brott avseende syntetiska anabola steroider och testosteron och dess derivat. Prop. 2010/11:4

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

2 §

Paragrafen har i huvudsak utformats enligt *Lagrådets* förslag.

I *första stycket* har orden ”importeras” och ”exporteras” ersatts med ”föras in till eller ut från landet”. På *Lagrådets* inrådan har bestämmelsen ställts upp i punktform. Vidare har det gjorts ett tillägg med innebörd att narkotika även får hanteras för industriellt ändamål om regeringen särskilt föreskriver det eller undantag från kravet på tillstånd har meddelats enligt 12 § fjärde stycket. I 12 § första stycket ges ett bemyndigande till regeringen att föreskriva vilken narkotika som får användas för industriellt ändamål och i fjärde stycket ett bemyndigande till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela undantag från kravet på tillstånd, se kommentaren till 12 §.

Av *andra stycket* framgår vad som enligt förevarande lag ska förstås med införsel och utförsel. Vad som föreskrivs stämmer överens med definitionen i tullagen (2000:1281) och lagen (2000:1225) om straff för smuggling. Med svenskt territorium förstås Sveriges landområden, Sveriges sjöterritorium med inre vatten och territorialhavet samt luft- rummet över landområdena och sjöterritoriet. Införsel och utförsel har skett även då en vara har förts över en sådan del av territorialgränsen som omfattas av bestämmelser angående samverkan på tullområdet.

3 §

Frågan behandlas i avsnitt 5.7. Se också kommentaren till 2 §. Direkt- delegationen i *andra stycket* tas bort.

4 §

I *första stycket* har regleringen att framställning av sådan beredning som innehåller narkotika utan att beredningen anses som narkotika utgått ur lagtexten. Ändringen föranleds av att bestämmelsen ska stämma överens med FN:s konvention om narkotika, se avsnitt 5.7.

7 §

Frågan behandlas i avsnitt 5.2. Se vidare kommentaren till 2 §. Ordet ”särskilt” har tagits bort i *punkten 5*. Ändringen är redaktionell och någon ändring i sak avses inte. En ny *punkt 6* har lagts till i bestämmelsen av vilken framgår att tillstånd till innehav av narkotika även kan ges för industriellt ändamål.

7 a §

Frågan har behandlats i avsnitt 5.7.

9 §

Paragrafen har behandlats i avsnitt 5.2. Se kommentaren till 2 § om införsel och utförsel. Paragrafen, som i huvudsak har utformats enligt *Lagrådets* förslag, har kompletterats med en regel om att sådana anteckningar som behövs för att kontrollera efterlevnaden av lagen och av de föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen ska föras även av den som fått tillstånd till innehav av narkotika för utbildningsändamål eller något annat samhällsnyttigt ändamål som är särskilt angeläget och av den som fått tillstånd till det för industriellt ändamål. I konsekvens med andra bestämmelser som föreslås i lagrådsremissen och rör tillsyn har regeringen dock valt att behålla uttrycket ”föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen”, i stället för ”föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen”, som Lagrådets förslag till justerad lydelse kommit att innehålla. Genom den i förhållande till nuvarande rätt ändrade skrivningen om föreskrifter som meddelats i anslutning till lagen omfattas även föreskrifter enligt 8 kap. 13 § regeringsformen.

Utöver det nu anförda har även vissa språkliga justeringar av lagrummet skett.

9 a §

Frågan behandlas i avsnitt 5.7. Se även kommentaren till 2 §.

Utöver det nu anförda har även en språklig justering skett.

11 §

Paragrafen har utformats enligt *Lagrådets* förslag. I *första, tredje och fjärde styckena* har språkliga justeringar skett. Avseende ändringarna i *andra stycket* se kommentaren till 2 §. Det femte stycket har delats upp i tre stycken. Frågan behandlas i avsnitt 5.7. Uttrycket ”med stöd av lagen” har ersatts med ”i anslutning till lagen”, se kommentaren till 9 §.

12 §

Skälen till ändringsförslagen har behandlats i avsnitt 5.2 och 5.7. I bestämmelsens *första stycke* införs ett nytt bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om vilken narkotika som får användas för industriellt ändamål.

I *andra stycket* (tidigare första stycket) bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter även i fråga om innehav av narkotika. Direktdelegationen av föreskriftsrätten tas bort. Angående införsel och utförsel, se kommentaren till 2 §.

Det *tredje stycket* är nytt. En möjlighet ges för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att undanta vissa beredningar för medicinskt eller vetenskapligt bruk och narkotika som används för industriellt ändamål från kraven på hantering av narkotika.

I *fjärde stycket* ges ett nytt bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om undantag från kravet på tillstånd. Ett sådant undantag kan ges för varor som innehåller en mycket liten andel narkotika och där risk för missbruk inte föreligger. Det narkotiska ämnet ska genom denaturering eller på annat sätt ha gjorts omöjligt att missbruka och ämnet ska i praktiken inte kunna återvinnas. Föreskrifter kan t.ex. tydligt ange vilket denatureringsmedel en produkt ska innehålla samt vilken koncentration det föreskrivna med-

let ska uppgå till. De produkter som kan var aktuella att undanta från kravet på tillstånd är t.ex. vissa rengöringsmedel och målarfärg. Prop. 2010/11:4

13 §

Skälen till ändringsförslaget har behandlats i avsnitt 5.7. Ett nytt *andra stycke* förs in med anledning av att straffskalan ändras för brott mot föreskrifter som meddelats med stöd av denna lag. En omnumrering görs så att punkten 4 i första stycket blir punkt 3.

15 §

Bestämmelsen blir tillämplig när en substans som används för industriellt ändamål är förklarad som hälsofarlig vara enligt lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor och denna förklaring upphävs samtidigt som substansen i stället förklaras som narkotika. För det fall näringsidkaren vill fortsätta att hantera varan, måste denne senast två månader efter det att den förordningsändring genom vilken varan narkotikaförklarades trädde i kraft hos Läkemedelsverket ansöka om tillstånd att få fortsätta hantera varan för industriellt ändamål. Har en ansökan kommit in i rätt tid, får sökanden fortsätta att hantera varan fram till dess att Läkemedelsverket har fattat beslut i frågan. Läkemedelsverket har under handläggningen av tillståndsärendet rätt att besluta om villkor för hanteringen som ska gälla fram till dess att tillståndsfrågan avgjorts.

Läkemedelsverkets beslut gäller omedelbart. För det fall Läkemedelsverket avslår en ansökan ska myndigheten i beslutet ange inom vilken tid som sökanden ska ha gjort sig av med den narkotikaförklarade varan. Sökanden kan enligt 28 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) i ett överklagande begära inhibition av beslutet att varan ska ha avhånts senast en viss dag. Vidare ska Läkemedelsverket i ett avslagsbeslut ange de villkor som ska gälla fram till dess att varan ska ha förstörts eller sålts. Villkoren kan t.ex. föreskriva hur varan ska förvaras under denna tid.

Fram till dess att Läkemedelsverket slutligt har avgjort ärendet är det den myndighet som utövar tillsyn enligt lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor som ansvarar för tillsynen. Ett förtydligande har gjorts i sista stycket i enlighet med vad *Lagrådet* har föreslagit.

8.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor

2 §

Ett tillägg har gjorts i den första punkten med anledning av övergångsregleringen i 15 § lagen (1992:860) om kontroll av narkotika. Punkten har i språkligt hänseende utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag. Av nämnda bestämmelse framgår bl.a. att tillsynsbestämmelserna i lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor under en övergångsperiod är tillämpliga för narkotika som används för industriellt ändamål om substansen förklarats som narkotika efter att först ha varit förklarad som en hälsofarlig vara.

3 §

Skälen till förslaget återfinns i avsnitt 5.3. Ändringen i *andra stycket* är endast språklig.

I *fjärde stycket* införs en bestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om införsel, överlåtelse, framställning, förvärv i överlåtelsesyfte, utbudande till försäljning, innehav, anteckningar och märkning av hälsofarliga varor.

Femte stycket, som är nytt, innehåller ett bemyndigande för regeringen att utse en myndighet som har tillsyn över efterlevnaden av lagen samt av de föreskrifter och villkor som har meddelats i anslutning till lagen.

3 a §

Paragrafen, som är ny, har sin förebild i 9 § lagen (1992:860) om kontroll av narkotika och har tillkommit för att efterlevnaden av lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor och av de föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen ska kunna kontrolleras. Bestämmelsen har i huvudsak utformats enligt vad *Lagrådet* har föreslagit. Se vidare kommentaren till 9 § lagen om kontroll av narkotika.

I övrigt hänvisas till avsnitt 5.3, där bl.a. frågan om tillsyn vid hantering av hälsofarliga varor behandlas.

3 b §

Paragrafen, som är ny, har 9 a § lagen (1992:860) om kontroll av narkotika som förebild. Den tillgodoser behovet av att tillskapa bestämmelser för tillsyn enligt lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor. De varor som har förklarats som hälsofarliga varor finns upptagna i bilagan till förordningen (1999:58) om förbud mot vissa hälsofarliga varor. Det är den substansens namn enligt bilagan som ska framgå av märkningen.

I övrigt hänvisas till avsnitt 5.3, där bl.a. frågan om tillsyn vid hantering av hälsofarliga varor behandlas.

3 c §

Paragrafen, som är ny, har utformats enligt *Lagrådets* förslag, motsvaras av 11 § lagen (1992:860) om kontroll av narkotika. Liksom i fråga om 3 a och 3 b §§ har paragrafen tillkommit för att möjliggöra tillsyn enligt lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

I övrigt hänvisas till avsnitt 5.3, där bl.a. frågan om tillsyn vid hantering av hälsofarliga varor behandlas.

3 d §

I paragrafen, som är ny, görs en hänvisning till lagen (1992:860) om kontroll av narkotika. Bestämmelsen blir tillämplig när en substans har varit förklarad som en hälsofarlig vara enligt lagen och denna förklaring upphävs samtidigt som substansen i stället förklaras som narkotika.

4 §

Paragrafen har behandlats i den allmänna motiveringen i avsnitt 5.3. I *första stycket* görs ändringar av redaktionell karaktär för att tydliggöra att det räcker att uppsåtligen bryta mot någon av punkterna för att kunna dömas till ansvar. Det har i lagtexten lagts till att den hänvisning till 3 § som görs avser paragrafens första stycke.

I *andra stycket* införs ansvarsbestämmelser för den som bryter mot de nya bestämmelserna om förande av anteckningar i 3 a § och om märkning i 3 b § samt för den som bryter mot eller åsidosätter föreskrift som meddelats med stöd av lagen.

Sammanfattning av betänkandet Bättre kontroll av missbruksmedel, En effektivare narkotika- och dopningslagstiftning m.m. (SOU 2008:120)

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

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

Bakgrund

Narkotika

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

I Sverige har narkotikamissbruket ökat under 1900-talet. Någon narkotikalagstiftning i egentlig mening fick vi inte i Sverige förrän 1923. På 1930-talet förekom avgränsade grupper som missbrukade centralstimulerande medel och opiater. I slutet av 1930-talet fanns ett 70-tal kända narkotikamissbrukare i landet. Ungdomsnarkomani eller gängnarkomani började uppträda i slutet av 1950-talet. På 1960-talet började amfetamin att användas i missbrukssyfte i allt större omfattning och vanan att injicera drogen spreds. Under samma decennium introducerades LSD på marknaden och haschrökning blev populärt i vissa ungdomsgrupper. Heroinmissbruket nådde Sverige på allvar 1975 men förekom fram till 1992 främst i storstadsområdena.

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

Hälsofarliga varor

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

mot nya hälsofarliga missbruksmedel i de fall där gällande regler var otillräckliga.

Prop. 2010/11:4
Bilaga 1

Dopningsmedel

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

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

Begreppet doping är ett inom idrotten väletablerat begrepp. Med doping avses inom idrottsrörelsen fusk genom tillsatser av otillåtna preparat eller användning av otillåtna metoder. Riksidrottsförbundet, som är en ideell förening, består av specialidrottsförbund med till dem anslutna ideella föreningar som bedriver idrottslig verksamhet. I Riksidrottsförbundets stadgar anges bl.a. att specialidrottsförbunden aktivt ska arbeta för en dopingfri verksamhet inom förbundet och anslutna föreningar samt upprätta en plan för antidopingarbetet.

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

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

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

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

Med begreppet dopning avser Narkotikautredningen otillåten hantering av sådana medel som omfattas av lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel (den s.k. dopningslagen). De dopningsmedel som är förbjudna enligt dopningslagen är syntetiska anabola steroider, testoste-

ron och dess derivat, tillväxthormon och kemiska substanser som ökar produktion och frigörelse av testosteron och dess derivat eller av tillväxthormon. Dopningsbrott kan i dag medföra fängelsestraff i upp till fyra år.

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

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

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

Sniffning

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

Sniffning uppges vara ett lokalt fenomen som kommer och går.

Handel av narkotika m.m. via Internet

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

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

Omfattningen av missbruket

Narkotika

Det är svårt att få grepp om det tunga eller mest problematiska narkotikamissbruket i Sverige. Olika skattningar har under årens lopp gjorts av hur många individer som injicerar narkotika eller tar narkotika dagligen eller så gott som dagligen, oavsett preparat. Den senaste skattningen gäller år 2003 och ligger på närmare 26 000 individer, vilket innebär en

minskning i förhållande till perioden 2000–2002. Även om viss osäkerhet redovisas i fråga om denna skattning är dock bedömningen att trenden är fallande sedan år 2001.

Hälsofarliga varor

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

Dopningsmedel

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

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

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

Sniffningsmedel

Kunskaper om omfattningen av missbruk av sniffningsmedel bland vuxna är tämligen begränsad¹⁹. Däremot finns kunskap om ungdomars sniffningsvanor. De bästa kunskapskällorna om sniffningens utveckling och omfattning bland ungdomar utgörs av Centralförbundets för alkohol- och narkotikaupplysning (CAN) regelbundna skolundersökningar samt av CAN:s mönstringsundersökning bland 18-åriga män. Sedan några år tillbaka gör CAN istället för mönstringsundersökningar gymnasieundersökningar i årskurs 2.

Av CAN:s undersökningar framgår bl.a. följande. Under hela 1970-talet skedde en markant nedgång av sniffningen, vilken fortsatte även under 1980-talet. Omkring 1990 var sniffningserfarenheter tämligen ovanliga; då svarade ca fem procent av eleverna att de prövat att sniffa.

¹⁹ Det har under utredningens arbete inte framkommit några uppgifter om att sniffning bland vuxna skulle vara ett utbrett problem.

Tio år senare var andelen fördubblad, men under 2000-talet har sniffningen åter gått tillbaka och 2007 uppger runt fyra procent av eleverna sådana erfarenheter.

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

Lagstiftningens utformning i fråga om narkotika, hälsofarliga varor och dopningsmedel

Narkotika

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

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

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

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

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

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

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

inte göras på annat sätt än genom att hänvisa till förteckningarna i respektive konvention.

De båda konventionernas syfte är att medverka till att narkotika endast används för medicinska och vetenskapliga ändamål, att förebygga missbruk och att i vart fall begränsa de skadliga effekterna av missbruk. Konventionsparterna åtar sig att begränsa tillverkning och import till vad som behövs för den legala förbrukningen samt åläggs att genomföra olika former av kontroll för tillverkning, handel och distribution. Det åligger parterna att straffbelägga vissa förfaranden för att motverka illegal narkotikahandling. Parterna har alltid rätt att införa striktare eller strängare kontrollbestämmelser än vad konventionerna föreskriver.

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

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

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

Hälsofarliga varor

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

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

Regeringen föreskriver på vilka varor lagen skall tillämpas.

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

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

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

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

Dopningsmedel

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

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

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

Dopningsmedlen definieras på ett annat sätt än narkotika och hälsofarliga varor. Det sker generiskt, genom att man i lag anger vad som omfattas, nämligen syntetiska anabola steroider, testosteron och dess derivat, tillväxthormon och kemiska substanser som ökar produktion och frigörelse av testosteron och dess derivat eller av tillväxthormon. Någon uppräkningslista i förordning av vilka ämnen (kemiskt definierade substanser) som är dopningsmedel finns inte. Det är istället allmän domstol som mot bakgrund av definitionen av dopningsmedel har att bedöma vilka substanser som omfattas av lagens tillämpningsområde. Som hjälpmedel finns en förteckning över vilka substanser som skulle kunna omfattas av lagen om förbud mot vissa dopningsmedel som ett nätverk – Expertgruppen för dopningspreparat enligt dopningslagen – tagit fram. Förteckningen, som inte är juridiskt bindande, administreras sedan 2006 av Statens folkhälsoinstitut. Även substanser som inte finns upptagna i den angivna förteckningen kan omfattas av lagen. Expertgruppens förteckning upptog i november 2008 drygt 60 substanser, varav merparten utgörs av anabola androgena steroider.

Narkotikautredningens direktiv i korthet

Den rättsliga regleringen i Sverige av vissa varor som på grund av sina inneboende egenskaper medför fara för människors liv eller hälsa och

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

Enligt Narkotikautredningens direktiv (dir. 2006:97) ska utredningen göra en översyn av narkotikalagstiftningen, varvid nuvarande systems funktion, effektivitet och efterlevnad ska utvärderas. Utredningen ska analysera hur nuvarande regelsystem om kontroll av narkotika, dopningsmedel och prekursorer samt lösningsmedel och andra hälsofarliga varor som används i berusningssyfte, förhåller sig till varandra och om regleringen i de olika författningarna är enhetlig. Enligt direktiven ska utredningen vidare undersöka möjligheten att göra systemen mer överskådliga dels genom att minska antalet författningar som reglerar området, dels genom att göra uppräkningslistorna av de varor som klassificeras mer lättöverskådliga. Utredningen ska även undersöka möjligheten att begränsa åtkomsten av sådana hälsofarliga varor som inte regleras av något av kontrollsystemen men som används i missbrukssyfte samt kartlägga hur kontrollsystemen tillämpas i praktiken, framför allt när det gäller vilket regelsystem som olika varor omfattas av. Utredningen ska enligt direktiven också överväga om nuvarande reglering av dopningsmedel i jämförelse med exempelvis narkotika och hälsofarliga varor i tillräcklig utsträckning beaktar dopningspreparatets farlighet. I uppdraget ingår slutligen att vid behov lämna förslag till förbättringar av nuvarande system samt att lämna förslag på författningsändringar.

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

Enligt tilläggsdirektiven (dir. 2007:26) ska Narkotikautredningen även se över möjligheterna att införa ett förfarande, som inte bygger på krimi-

nalisering, men som ändå förhindrar befattning med ett ämne som kan antas bli klassificerat som narkotika eller hälsofarlig vara. En sådan åtgärd, exempelvis någon form av omhändertagande av ämnet, bör enligt direktiven kunna vidtas i avvaktan på att det har utretts om varan ska klassificeras som narkotika eller hälsofarlig vara. Utredningen ska enligt tilläggsdirektiven också belysa vilka EG-rättsliga krav av primärrättslig och sekundärrättslig natur, när det gäller informationsförfaranden och särskilt underlag, som kan behöva ställas med hänsyn till förbud eller andra hinder mot att tillverka, importera, saluföra eller använda en produkt. Utredningen ska dessutom uppskatta hur lång tid det skulle ta att låta ett ämne omfattas av ett sådant nytt förfarande i jämförelse med hur lång tid det tar att klassificera ett ämne som narkotika eller hälsofarlig vara.

Narkotikautredningens arbete

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

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

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

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

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

För narkotikalagstiftningens del görs dock uppräknings både i en bilaga till en förordning och i FN:s konventioner på narkotikaområdet från år 1961 och 1971. Läkemedelsverkets förteckningar över narkotika innehåller både de substanser som finns med i FN:s konventioner och de som framgår av bilagan till förordningen. I fråga om hälsofarliga varor sker uppräknings däremot enbart i en bilaga till en förordning. Skälet till denna skillnad är att narkotikaförklaring kan ske på två olika sätt

medan förklaring som hälsofarlig vara enbart kan ske på ett sätt (se avsnittet Lagstiftningens utformning i fråga om narkotika, hälsofarliga varor och dopningsmedel ovan). Både narkotikadefinitionen och definitionen av hälsofarliga varor är dock en uppräkningsdefinition, som har sluten definitions mängd.

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

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

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

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

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

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

Trots att rekvisiten för att en substans ska anses som narkotika respektive hälsofarlig vara är relativt likartade, torde det i princip aldrig uppkomma problem att fastställa om en viss kontrollerad substans omfattas av narkotikalagstiftningen eller lagstiftningen om hälsofarliga varor. En i huvudsak uttömmande uppräknings görs av vad som faller under det ena respektive andra begreppet²⁰. När det gäller hälsofarliga varor anges

²⁰ I fråga om vad som är att anse som narkotika eller hälsofarliga varor förekommer dock några få generiska definitioner.

dessutom i lagtexten (2 § lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor) att lagen inte ska tillämpas på varor som är narkotika enligt narkotikastrafflagen, sådana medel som avses i dopningslagen eller läkemedel som är godkända inom Europeiska unionen.

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

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

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

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

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

Självfallet är det av stort intresse för samhället att den procedur som leder fram till bestämmande av ett ämne som narkotika, hälsofarlig vara eller dopningsmedel är så kort som möjligt. Det är givetvis djupt olyckligt att människor hinner skadas eller dö under tiden från det att ett nytt farligt ämne upptäcks till dess att ämnet blir förbjudet att hantera. Som förut angetts anses de ämnen som omfattas av dopningslagen klart kunna avgränsas ur medicinsk och farmakologisk synpunkt. Såvitt gäller dopningspreparaten finns därför med nuvarande generiska definition inte problemet med tidsutdräkt. Detta – liksom det förhållandet att det i den rättsliga hanteringen av dopningsfrågor inte bedöms vara problem att bestämma vad som utgör dopningsmedel – framstår givetvis som ett starkt argument för att behålla nuvarande system för att definiera för-

bjudna dopningsmedel. Vad gäller nuvarande regler för att fastställa vad som är narkotika eller hälsofarliga varor är självfallet handläggningstiden ett problem. Utredningen kommer nedan att föreslå ett flertal åtgärder som syftar till att förkorta den beskrivna processen. Även om handläggningstiden också i framtiden i en del fall kan bli relativt lång anser utredningen dock – inte minst med hänsyn till de åtgärder som kommer att föreslås nedan – att rättssäkerhetsaspekten starkt talar för att även behålla det nuvarande sättet att fastställa vad som är narkotika och hälsofarlig vara. Det förtjänar i detta sammanhang att påpekas att Sverige ligger i framkant när det gäller att klassificera nya substanser.

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

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

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

Kan kontrollsystemen göras mer överskådliga?

Bör antalet författningar minskas?

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

Som angetts ovan är de kontrollsystem som reglerar narkotika, dopningsmedel och hälsofarliga varor utformade på olika sätt. Som framgått har olikheterna sina logiska förklaringar. Enligt utredningens mening finns det därför inte skäl att ha en gemensam lag och en gemensam förordning som reglerar kontrollerade substanser i form av narkotika, dopningsmedel och hälsofarliga varor, eftersom en sådan reglering skulle definiera de kontrollerade substanserna på olika sätt; antingen genom en uppräkningsdefinition eller genom en generisk definition. Till detta kommer – vilket mycket starkt betonats av myndigheter och enskilda

som utredningen varit i kontakt med – att det är viktigt att upprätthålla den stora respekt som narkotikabegreppet åtnjuter i Sverige. Detta skulle enligt utredningens mening knappast kunna ske om man reglerade narkotika i samma lagstiftning som dopningsmedel och hälsofarliga varor. I detta sammanhang kan nämnas att ett brott enligt narkotikastrafflagen (1968:64) har ett straffmaximum på fängelse i tio år, medan straffmaximum för att bryta mot förbudet att hantera en hälsofarlig vara endast är fängelse i ett år.

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

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

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

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

Ett sätt att åstadkomma större tydlighet i fråga om vilka substanser som är förklarade som narkotika, som utredningen föreslår, är att det i förordningen (1992:1554) om kontroll av narkotika tas in en bestämmelse som uttryckligen anger att Läkemedelsverkets förteckningar över narkotika ska avse både sådana ämnen som FN förklarar som narkotika och sådana ämnen som Sverige narkotikaförklarar.

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

För att öka överskådligheten föreslår utredningen vidare att det i narkotikastrafflagen även bör tas in en hänvisning till lagen (1992:860) om

kontroll av narkotika, som innehåller administrativa bestämmelser i fråga om narkotika.

Prop. 2010/11:4
Bilaga 1

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

Bör förteckningen över hälsofarliga varor ses som en väntelista?

En bärande tanke bakom införandet av lagstiftningen om förbud mot vissa hälsofarliga varor var att kunna kontrollera vissa kemiska ämnen som används i berusningssyfte, men som vid tiden för förslaget om kontroll inte uppfyller de kriterier som krävs för narkotikaklassificering och kanske heller aldrig skulle komma att göra detta. Att se lagstiftningen om hälsofarliga varor huvudsakligen som en väntelista inför en senare narkotikaförklaring är därmed inte aktuellt, eftersom vissa av de reglerade substanserna inte har potential att bli förklarade som narkotika. Detta hindrar dock inte att det kan förekomma situationer där ett ämne som förklarats som hälsofarlig vara, i ett senare skede anses ha förutsättningar att klassificeras som narkotika. Varan bör i ett sådant fall flyttas över till narkotikalagstiftningen. Detta förhållande förtar dock enligt Narkotika-utredningen inte den bärande tanken bakom lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor, att lagen utgör ett komplement till narkotikastrafflagen (1968:64).

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

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

Problemen med GBL och 1,4-butandiol

Allmänt om GBL, 1,4-butandiol och GHB

Gammahydroxibutyrat (GHB) är ett organiskt lösningsmedel och ett derivat av karboxylsyran smörtsyra. GHB, som är en kroppsegen substans som förekommer i de flesta av kroppens vävnader, var ursprungligen ett narkosmedel med primärt lugnande egenskaper. Det kom också till an-

vändning vid insomni (svårighet att somna) och narkolepsi (plötsliga attacker av sömn). GHB kan syntetiseras som en flytande kemisk substans.

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

Under 1990-talet tilltog missbruket av GHB i vårt land. Detta ledde till att substansen nationellt kom att regleras som narkotika fr.o.m. den 1 februari 2000. År 2001 beslutade the Commission on Narcotic Drugs under FN att reglera GHB som narkotika enligt förteckning IV i 1971 års psykotropkonvention.

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

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

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

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

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

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

GBL används av missbrukare tillsammans med kaustiksoda för att syntetisera GHB. GBL kan också förtäras som berusningsmedel i ren lösning, men har en frätande effekt på slemhinnorna. GBL är en lakton som "tvättar ur" magslemhinnan och ger upphov till slemhinneskada och magont. GBL är svårare och mindre aptitligt att konsumera än GHB. Väl i kroppen omvandlas GBL till GHB. Även 1,4-butandiol metaboliseras i

kroppen till GHB. Intag av GBL och 1,4-butandiol ger ett liknande rus som GHB. Till följd av den metabolisering som sker i kroppen är det svårt att se om det är GHB, GBL eller 1,4-butandiol som intagits.

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

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

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

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

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

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

Den industriella användningen av GBL och 1,4-butandiol

Det finns ingen internationell statistik över hur mycket GBL och 1,4-butandiol som är i omlopp i EU eller världen. Den GBL och 1,4-butan-

diol som används i industrin i Sverige härrör från Europa och USA. Ingen tillverkning av de rena kemikalierna sker i Sverige. Däremot förekommer det att man i Sverige blandar produkter som innehåller GBL respektive 1,4-butandiol, vilket räknas som tillverkning enligt gällande regelverk i Sverige.

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

Kemikalieinspektionen har alltså till Narkotikautredningen lämnat uppgifter om årliga anmälda kvantiteter GBL och 1,4-butandiol som förts in till Sverige eller tillverkats i landet. Med tillverkning avses här beredningar eller blandningar där GBL eller 1,4-butandiol ingår. Av Kemikalieinspektionens siffror framgår att GBL med en halt på 90 procent eller mer år 2006 hanterades i drygt 172 ton och att GBL för samma år med en halt på mindre än 90 procent hanterades i drygt 80 ton. Av Kemikalieinspektionens siffror framgår vidare att 1,4-butandiol med en halt på 90 procent eller mer år 2006 hanterades i cirka 74 ton, medan substansen i en halt på mindre än 90 procent för samma år hanterades i 153 ton. Viss osäkerhet i fråga om denna statistik får anses råda.

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

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

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

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

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

Prop. 2010/11:4
Bilaga 1

Oavsett om GBL och 1,4-butandiol klassificeras som hälsofarliga varor eller narkotika krävs att det finns ett väl fungerande kontrollsystem. I fråga om narkotika finns i dag ett detaljerat sådant. För det fall att GBL och 1,4-butandiol förklaras som narkotika kommer dessa substanser att omfattas av Läkemedelsverkets föreskrifter om narkotika. För att den mycket omfattande industriella användningen av GBL och 1,4-butandiol i ett sådant fall inte ska försvåras mer än vad som kan krävas för att upprätthålla en tillfredsställande kontroll av substanserna, skulle Läkemedelsverket med stöd av bemyndigande behöva meddela särskilda föreskrifter eller undantag. Även Tullverket skulle i ett sådant fall behöva motsvarande möjlighet. Det är således praktiskt möjligt att narkotikaförklara även substanser som har stor industriell användning.

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

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

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

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

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

Narkotikaförklaring nationellt samt förklaring av en substans som hälsofarlig vara

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

Den närmare arbetsfördelningen mellan Läkemedelsverket och FHI, när det gäller förklaring av en substans som narkotika, är följande. Läkemedelsverket bereder ärenden om narkotikaförklaring dels av nya läkemedel, dels av redan godkända läkemedel. Läkemedelsverket bereder

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

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

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

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

Internetbevakning m.m.

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

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

Narkotikautredningen föreslår att Statens folkhälsoinstitut (FHI) får en mer aktiv och offensiv roll för att snabbare än i dag kunna identifiera nya

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

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

Det förekommer oftare att en substans kommer under kontroll efter utredning och anmälan av FHI än efter utredning och anmälan av Läke- medelsverket. Skälet till detta är att framställningen av s.k. designer drugs fått stort genomslag på senare år och att dessa designer drugs huvudsakligen omfattas av FHI:s ansvarsområde. I den mån substanser som faller inom Läke- medelsverkets ansvarsområde blir aktuella för missbruk, gäller vad som ovan sagts om FHI i tillämpliga delar även för Läke- medelsverket.

En utbyggd bevakningslista över okontrollerade substanser

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

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

I den mån substanser som faller inom Läke- medelsverkets ansvarsområde blir aktuella för missbruk, gäller vad som sagts om FHI även för Läke- medelsverket. Det förtjänar särskilt att påpekas att – i den mån flera

substanser som faller inom Läke-medelsverkets ansvarsområde blir aktuella för missbruk – även Läke-medelsverket bör ha möjlighet att utreda flera missbrukssubstanser samtidigt.

Prop. 2010/11:4
Bilaga 1

Ett mer institutionaliserat NADiS-samarbete

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

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

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

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

Tillståndsmyndigheter vid hantering av narkotika och hälsofarliga varor

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

Tillstånds- och tillsynsverksamhet vid hantering av narkotika

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

Föreskrifter samt tillsyn vid hantering av hälsofarliga varor

Statens folkhälsoinstitut (FHI) får i dag meddela föreskrifter om undantag från kravet på tillstånd vid hantering av hälsofarliga varor. Narkotikautredningen föreslår att FHI även får meddela ytterligare föreskrifter

vid sådan hantering. Detta ska gälla i fråga om införelse, överlåtelse, framställning, förvärv i överlåtelsesyfte, utbudande till försäljning och innehav. Prop. 2010/11:4 Bilaga 1

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

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

Utgångspunkter i tilläggsdirektiven

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

Närmare överväganden om skyddsregleringar

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

Enligt Narkotikautredningen är det viktigt att poängtera att de personer som använder sig av ämnen som är oreglerade, dvs. ämnen som inte är förklarade som narkotika eller hälsofarlig varor men som marknadsförs för sina narkotikaliknande effekter, självfallet har ett ansvar för sina egna handlingar när de intar dessa ämnen. Att ett ämne inte är klassificerat som narkotika eller hälsofarlig vara är inte liktydigt med att ämnet är ofarligt. Eftersom oklassificerade substanser även används av minder-

åriga, har även deras vårdnadshavare ett ansvar. Det nu sagda innebär dock inte att samhället inte ska försöka skydda sina medborgare från sådana ämnen. Narkotikautredningen vill dock betona att det är viktigt att den enskildes ansvar i sammanhanget inte glöms bort.

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

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

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

Om användningen av en ny substans lett till allvarliga och oförutsedda händelser kan den s.k. nödfallsproceduren enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter åberopas, när tekniska föreskrifter snabbt måste utarbetas och omedelbart antas utan att samråd med kommissionen och de övriga medlemsstaterna först skett. Inför klassificeringen av en ny substans som narkotika eller hälsofarlig vara bör regeringen vid notifiering hos Europeiska kommissionen i varje enskilt fall överväga huruvida en tillämpning av den s.k. nödfallsproceduren kan åberopas.

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

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

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

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

Ett system med s.k. skyddsomhändertaganden införs

Allmänt

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

Förutsättningar för skyddsomhändertaganden, m.m.

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

Enligt Narkotikautredningen är det, som ovan nämnts, viktigt att poängtera att de personer som använder sig av ämnena som är oreglerade, dvs. ämnen som inte är förklarade som narkotika eller hälsofarlig varor

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

Narkotikautredningen föreslår att en lag om individuella skyddsomhändertaganden av icke kontrollerade missbrukssubstanser införs till skydd för enskildas liv och hälsa mot skador av sådana varor som regeringen kan antas komma att förklara som narkotika eller hälsofarlig vara. Detsamma gäller för varor som är förklarade som narkotika eller hälsofarliga varor enligt en författning som ännu inte har trätt i kraft, eller som är förklarade som narkotika enligt en internationell överenskommelse som Sverige har biträtt, men där beslutet om tillägg till den internationella överenskommelsen ännu inte har trätt i kraft i Sverige. En sådan lag bedöms inte komma i konflikt med Europakonventionens reglering om skyddet för äganderätten.

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

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

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

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

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

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

Narkotikautredningen föreslår att allmän åklagare ska fatta beslut om skyddsomhändertaganden.

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

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

I vilka situationer kan beslut om skyddsomhändertaganden fattas?

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

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

rium analyserat och identifierat ämnet – förklarat att man känner till ämnet och avser att genast inleda arbetet med att få ämnet förklarat som narkotika eller hälsofarlig vara.

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

Det fortsatta förfarandet hos åklagaren

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

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

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

klassificeras som narkotika eller hälsofarlig vara. Läkemedelsverket eller FHI:s bedömning att varan bör omhändertas och utredas för att ställning ska tas till klassificeringsfrågan innebär för åklagaren att det bör kunna antas att varan blir föremål för klassificering. Ofta kan det – om de kända fallen av skada är begränsade – i vart fall i ett utredningsskede bli fråga om att varan förslås bli förklarad som hälsofarlig vara. Självfallet ska en utredning – i enlighet med vad Narkotikautredningen tidigare anfört – göras så snart det är möjligt. Om en vara således kan antas ha sådana egenskaper eller effekter som anges i lagen, ankommer det på åklagare att göra en bedömning av om det i det enskilda fallet kan antas att varan är avsedd att brukas så att den kan förorsaka skada eller dödsfall.

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

Domstolsprövning av skyddsomhändertaganden

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

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

Destruktion av omhändertagen vara

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

Behov av sekretess?

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

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

Utifrån den situation som gäller i dag krävs andra vägar för att åtminstone i vissa fall kunna komma åt den illegala hanteringen av efedrin. Narkotikautredningen anser att åklagarna därvid vid större beslag av efedrin bör överväga att i första hand åtala för förberedelse till grovt narkotikabrott och i andra hand för grov olovlig befattning med narkotikaprekursorer. I tredje hand kan brott mot lagen (1996:1152) om handel med läkemedel m.m. komma ifråga. På motsvarande sätt bör åklagarna överväga om det kan anses möjligt med en skärpt rubricering vid grovt smugglingsbrott. Det ligger nämligen nära till hands att tro att efedrin vid stora beslag är avsett för metamfetamin-tillverkning. Åklagarna bör därför i första hand försöka leda detta i bevis. Det ankommer sedan på domstolarna att pröva om de finner att åklagaren kunnat styrka påstått brott. Skulle domstolarna anse att så är fallet skulle de tilltalade kunna dömas till stängare påföljder än vad som är fallet vid grov olovlig befattning med narkotikaprekursorer.

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

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

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

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

Att dopningsmissbruk ofta leder till ökad aggressivitet och fientlighet samt även kan leda till ökad våldsbemägenhet råder det enighet om, liksom att ett antal mycket grova våldsbrott begåtts av personer som varit påverkade av dopningsmedel. En svårighet vid bedömningen av i vad mån dopningspåverkan föranlett våldsbrottet är som nyss sagts att dopningsmissbruk ofta förenas med annat missbruk.

Det är väl känt att dopningsmissbruk förekommer i kriminella kretsar.

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

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

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

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

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

I analogi med att påföljderna för dopningsbrott av normalgraden samt grovt dopningsbrott enligt lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel föreslås bli höjda, anser utredningen att även påföljderna för

smuggling av dopningsmedel bör justeras. För att åstadkomma detta föreslås i lagen (2000:1225) om straff för smuggling en särskild reglering i fråga om smuggling av dopningsmedel. Denna reglering bör gälla istället för den generella reglering av smugglingsbrott som smuggling av dopningspreparat i dag omfattas av.

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

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

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

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

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

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

Utredningen har efter övervägande stannat för att inte lämna något förslag till ändrad rubrik för dopningslagen. Skälet till detta är att det från

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

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

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

Vissa frågor om flyktiga ämnen

Utgångspunkt i direktiven

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

Enligt uppdraget i direktiven ska utredaren undersöka möjligheten att begränsa åtkomsten av hälsofarliga varor som används i missbrukssyfte när de hälsofarliga varorna samtidigt har stora legala användningsområden i t.ex. hushållen. En bedömning ska göras av om det är lämpligt att

ge någon myndighet rätten att meddela detaljföreskrifter för handeln med sådana ämnen och om så är fallet ska förslag lämnas på lämplig myndighet.

Prop. 2010/11:4
Bilaga 1

Tillståndssystem för innehav av vanliga hushållskemikalier?

Det är givetvis olyckligt när produkter, som används för legala och ofta även angelägna ändamål, också börjar missbrukas. De produkter som kan bli föremål för sniffning är, som framgått i bakgrundsavsnittet om sniffning, av vitt skilda slag. De säljs dessutom på ett stort antal ställen; i tusentals detaljhandelsföretag, på byggvaruhus, i färgaffärer och på bensinstationer m.m. I likhet med vad regeringen anfört i direktiven anser utredningen att det inte är lämpligt att införa tillståndssystem för innehav av vanliga hushållskemikalier.

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

Behov av information om sniffning

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

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

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

När det gäller dagligvaruhandels möjligheter att nå ut med information om sniffning har Svensk Dagligvaruhandel (SDVH) förklarat sig villig att tillhandahålla adekvat information till sina medlemmar. Medlemmar i SDVH är ICA, Coop, Axfood, Bergendahlgruppen och Vi-butikerna. SDVH är enligt utredningens uppfattning en mycket viktig informationskanal eftersom dagligvaruhandeln säljer många olika typer av produkter som även kan användas för sniffningsändamål och ett

mycket stort antal butiker kan nås genom denna organisation. Hos SDVH finns dessutom redan kunskap och erfarenhet av att föra ut viktig information till detaljhandelsföretagen, vilket sker genom det samarbetsprogram rörande 18 års åldersgräns för inköp av folköl och tobaksprodukter som finns mellan handeln, bryggerinäringen och tobaksbranschen.

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

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

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

Ytterligare åtgärder för att motverka sniffning

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

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

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

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

1977 års förordning om försäljning och förvaring av vissa flyktiga lösningsmedel m.m. tillkom före Sveriges inträde i EG (senare EU). Enligt uppgift från företrädare för Läkemedelsverket har författningen inte

kommit att tillämpas på sätt som avsetts. I mitten av 2000-talet tog Läkemedelsverket fram förslag till föreskrifter om flyktiga lösningsmedel samt förslag till förteckning över de flyktiga lösningsmedel som avsågs omfattas av nyss nämnda föreskrifter. Mot bakgrund av vissa problem av rättslig art kom Läkemedelsverkets inte att besluta om några föreskrifter om flyktiga lösningsmedel.

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

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

Utredningen föreslår att ett ämne eller en vara som avses enligt ovan vid försäljning inte får marknadsföras på ett sådant sätt att marknadsföringen kan antas inbjuda till användning i missbrukssyfte. Med detta uttryckssätt avses att reklam inte får användas för att främja försäljningen av produkten på ett sådant sätt som kan antas inbjuda till användning i berusningssyfte. Ämnet eller varan får vidare enligt förslaget inte säljas, när det kan antas att den förvärfvas för att användas som missbruksmedel.

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

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

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

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

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

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

Vissa svårigheter för Tullverket att fullgöra sitt brottsbekämpande uppdrag

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

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

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

Övriga frågor

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

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

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

Försäljning och annan hantering av nya ännu inte klassificerade medel kan inte bemötas med höjda straff eftersom hanteringen ännu inte är straffbar. För att komma åt denna hantering krävs andra åtgärder. De förslag som utredningen i detta avseende redovisar är en aktiv och konstruktiv informationsverksamhet, en starkt ökad beredskap i fråga om nya ämnen för att på kort tid få ämnena klassificerade som narkotika eller hälsofarlig vara och därmed straffbara att hantera, samt slutligen en skyddsreglering som innebär att varor som kan antas komma att bli missbrukade som narkotika eller hälsofarliga varor men ännu inte är klassificerade som sådana kan omhändertas (skyddsomhändertagande). Framför allt de senast föreslagna åtgärderna innebär ökade kostnader för staten. De föreslagna åtgärderna är att se som olika delar i ett förbättrat system för att minska skador och dödsfall. Exempelvis torde det föreslagna skyddsomhändertagandet bli i det närmaste helt meningslöst och ineffektivt om inte resurser tillskapas för vidgad kunskap och beredskap i fråga om nya missbruksämnen.

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

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

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

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

Ikraftträdande

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

1 Förslag till lag om skyddsomhändertaganden av vissa varor som inte är förklarade som narkotika eller hälsofarliga varor

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelse

1 § Denna lag gäller till skydd för enskildas liv och hälsa mot skador av sådana varor som

- regeringen kan antas komma att förklara som narkotika i förordningen (1992:1554) om kontroll av narkotika eller som hälsofarliga varor i förordningen (1999:58) om förbud mot vissa hälsofarliga varor,
- är förklarade som narkotika eller hälsofarliga varor enligt författning som ännu inte har trätt i kraft, eller
- är föremål för kontroll enligt en internationell överenskommelse som Sverige har biträtt, men där beslutet om tillägg till den internationella överenskommelsen ännu inte har trätt i kraft i Sverige.

Förutsättningar för skyddsomhändertaganden, m.m.

2 § En vara

- som inte är förklarad som narkotika eller hälsofarlig vara enligt en författning som har trätt i kraft, eller
- som är förklarad som narkotika enligt en internationell överenskommelse som Sverige har biträtt men som ännu inte har trätt i kraft här i landet,
får omhändertas, om det kan antas
- att den har sådana egenskaper eller effekter som avses i 8 § narkotikastrafflagen (1968:64) eller
- att den har sådana egenskaper som avses i 1 § lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor,
och det av omständigheter i det enskilda fallet kan antas att varan är avsedd att brukas så att den kan försäka skada eller dödsfall (skyddsomhändertagande).

3 § Beslut om skyddsomhändertaganden fattas av allmän åklagare.

4 § I avvaktan på ett slutligt ställningstagande får ett tillfälligt beslut meddelas. Ett sådant beslut får gälla under högst två månader. Åklagaren får förlänga beslutets giltighetstid med två månader, om ytterligare utredning eller någon annan särskild omständighet gör det nödvändigt. Om synnerliga skäl föreligger får ytterligare förlängning beslutas.

Förfarandet hos åklagaren

5 § När åklagare fattat ett tillfälligt beslut om skyddsomhändertagande ska

- 1 a) berörd polismyndighet eller
 - 1 b) berörd enhet inom Tullverket,
 - 2) Statens folkhälsoinstitut,
 - 3) Läkemedelsverket och
 - 4) Rikspolisstyrelsen
- genast underrättas om beslutet.

Om det inte är obehövt ska Statens folkhälsoinstitut och Läke-
medelsverket föreläggas att inom viss tid till åklagaren yttra sig om
huruvida varan slutligt bör omhändertas och att ange skälen för detta.

Av 18 § framgår att åklagaren i vissa fall ska underrättas om det inte
längre finns skäl för ett skyddsomhändertagande.

6 § Åklagare får anlita biträde av polismyndighet eller Tullverket för
utredning av frågor om skyddsomhändertaganden. I fråga om utredning
tillämpas följande bestämmelser i 23 kap. rättegångsbalken:

4 § om objektivitet,

6 § om rätt att hålla förhör,

10 § om vilka som får närvara vid förhör, och

12 § om förbud mot otillbörliga åtgärder under förhör.

Vid tillämpningen av 23 kap. 4 § rättegångsbalken ska bestämmelserna
om den som är misstänkt i stället avse den från vilken varan har om-
händertagits.

7 § Innan frågan om ett skyddsomhändertagande slutligen avgörs av
åklagaren, ska den som är part underrättas om uppgift som tillförts
ärendet genom någon annan än parten och få tillfälle att yttra sig över
den. Frågan får dock avgöras utan att så har skett, om åtgärderna är
uppenbart obehövlige.

Åklagaren bestämmer hur underrättelsen ska ske.

8 § När åklagaren slutligt avgör ett ärende om skyddsomhändertagande
ska beslutet vara skriftligt och ange

1. part,
2. om ett skyddsomhändertagande har beslutats och innebörden av
detta,
3. de skäl som bestämt utgången,
4. de bestämmelser som åberopats, och
5. möjligheten att begära omprövning enligt 11 § och domstolspröv-
ning enligt 13 §.

Utöver part ska även

- 1 a) polismyndigheten eller

- 1 b) Tullverket,
 - 2) Statens folkhälsoinstitut,
 - 3) Läkemedelsverket och
 - 4) Rikspolisstyrelsen
- underrättas om åklagarens beslut.

9 § Vid åklagarens handläggning av ärenden om skyddsomhändertaganden tillämpas i övrigt endast följande bestämmelser i förvaltningslagen (1986:223):

4 och 5 §§ om myndigheternas serviceskyldighet,

6 § om samverkan mellan myndigheter,

7 § om allmänna krav på handläggningen av ärenden,

8 § om tolk,

9 § om ombud och biträde,

14 § om muntlig handläggning,

15 § om anteckning av uppgifter,

20 § första stycket andra meningen 1 och 4 och andra stycket om att beslutsskäl får utelämnas, och

26 § om rättelse av skrivfel och liknande.

10 § Den som drabbats av ett skyddsomhändertagande ska delges det beslut som skyddsomhändertagandet grundar sig på. Vid delgivning tillämpas delgivningslagen (1970:428).

11 § Om det på grund av ändrade förhållanden finns skäl till det, får åklagaren på eget initiativ eller efter begäran av part häva eller ändra ett slutligt beslut om skyddsomhändertagande som har fattats av åklagaren eller domstolen. Detta gäller dock inte om ärendet om skyddsomhändertagande är föremål för domstolsprövning.

Om åklagaren enligt 18 § underrättas om att det inte längre finns skäl för ett skyddsomhändertagande, ska åklagaren genast underrätta domstolen om detta om ärendet är föremål för domstolsprövning.

12 § Åklagaren ska omedelbart häva ett tillfälligt beslut om skyddsomhändertagande, om han eller hon bedömer att förutsättningar för ett slutligt beslut om skyddsomhändertagande inte föreligger.

Domstolsprövning

13 § Tingsrätten ska pröva ett beslut av åklagare om skyddsomhändertagande på begäran av part, om beslutet har gått honom eller henne emot.

En sådan begäran ska göras skriftligen hos åklagaren, som ska överlämna ärendet till tingsrätten.

Behörig domstol att pröva ett beslut om skyddsomhändertagande är den tingsrätt där den åklagare som har prövat frågan om skyddsomhändertagande ska föra talan i brottmål i allmänhet.

Begäran om prövning av ett tillfälligt beslut om skyddsomhändertagande får göras utan begränsning i tid. I fråga om ett slutligt beslut om skyddsomhändertagande ska begäran om prövning ha kommit in till åklagaren inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet.

14 § Domstolen ska begära yttrande av åklagaren, om det inte är obehövligt. Domstolen får begära yttrande av Statens folkhälsoinstitut eller Läkemedelsverket, om ett sådant yttrande kan ha betydelse för utredningen.

15 § Vid domstolens handläggning av skyddsomhändertagande tillämpas i övrigt lagen (1996:242) om domstolsärenden. I fråga om begäran om prövning enligt 13 § tillämpas vad som sägs i den lagen om ansökan.

16 § Utöver åklagare och annan part ska även

- 1 a) polismyndigheten eller
- 1 b) Tullverket,
- 2) Statens folkhälsoinstitut,
- 3) Läkemedelsverket och
- 4) Rikspolisstyrelsen

underrättas om domstolens avgörande.

Övrigt

17 § När Statens folkhälsoinstitut och Läkemedelsverket får föreläggande från åklagaren om yttrande enligt 5 §, ska myndigheten så snart det kan ske ta ställning till om den avser att hos regeringen anmäla att varan ska förklaras som narkotika, eller, för Statens folkhälsoinstituts del, som hälsofarlig vara.

18 § Om Statens folkhälsoinstitut eller Läkemedelsverket har yttrat sig till åklagaren och angett att varan slutligt bör omhändertas, ska myndigheten genast underrätta åklagaren om myndigheten senare anser att det inte längre finns skäl för ett skyddsomhändertagande. Samma gäller för myndigheten om regeringen beslutat att inte förklara den aktuella varan för narkotika eller hälsofarlig vara.

19 § Ett beslut om skyddsomhändertagande börjar gälla omedelbart, om inte annat bestämts.

20 § När ett beslut om skyddsomhändertagande har vunnit laga kraft ansvarar polismyndigheten eller Tullverket för att den omhändertagna varan förstörs.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.
 2. Lagen tillämpas endast på varor som tagits i beslag efter den 30 juni 2010.

2 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Prop. 2010/11:4
Bilaga 2

Härigenom föreskrivs i fråga om brottsbalken att 36 kap. 1 b § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

36 kap.

1 b §²¹

Döms någon för ett brott för vilket är föreskrivet fängelse i sex år eller mer och har brottet varit av beskaffenhet att kunna ge utbyte, ska även i annat fall än som avses i 1 § egendom förklaras förverkad, om det framstår som klart mera sannolikt att den utgör utbyte av brottslig verksamhet än att så inte är fallet. I stället för egendomen får dess värde förklaras förverkat.

Har brottet varit av beskaffenhet att kunna ge utbyte, gäller första stycket också om någon döms för

1. människohandel enligt 4 kap. 1 a § fjärde stycket, koppleri, ocker som är grovt, olovlig befattning med falska pengar som är grovt, eller grovt dobbleri,

2. narkotikabrott enligt 1 § narkotikastrafflagen (1968:64) eller olovlig befattning med narkotikaprekursorer enligt 3 b § första stycket samma lag,

3. dopningsbrott enligt 3 § första stycket lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel *eller grovt dopningsbrott enligt 3 a § samma lag,*

3. dopningsbrott enligt 3 § första stycket lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel,

4. narkotikasmuggling enligt 6 § första stycket lagen (2000:1225) om straff för smuggling, eller

4. narkotikasmuggling enligt 6 § första stycket lagen (2000:1225) om straff för smuggling, *smuggling av dopningsmedel enligt 6 a § första stycket samma lag,* eller

5. människosmuggling enligt 20 kap. 8 § första stycket utlänningslagen (2005:716) eller organiserande av människosmuggling enligt 20 kap. 9 § första stycket samma lag.

Vad som sägs om förverkande i första och andra styckena gäller också om någon döms för försök, förberedelse eller stämpling till ett brott som avses där.

Förverkande enligt denna paragraf får inte beslutas om det är oskäligt.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.

²¹ Senaste lydelse 2008:370.

3 Förslag till lag om ändring i narkotikastrafflagen (1968:64)

Prop. 2010/11:4
Bilaga 2

Härigenom föreskrivs i fråga om narkotikastrafflagen (1968:64) dels att 8 § ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 1 a §, med följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 a §

Administrativa bestämmelser om narkotika finns i lagen (1992:860) om kontroll av narkotika.

Bestämmelser om straff för olovlig befattningsmedel finns i lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel.

Bestämmelser om straff för olovlig befattningsmedel finns i lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

8 §²²

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

Med narkotika förstås i denna lag

– läkemedel eller hälsofarliga varor med beroendeframkallande egenskaper,

– läkemedel eller hälsofarliga varor med euforiserande effekter, eller

– varor som med lätthet kan omvandlas till varor med beroendeframkallande egenskaper eller euforiserande effekter, och som

1. på sådan grund är föremål för kontroll enligt en internationell överenskommelse som Sverige har biträtt, eller

2. av regeringen har förklarats vara att anse som narkotika enligt lagen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.

²² Senaste lydelse 1999:43.

4 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel

Prop. 2010/11:4
Bilaga 2

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel att 1, 3 och 3 a §§ ska ha följande lydelse.

1 §

1 § Denna lag gäller

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

c) tillväxthormon, *och*

- d) kemiska substanser som ökar produktion av testosteron och dess derivat eller av tillväxthormon, *eller kemiska substanser som ökar frigörelse av testosteron och dess derivat eller av tillväxthormon.*

Om straff för narkotikabrott finns bestämmelser i narkotikastrafflagen (1968:64).

Om straff för olovlig befatning med hälsofarliga varor finns bestämmelser i lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

3 §²³

Den som uppsåtligen bryter mot 2 § 2–7 döms för dopningsbrott till fängelse i högst *två* år

Den som uppsåtligen bryter mot 2 § 2–7 döms för dopningsbrott till fängelse i högst *tre* år.

Är ett brott som avses i första stycket med hänsyn till mängden dopningsmedel samt övriga omständigheter att anse som ringa, döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

Om straff för olovlig införsel m.m. finns bestämmelser i lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

3 a §²⁴

Är ett brott som avses i 3 § första stycket att anse som grovt döms för grovt dopningsbrott till fängelse, lägst *sex månader* och högst *fyra* år. Vid bedömningen av om brottet är grovt *skall det* särskilt beaktas om *det* har utgjort led i en verksamhet som har bedrivits i

Är ett brott som avses i 3 § första stycket att anse som grovt döms för grovt dopningsbrott till fängelse, lägst *ett år* och högst *åtta* år. Vid bedömningen av om brottet är grovt *ska* särskilt beaktas *dopningsmedlets farlighet*, om *gärningen* har utgjort led i en verk-

²³ Senaste lydelse 2000:1245.

²⁴ Senaste ändring 1999:44.

större omfattning eller yrkesmässigt, avsett särskilt stor mängd dopningsmedel eller annars varit av särskilt farlig eller hänsynslös art.

omfattning eller yrkesmässigt, avsett särskilt stor mängd dopningsmedel eller annars varit av särskilt farlig eller hänsynslös art.

Prop. 2010/11:4
Bilaga 2

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.

5 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 2, 3, 4, 7, 7 a, 9, 9 a, 11 och 12 §§ ska ha följande lydelse,

dels att närmast före 3 och 12 §§ nya rubriker ska införas av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Narkotika får importeras, tillverkas, exporteras, bjudas ut till försäljning, överlåtas eller innehas endast för medicinskt, vetenskapligt eller annat samhällsnyttigt ändamål som är särskilt angeläget.

2 §²⁵

Narkotika får importeras, *föras in*, tillverkas, exporteras, *föras ut*, bjudas ut till försäljning, överlåtas eller innehas endast för medicinskt, vetenskapligt eller annat samhällsnyttigt ändamål som är särskilt angeläget.

När regeringen särskilt föreskriver det, får narkotika hanteras på i första stycket närmare angivet sätt även för industriellt ändamål.

Import och export

Import/*införsel* och export/*utförsel*

Narkotika får importeras *eller* exporteras endast av den som har tillstånd till det.

3 §²⁶

Narkotika får importeras, *föras in*, exporteras *eller föras ut* endast av den som har tillstånd till det.

Om inte regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Läke- medelsverket föreskriver något annat, får dock resande utan tillstånd föra in narkotiska läkemedel i Sverige och föra ut sådana läkemedel från landet, om de är avsedda för medicinskt ändamål och den resandes personliga bruk.

Narkotika får inte utan tillstånd sändas genom landet eller, i annat fall än som avses i andra stycket, föras ut ur landet. I övrigt gäller lagen (1973:980) om transport, förvaring och förstöring av införselreglerade varor, m.m.

4 §

Med tillverkning avses i denna lag framställning, omvandling, bearbetning, avvägning, upprä-

Med tillverkning avses i denna lag framställning, omvandling, bearbetning, avvägning, upprä-

²⁵ Senaste lydelse 1999:55.

²⁶ Senaste lydelse 2000:539.

ning, förpackning eller ompackning av narkotika *samt framställning av sådan beredning som innehåller narkotika utan att beredningen anses som narkotika.*

ning, förpackning eller ompackning av narkotika.

Prop. 2010/11:4
Bilaga 2

Tillverkning av narkotika får bedrivas endast av den som har tillstånd till det. Tillstånd behövs dock inte för att på apotek göra en beredning med narkotiskt ämne som verksam beståndsdel eller för att i vetenskapligt syfte framställa narkotika vid en vetenskaplig institution, som ägs eller stöds av staten.

7 §²⁷

Narkotika får innehas endast av

1. den som har rätt att handla med varan,
2. en föreståndare för en vetenskaplig institution som ägs eller stöds av staten eller en kommun, i den mån varan behövs för vetenskaplig forskning, undersökning eller undervisning,
3. en befattningshavare vid försvarsmakten enligt särskilda bestämmelser,
4. den som fått varan utlämnad till sig enligt 6 § första stycket eller medgetts import enligt 3 § första stycket, eller
5. den som fått särskilt tillstånd till det för utbildningsändamål eller något annat samhällsnyttigt ändamål.

7 a §²⁸

Med *narkotikaprekursor* avses i denna lag ett ämne som kan användas för olaglig framställning av narkotika och som finns upptaget i bilaga till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 273/2004 av den 11 februari 2004 om narkotikaprekursorer eller rådets förordning (EG) nr 111/2005 av den 22 december 2004 om regler för övervakning av handeln med narkotikaprekursorer mellan gemenskapen och tredjeländer.

Med *narkotikaprekursorer* avses i denna lag *detsamma* som i 9 § narkotikastrafflagen (1968:64).

9 §²⁹

Den som importerar, exporterar, transiterar, tillverkar eller handlar med narkotika *skall* föra sådana

Den som importerar, *för in*, exporterar, *för ut*, transiterar, tillverkar eller handlar med narkotika

²⁷ Senaste lydelse 1999:55.

²⁸ Senaste lydelse 2005:471.

²⁹ Senaste lydelse 2005:471.

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.

ska föra sådana anteckningar som behövs för att kontrollera efterlevnaden av bestämmelserna i denna lag och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. *Sådana anteckningar ska även föras av den som fått särskilt tillstånd till innehav av narkotika för utbildningsändamål eller något annat samhällsnyttigt ändamål som är särskilt angeläget.* Föreståndare för en vetenskaplig institution där narkotika används i vetenskapligt syfte *ska* föra sådana anteckningar som behövs för kontrollen av användningen.

9 a §³⁰

Den som yrkesmässigt importerar, exporterar, transiterar, tillverkar eller handlar med narkotika *skall* på varans förpackning genom märkning eller på annat sätt ange narkotikans namn.

Den som yrkesmässigt importerar, *för in*, exporterar, *för ut*, transiterar, tillverkar eller handlar med narkotika *ska* på varans förpackning genom märkning eller på annat sätt ange narkotikans namn.

11 §³¹

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 förordning (EG) nr 273/2004, förordning (EG) nr 111/2005, denna lag eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen *skall* efterlevas.

För tillsyn har Läkemedelsverket rätt till tillträde dels till området, lokaler och andra utrymmen som används i samband med import, export, transit, agerande som mellanhand, tillverkning, handel, transport, förvaring eller annan hantering av narkotika eller förpackningsmaterial till narkotika, dels till utrymmen där provning av narkotikans egenskaper utförs.

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 förordning (EG) nr 273/2004, förordning (EG) nr 111/2005, denna lag eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen *ska* efterlevas.

För tillsyn har Läkemedelsverket rätt till tillträde dels till området, lokaler och andra utrymmen som används i samband med import, *införsel*, export, *utförsel*, transit, agerande som mellanhand, tillverkning, handel, transport, förvaring eller annan hantering av narkotika eller förpackningsmaterial till narkotika, dels till utrymmen där provning av narkotikans

³⁰ Senaste lydelse 2005:471.

³¹ Senaste lydelse 2005:471.

Detsamma gäller sådana utrymmen som används i samband med import, export, transit, agerande som mellanhand, tillverkning, handel, transport och förvaring av narkotikapreksorer eller andra utgångsämnen till narkotika. 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.

egenskaper utförs. Detsamma gäller sådana utrymmen som används i samband med import, *införsel*, export, *utförsel*, transit, agerande som mellanhand, tillverkning, handel, transport och förvaring av narkotikapreksorer eller andra utgångsämnen till narkotika. 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 *ska* lämna det biträde som behövs för tillsyn enligt denna paragraf.

På begäran *ska* 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.

Bemyndiganden

12 §³²

Regeringen, eller efter regeringens bemyndigande, Läkemedelsverket och Tullverket får i fråga om import, export, transit, tillverkning, handel, transport, förvaring, förordnande, utlämnande, anteckningar och märkning av narkotika meddela ytterligare föreskrifter.

Regeringen, eller efter regeringens bemyndigande, Läkemedelsverket och Tullverket får i fråga om import, *införsel*, export, *utförsel*, transit, tillverkning, handel, *innehav*, transport, förvaring, förordnande, utlämnande, anteckningar och märkning av narkotika meddela ytterligare föreskrifter.

Regeringen, eller efter regeringens bemyndigande Läkemedelsverket och Tullverket, får föreskriva om att vissa beredningar får undantas från krav i denna lag i fråga om import, införsel, export, utförsel, transit, tillverkning handel, innehav, transport, förvaring, förordnande, utlämnande, anteck-

³² Senaste lydelse 2005:471.

*ningar och märkning under förut-
sättning att beredningarna är
avsedda att användas för medi-
cinskt eller vetenskapligt bruk.
Regeringen får föreskriva vilka
beredningar som kan omfattas av
dessa undantag.*

*Regeringen eller efter regering-
ens bemyndigande, Läkemedels-
verket och Tullverket, får i fråga
om narkotika som används för
industriellt ändamål meddela
undantag från föreskrifter i fråga
om import, införsel, export, utför-
sel, transit, tillverkning, handel,
innehav, transport, förvaring,
förordnande, utlämnande, anteck-
ningar och märkning av narkotika.*

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.
 2. Ansökan om tillstånd att hantera sådan narkotika som avses i 2 § första stycket ska ha inkommit till Läkemedelsverket inom två månader efter det att lagen trätt i kraft.

6 Förslag till lag om ändring i lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor

Prop. 2010/11:4
Bilaga 2

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor

dels att 3 och 4 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas nya paragrafer, 3 a–3 c §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §³³

Varor som avses i denna lag får inte utan tillstånd

1. införas till landet,
2. överlåtas,
3. framställas,
4. förvärvas i överlåtelsesyfte,
5. bjudas ut till försäljning, eller
6. innehas.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela tillstånd till hantering för ett vetenskapligt eller industriellt ändamål. Tillstånd får förenas med de villkor som behövs, såväl i samband med beslutet om tillstånd som senare under tillståndstiden.

Ett tillstånd får återkallas, om

1. tillståndet inte längre utnyttjas, eller
2. tillståndshavaren i väsentlig mån brutit mot ett meddelat villkor eller inte följer bestämmelserna i denna lag.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får i fråga om införsel, överlåtelse, framställning, förvärv i överlåtelsesyfte, utbudande till försäljning och innehav meddela ytterligare föreskrifter.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får vidare i fråga om införsel, överlåtelse, framställning, förvärv i överlåtelsesyfte, utbudande till försäljning och innehav meddela ytterligare föreskrifter om förande av anteckningar och märkning.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från kravet på tillstånd

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får även meddela föreskrifter om undantag från kravet på tillstånd.

³³ Senaste lydelse 2005:472.

Den myndighet som regeringen bestämmer har tillsyn över efterlevnaden av denna lag samt av de föreskrifter och villkor som meddelats med stöd av lagen.

3 a §

Den som för in, överlåter, framställer, i överlåtelsesyfte förvärvar, till försäljning bjuder ut eller innehar varor enligt denna lag ska 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 varor enligt denna lag används i vetenskapligt syfte ska föra sådana anteckningar som behövs för kontrollen av användningen.

3 b §

Den som för in, överlåter, framställer, i överlåtelsesyfte förvärvar, till försäljning bjuder ut eller innehar varor enligt denna lag ska på varans förpackning genom märkning eller på annat sätt ange substansens namn.

3 c §

Tillsynsmyndigheten 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 ska efterlevas.

För tillsyn har tillsynsmyndigheten rätt till tillträde dels till områden, lokaler och andra utrymmen som används i samband med införsel, överlåtelse, framställning, förvärv i överlåtelsesyfte, utbudande till försäljning eller innehav av varor enligt denna lag, dels till utrymmen där prövning av varornas egenskaper utförs. Detsamma gäller sådana

utrymmen som används i samband med införsel, överlåtelse, framställning, förvärv i överlåtelse-syfte, utbudande till försäljning eller innehav av varor enligt denna lag. Tillsynsmyndigheten får i sådana utrymmen göra undersökningar och ta prover. Tillsynsmyndigheten har dock inte med stöd av denna lag rätt till tillträde till bostäder.

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

På begäran ska 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 tillsynsmyndigheten också förelägga vite.

4 §³⁴

Den som uppsåtligen bryter mot 3 § 2–6 döms till böter eller fängelse i högst ett år.

Den som uppsåtligen bryter mot 3 § första stycket 2–6 döms till böter eller fängelse i högst ett år.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 3 a § eller 3 b § döms till böter eller fängelse i högst ett år.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot eller åsidosätter föreskrift som meddelats med stöd av denna lag döms till böter.

Om straff för olovlig införsel finns bestämmelser i lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.

³⁴ Senaste lydelse 2000:1260.

7 Förslag till
lag om ändring i lagen (2000:1225) om straff
för smuggling

Prop. 2010/11:4
Bilaga 2

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2000:1225) om straff för smuggling att det i lagen ska införas en ny paragraf, 6 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 a §

Om en gärning som avses i 3 § gäller sådana dopningsmedel som omfattas av lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel, döms för smuggling av dopningsmedel till fängelse i högst tre år.

Om brottet är ringa, döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

Om brottet är att anse som grovt, döms för grov smuggling av dopningsmedel till fängelse, lägst ett och högst åtta år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska särskilt beaktas dopningsmedlets farlighet, om gärningen avsett en särskilt stor mängd dopningsmedel, om gärningen ingått som ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller yrkesmässigt, eller om verksamheten eller gärningen annars varit av särskilt farlig eller hänsynslös art.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.

8 Förslag till förordning om försäljning m.m. av vissa flyktiga ämnen

Prop. 2010/11:4
Bilaga 2

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Denna förordning gäller i fråga om

1. flyktiga ämnen som vid inandning medför eller kan antas medföra berusning, och

2. annan vara som innehåller ett flyktigt ämne, om varan vid inandning medför eller kan antas medföra berusning.

Ytterligare bestämmelser finns i förordningen (2008:245) om kemiska produkter och biotekniska organismer.

2 § Ett ämne eller en vara som avses i 1 § får vid försäljning inte marknadsföras på ett sådant sätt att marknadsföringen kan antas inbjuda till användning i berusningssyfte. Ämnet eller varan får inte säljas, när det kan antas att den förvärfvas för att användas som berusningsmedel.

3 § I syfte att hindra eller motverka att ämnen eller varor som avses i 1 § används i berusningssyfte, får Kemikalieinspektionen under viss tid i en eller flera kommuner meddela särskilda föreskrifter om marknadsföring, försäljning samt märkning i butik, efter samråd med Statens folkhälsoinstitut. Kemikalieinspektionen får även under viss tid i en eller flera kommuner förbjuda försäljning av visst varuslag till den som inte har fyllt 18 år.

4 § Kemikalieinspektionen utövar tillsynen över att denna förordning och föreskrifter som har meddelats med stöd av förordningen följs. Efter samråd med Statens folkhälsoinstitut ska Kemikalieinspektionen offentliggöra vägledande förteckningar över ämnen och varor som avses i 1 §.

5 § Beslut om föreskrifter som Kemikalieinspektionen meddelat enligt 3 § får överklagas hos regeringen.

I 22 a § förvaltningslagen (1986:223) finns bestämmelser om överklagande hos allmän förvaltningsdomstol av annat beslut.

6 § Bestämmelser om tillsyn finns i 26 kap. miljöbalken och bestämmelser om ansvar och förverkande finns i 29 kap. samma balk.

Av 26 kap. 26 § miljöbalken framgår att en tillsynsmyndighet får bestämma att ett beslut av myndigheten ska gälla omedelbart, även om det överklagas.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2010, då förordningen (1977:994) om försäljning och förvaring av vissa flyktiga lösningsmedel m.m. upphör att gälla.

9 Förslag till
förordning om ändring i förordningen
(1978:677) med instruktion för Statens
kriminaltekniska laboratorium

Prop. 2010/11:4
Bilaga 2

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1978:677) med instruktion för Statens kriminaltekniska laboratorium att 2 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Vid laboratoriet *skall* utföras laboratorieundersökningar som föranleds av misstanke om brott, samt bedrivs annan verksamhet som står i samband därmed (kriminaltekniska undersökningar). Om laboratoriets utrustning och förhållandena i övrigt medger det, får även andra undersökningar utföras.

Laboratoriet *skall* inom sitt verksamhetsområde bedriva kriminalteknisk forskning samt samla, bearbeta och offentliggöra resultat inom verksamhetsområdet.

Föreslagen lydelse

2 §

Vid laboratoriet ska utföras laboratorieundersökningar som föranleds av misstanke om brott, samt bedrivs annan verksamhet som står i samband därmed (kriminaltekniska undersökningar). *Laboratoriet ska medverka vid analys av sådana substanser eller varor som Statens folkhälsoinstitut enligt sin instruktion får köpa in från Internet i syfte att fastställa innehåll och aktiv substans.* Om laboratoriets utrustning och förhållandena i övrigt medger det, får även andra undersökningar utföras.

Laboratoriet *ska* inom sitt verksamhetsområde bedriva kriminalteknisk forskning samt samla, bearbeta och offentliggöra resultat inom verksamhetsområdet.

Laboratoriet ska medverka i den referensgrupp för den aktuella drogsituationen i Sverige, som Statens folkhälsoinstitut är administrativt ansvarigt för.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2010.

10 Förslag till
förordning om ändring i förordningen
(1989:773) med instruktion för
Rikspolisstyrelsen

Prop. 2010/11:4
Bilaga 2

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen att 2 § ska ha följande lydelse.

2 §³⁵

Utöver vad som följer av polislagen (1984:387), polisförordningen (1998:1558), polisutbildningsförordningen (1999:740) eller av andra föreskrifter *skall* Rikspolisstyrelsen särskilt

Utöver vad som följer av polislagen (1984:387), polisförordningen (1998:1558), polisutbildningsförordningen (1999:740) eller av andra föreskrifter *ska* Rikspolisstyrelsen särskilt

1. verka för ett förtroendefullt förhållande mellan Polisen och allmänheten,
2. utveckla och precisera de mål och riktlinjer som riksdagen och regeringen lägger fast för polisverksamheten samt förmedla detta till polisorganisationen,
3. utarbeta planer för Polisens beredskapsplanläggning,
4. föra centrala polisregister, och
5. organisera en nationell insatsstyrka med huvuduppgift att bekämpa terroraktioner i landet.

Rikspolisstyrelsen *skall* även Rikspolisstyrelsen *ska* även

1. vara nationell enhet för den internationella kriminalpolisorganisationen (Interpol) och för den europeiska polisbyrån (Europol) samt vara ansvarig för den nationella delen av Schengens informationssystem (SIS) och vara nationell kontaktpunkt för SIS genom Sirenekontoret,

2. vara sådan centralbyrå när det gäller penningförfalskning som föreskrivs i den internationella konventionen för bekämpande av penningförfalskning av den 20 april 1929 (SÖ 2001:6),

3. organisera en styrka inom Polisen för tjänstgöring utomlands i fredsfrämjande verksamhet (Polisens utlandsstyrka) i samarbete med Försvarsmakten och andra berörda myndigheter,

4. upprätthålla de förbindelser som behövs med utländska brottsbekämpande myndigheter, utländska gränskontrollmyndigheter och internationella organ,

5. i samråd med den nationella OPC-koordinatören delta i arbetet i den operativa kommittén (OPC), som är en del av Aktionsgruppen mot organiserad brottslighet i Östersjöområdet,

6. biträda Regeringskansliet i det internationella arbetet på polisområdet, *och*

6. biträda Regeringskansliet i det internationella arbetet på polisområdet,

7. svara för organisation och samordning av verksamhet för

7. svara för organisation och samordning av verksamhet för

³⁵ Senaste lydelse 2006:1303.

eftersök av trafikskadat vilt.

Rikspolisstyrelsen får ingå överenskommelse om samarbete med en utländsk brottsbekämpande myndighet eller utländsk gränskontrollmyndighet i länder som är medlemmar i Europeiska unionen eller som har slutit avtal enligt konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 om samarbete med konventionsländerna. Detta gäller dock inte om överenskommelsen kräver riksdagens eller Utrikesnämndens medverkan. Innan en sådan överenskommelse ingås *skall* Regeringskansliet (Justitiedepartementet) underrättas.

eftersök av trafikskadat vilt, och
8. medverka i den referensgrupp för den aktuella drogsituationen i Sverige, som Statens folkhälsoinstitut är administrativt ansvarigt för.

Rikspolisstyrelsen får ingå överenskommelse om samarbete med en utländsk brottsbekämpande myndighet eller utländsk gränskontrollmyndighet i länder som är medlemmar i Europeiska unionen eller som har slutit avtal enligt konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 om samarbete med konventionsländerna. Detta gäller dock inte om överenskommelsen kräver riksdagens eller Utrikesnämndens medverkan. Innan en sådan överenskommelse ingås *ska* Regeringskansliet (Justitiedepartementet) underrättas.

Prop. 2010/11:4
Bilaga 2

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2010.

11 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1992:1554) om kontroll av narkotika

Prop. 2010/11:4
Bilaga 2

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1992:1554) om kontroll av narkotika

dels att 2, 3, 4, 6, 11, 12 och 14 §§ ska ha följande lydelse,

dels att bilaga 1 ska följande lydelse,

dels att det i förordningen ska införas två bilagor, bilaga 3 och 4, med följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §³⁶

De substanser som anges i bilaga 1 till denna förordning *skall* anses som narkotika enligt narkotikastrafflagen (1968:64).

De substanser som anges i bilaga 1 till denna förordning *ska* anses som narkotika enligt narkotikastrafflagen (1968:64).

Förutom för medicinskt, vetenskapligt eller annat samhällsnyttigt ändamål som är särskilt angeläget, får de substanser som anges i bilaga 3 även användas för industriellt ändamål.

3 §

Läkemedelsverket *skall* upprätta och kungöra förteckningar över narkotika.

Läkemedelsverket ska upprätta och kungöra förteckningar över narkotika. *Om narkotika som anges i Läkemedelsverkets föreskrifter ingår i en beredning, ska beredningen anses som narkotika enligt narkotikastrafflagen (1968:64).*

Läkemedelsverkets förteckningar ska avse både sådana substanser som anges i 2 § och sådana substanser som är föremål för kontroll enligt en internationell överenskommelse som Sverige har biträtt.

4 §³⁷

För import *och* export av narkotika krävs tillstånd i varje särskilt fall.

För import, *införsel*, export *och* *utförsel* av narkotika krävs tillstånd i varje särskilt fall. *Läke-*

³⁶ Senaste lydelse 2006:273.

³⁷ Senaste lydelse 1993:784.

medelsverket får föreskriva om undantag från detta krav för narkotika som inte är föremål för kontroll enligt en internationell överenskommelse som Sverige har biträtt.

6 §³⁸

Tullverket får meddela föreskrifter om att narkotika i vissa fall får importeras *eller* exporteras endast över de orter som anges av myndigheten. Tullverket får efter samråd med Läke-medelsverket utfärda föreskrifter om förvaring av narkotika på tullupplag och tullager samt i frihamn.

Tullverket får meddela föreskrifter om att narkotika i vissa fall får importeras, *föras in*, exporteras *eller föras ut* endast över de orter som anges av myndigheten. Tullverket får efter samråd med Läke-medelsverket utfärda föreskrifter om förvaring av narkotika på tullupplag och tullager samt i frihamn.

11 §³⁹

Läke-medelsverket får meddela ytterligare föreskrifter om narkotika såvitt avser tillverkning, handel, förordnande, utlämnande, förande av anteckningar och, efter samråd med Tullverket, om import *och* export.

Läke-medelsverket får meddela ytterligare föreskrifter om narkotika såvitt avser tillverkning, handel, *innehav*, förordnande, utlämnande, förande av anteckningar och, efter samråd med Tullverket, om import, *införsel*, export *och utförsel*.

Läke-medelsverket får också föreskriva om undantag från krav avseende tillverkning, handel, förordnande, innehav, utlämnande, förande av anteckningar, märkning och, efter samråd med Tullverket, om import, införsel, export, utförsel och transit för de beredningar som anges i bilaga 4, under förutsättning att beredningarna är avsedda att användas för medicinskt eller vetenskapligt bruk.

Läke-medelsverket får i fråga om narkotika som används för industriellt ändamål meddela undantag från föreskrifter i fråga om tillverkning, handel, innehav, transport, förvaring, förordnande,

³⁸ Senaste lydelse 1999:516.

³⁹ Senaste lydelse 2005:642.

Läkemedelsverket får meddela ytterligare föreskrifter om narkotika-prekursorer när det gäller

1. särskilda tillstånd för apotek eller myndigheter att inneha eller släppa ut narkotikaprekursorer på marknaden, och
2. särskild registrering för apotek eller myndigheter att släppa ut narkotikaprekursorer på marknaden.

12 §⁴⁰

Avgift *skall* betalas

Avgift *ska* betalas

- för narkotika av den som ansöker om tillstånd eller har fått tillstånd
- för narkotikaprekursorer av den som ansöker om tillstånd eller registrerar sig enligt förordning (EG) nr 273/2004 av den 11 februari 2004 om narkotikaprekursorer eller rådets förordning (EG) nr 111/2005 av den 22 december 2004 om regler för övervakning av handeln med narkotikaprekursorer mellan gemenskapen och tredjeländer.

Årsavgift för narkotika *skall* betalas från och med månaden efter den då Läkemedelsverket meddelat tillstånd att importera, exportera, tillverka eller driva handel till och med den månad då tillståndet upphör att gälla.

Årsavgift för narkotika *ska* betalas från och med månaden efter den då Läkemedelsverket meddelat tillstånd att importera, *föra in*, exportera, *föra ut*, tillverka eller driva handel till och med den månad då tillståndet upphör att gälla.

14 §⁴¹

Avgifter betalas med följande belopp.

Avgifter betalas med följande belopp.

Avgiften avser	Avgift i kronor	Avgiften avser	Avgift i kronor
Narkotika		Narkotika	
– tillstånd att importera	20 000	– tillstånd att importera/ <i>föra in</i>	20 000
– tillstånd att exportera	20 000	– tillstånd att exportera/ <i>föra ut</i>	20 000
årsavgift	20 000	årsavgift	20 000
avgift per import-/export-tillfälle	800	avgift per import-/ <i>införsel</i> -/ <i>export-utförsel</i> tillfälle	800
– tillstånd att tillverka	20 000		
– tillstånd att driva handel	20 000		
årsavgift	20 000		

⁴⁰ Senaste lydelse 2005:642.

⁴¹ Senaste lydelse 2005:642.

Narkotikaprekursorer

Prop. 2010/11:4
Bilaga 2

– tillstånd för:

import	15 000	import/ <i>införsel</i>	15 000
export	15 000	export/ <i>utförsel</i>	15 000
handel	15 000		
tillverkning	15 000		
förvaring	2 000		
transport	2 000		

– Registrering av:

import	15 000	import/ <i>införsel</i>	15 000
export	15 000	export/ <i>utförsel</i>	15 000
handel	15 000		
tillverkning	15 000		
förvaring	2 000		
transport	2 000		

avgift per import-/exporttillfälle	1 000	avgift per import-/ <i>införsel</i> -/export- / <i>utförsel</i> tillfälle	1 000
------------------------------------	-------	--	-------

Förteckning över substanser som ska anses som narkotika enligt narkotikastrafflagen

Centralstimulerande medel

etylaminfetamin (2-etylamin-1-fenylpropan)

fenetyllin

[1-fenyl-1-piperidyl-(2)-metyl]acetat

1-fenyl-2-butylamin

N-hydroxiamfetamin

propylhexedrin

4-metyltioamfetamin (4-MTA)

modafinil

4-metoxi-N-metylamfetamin (PMMA, 4-MMA)

2,5-dimetoxi-4-etyltiofenetylamin (2C-T-2)

2,5-dimetoxi-4-(n)-propyltiofenetylamin (2C-T-7)

4-jodo-2,5-dimetoxifenetylamin (2C-I)

2,4,5-trimetoxiamfetamin (TMA-2)

Hallucinogener

2-amino-1-(4-brom-2,5-dimetoxifenyl)propan (brom-STP)

hydroxi-3-pentyl-6,6,9-trimetyl-6a,7,10,10a-tetrahydro-6H-dibenso[b,d]pyranol-(1) (hydroxitetrahydrocannabinoler)

ibogain

levonantradol

nabilon

4-jod-2,5-dimetoxiamfetamin (DOI)

⁴² Senaste lydelse 2008:743.

4-klor-2,5-dimetoxiamfetamin (DOC)

Prop. 2010/11:4

Bilaga 2

brombensodifuranylisopropylamin (Bromo-Dragonfly)

dextrometorfan *med undantag* dextrometorfan
för beredningar för medicinskt
eller vetenskapligt bruk i form av
lösningar som inte innehåller mer
än 3 mg/ml

Smärtstillande medel

karfentanil

karisoprodol

remifentanil

gamma-hydroxi-butyrat (GHB)

gammabutyrolakton (GBL)

1,4-butandiol (1,4-BD)

ketamin

tramadol *med undantag för* tramadol
beredningar för medicinskt eller
vetenskapligt bruk som innehåller
högst 400 mg tramadol per
avdelad dos i blandning med en
eller flera andra ingredienser eller
som innehåller högst 10 procent
tramadol om beredningarna inte
är avdelade i doser

Sömnmedel och lugnande medel

allobarbital

aprobarbital

brallobarbital

brotizolam

botalbarbital

pyrityldion (3,3-dietyl-2,4-dioxotetrahydropyridin)

heptabarbital

hexapropymat

hexobarbital

klometiazol

kloralhydrat

kloralodol

metohexital

metylpentynol

midazolam

tybamat

vinbarbital

zolpidem

zopiclone

fenazepam

Som narkotika enligt narkotikastrafflagen ska även anses de ovanjordiska delarna av växten kat (*Catha edulis*) samt svamparna *Psilocybe semilanceata* (toppslätskivling) och *Psilocybe cubensis*. Detsamma ska gälla andra svampar som innehåller ämnena psilocybin eller psilocin, om svamparna är framodlade eller om de har torkats eller på annat sätt beretts.

Vidare ska vid tillämpning av lagen med cannabis förstås de ovanjordiska delarna av varje växt av släktet *Cannabis* (med undantag av frön), från vilka hartset icke blivit extraherat och oavsett under vilka benämningar de förekommer. Med cannabis ska dock inte förstås hampa som

1. är av sort som kan berättiga till stöd enligt rådets förordning (EG) nr 1782/2003 av den 29 september 2003 om upprättande av gemensamma bestämmelser för system för direktstöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken och om upprättande av vissa stödssystem för jordbrukare och om ändring av förordningarna (EEG) nr 2019/93, (EG) nr 1452/2001, (EG) nr 1453/2001, (EG) nr 1454/2001, (EG) nr 1868/94, (EG) nr 1251/1999, (EG) nr 1254/1999, (EG) nr 1673/2000, (EEG) nr 2358/71 och (EG) nr 2529/2001 och rådets förordning (EG) nr 1673/2000 av den 27 juli 2000 om den gemensamma organisationen av marknaderna för lin och hampa som odlas för fiberproduktion och

2. odlas efter det att ansökan om direktstöd för sådan odling enligt rådets förordning (EG) nr 1782/2003 givits in till behörig myndighet. Prop. 2010/11:4
Bilaga 2

Salter av ämnena när sådana kan förekomma.

Bilaga 3
Förteckning över substanser
som får användas för industriellt
ändamål

Prop. 2010/11:4
Bilaga 2

gammabutyrolakton (GBL)

1,4-butandiol (1,4-BD)

Beredningar av opium eller morfin, som i blandning innehåller högst 0,2 procent morfin, beräknat som vattenfri morfinbas, i blandning med ett eller flera andra terapeutiskt verksamma, icke narkotiska ämnen.

Beredningar, som i blandning med en eller flera andra ingredienser innehåller ett av ämnena acetyldihydrokodein, dihydrokodein, etylmorfin, folkodin, kodein, nikodikodin, nikokodin eller norkodein till en mängd av högst 100 milligram i varje avdelad dos eller till en halt av högst 2,5 procent, om beredningarna ej är avdelade i doser.

Beredningar av difenoxin, som i varje avdelad dos inte innehåller mer än 0,5 milligram difenoxin och en mängd atropinsulfat, som motsvarar minst 5 procent av difenoxindosen.

Beredningar av difenoxylat, som i varje avdelad dos inte innehåller mer än 2,5 milligram difenoxylat, beräknat som bas, och en mängd atropinsulfat, som motsvarar minst 1 procent av difenoxylatdosen.

Beredningar av propiram, som i varje avdelad dos inte innehåller mer än 100 milligram propiram i blandning med minst samma mängd metylcellulosa.

Beredningar till intagning, som av narkotiska ämnen endast innehåller dextropropoxifen i en mängd av högst 135 milligram i varje avdelad dos eller till en halt av högst 2,5 procent, om beredningarna ej är avdelade i doser samt att inga ämnen upptagna i 1971 års psykotropkonvention ingår i beredningarna.

Beredningar av tramadol som

innehåller högst 400 mg tramadol per avdelad dos i blandning med en eller flera andra ingredienser eller som innehåller högst 10 procent tramadol om beredningarna inte är avdelade i doser.

Prop. 2010/11:4
Bilaga 2

Beredningar av dextrometorfan i form av lösningar som inte innehåller mer dextrometorfan än 3 mg/ml.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2010.

12 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken

Prop. 2010/11:4
Bilaga 2

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken att 13 e och 13 g §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 e §⁴³

Kemikalieinspektionen har det centrala ansvaret för tillsynsvägledningen när det gäller miljöbalkens tillämpning i

1. genteknikfrågor enligt 13 kap. miljöbalken inom det område som anges i bilagan till denna förordning, och

2. frågor enligt förordningen (2010:000) om försäljning m.m. av vissa flyktiga ämnen, och

2. frågor enligt 14 kap. miljöbalken som rör tillverkning, införsel, utförsel eller annat utsläppande på marknaden av kemiska produkter, varor som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt, biotekniska organismer samt allmänhetens hantering av sådana produkter eller varor, med undantag för

3. frågor enligt 14 kap. miljöbalken som rör tillverkning, införsel, utförsel eller annat utsläppande på marknaden av kemiska produkter, varor som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt, biotekniska organismer samt allmänhetens hantering av sådana produkter eller varor, med undantag för

a) produkters och varors brandfarliga, oxiderande och explosiva egenskaper,

b) drivmedel och bränslen,

c) ämnen som bryter ned ozonskiktet,

d) batterier, och

e) fluorerade växthusgaser enligt artikel 2.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 842/2006 av den 17 maj 2006 om vissa fluorerade växthusgaser.

13 g §⁴⁴

Läkemedelsverket har det centrala ansvaret för tillsynsvägledningen när det gäller miljöbalkens tillämpning i

1. genteknikfrågor enligt 13 kap. miljöbalken inom det område som anges i bilagan till denna förordning, och

2. frågor enligt förordningen (1977:994) om försäljning och förvaring av vissa flyktiga läsningsmedel m.m., och

3. frågor enligt förordningen

2. frågor enligt förordningen

⁴³ Senaste lydelse 2007:847.

⁴⁴ Senaste lydelse 2007:847.

(1993:1283) om kosmetiska och
hygieniska produkter.

(1993:1283) om kosmetiska och
hygieniska produkter.

Prop. 2010/11:4
Bilaga 2

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2010.

13 Förslag till
förordning om ändring i förordningen
(1999:58) om förbud mot vissa hälsofarliga
varor

Prop. 2010/11:4
Bilaga 2

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1999:58) om förbud mot vissa hälsofarliga varor

dels att 4 § ska ha följande lydelse,

dels att bilagan till förordningen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §⁴⁵

Statens folkhälsoinstitut får meddela tillstånd till hantering för ett vetenskapligt eller industriellt ändamål enligt 3 § lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

Statens folkhälsoinstitut får i fråga om införsel, överlåtelse, framställning, förvärv i överlåtelsesyfte, utbudande till försäljning och innehav meddela ytterligare föreskrifter.

Statens folkhälsoinstitut får vidare i fråga om införsel, överlåtelse, framställning, förvärv i överlåtelsesyfte, utbudande till försäljning och innehav meddela ytterligare föreskrifter om förande av anteckningar och märkning.

Statens folkhälsoinstitut får meddela föreskrifter om undantag från kravet på tillstånd.

Statens folkhälsoinstitut får även meddela föreskrifter om undantag från kravet på tillstånd.

Statens folkhälsoinstitut har tillsyn över efterlevnaden av lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor samt av de föreskrifter och villkor som meddelats med stöd av lagen.

⁴⁵ Senaste lydelse 2006:154.

Förteckning över varor som ska anses som hälsofarliga varor enligt lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor

N-metyl-1-(3,4-metylendioxifenyl)-2-butylamin (MBDB)

1-(3,4-metylendioxifenyl)-2-butylamin (BDB)

N-bensylpiperazin

5-metoxi-N,N-dimetyltryptamin (5-MeO-DMT)

5-metoxi-N,N-diisopropyltryptamin (5-MeO-DIPT)

5-metoxi-alfametyltryptamin (5-MeO-AMT)

2,5-dimetoxi-4-etylfenetylamin (2C-E)

alfa-metyltryptamin (AMT)

2,5-dimetoxi-4-klorfenetylamin (2C-C)

2,5-dimetoxi-4-metylfenetylamin (2C-D)

4-acetoxi-N,N-diisopropyltryptamin (4-AcO-DIPT)

4-hydroxi-N,N-diisopropyltryptamin (4-HO-DIPT)

3,4-metylendioximetkatinon (Metylon)

4-acetoxi-N,N-metylisopropyltryptamin (4-AcO-MIPT)

4-hydroxi-N,N-metylisopropyltryptamin (4-HO-MIPT)

4-acetoxi-N,N-dietyltryptamin (4-AcO-DET)

4-hydroxi-N,N-dietyltryptamin (4-HO-DET)

1-(3-trifluormetylfenyl)piperazin (TFMPP)

2,5-dimetoxi-4-isopropyltiofenetylamin (2C-T-4)

salvinorin A

alla delar av växten *Salvia divinorum* från vilka salvinorin A inte blivit extraherat och oavsett under vilka benämningar de förekommer

⁴⁶ Senaste lydelse 2008:908. Ändringen innebär att orden "gammabutyrolakton (GBL)" och "1,4-butandiol (1,4-BD)" tagits bort ur bilagan.

Salter av ämnena när sådana kan förekomma.

Prop. 2010/11:4
Bilaga 2

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2010.

14 Förslag till
förordning om ändring i förordningen
(2007:782) med instruktion för Tullverket

Prop. 2010/11:4
Bilaga 2

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2007:782) med instruktion för Tullverket att 3 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §⁴⁷

Tullverket ska bedriva viss utrednings- och åklagarverksamhet i fråga om brott mot bestämmelser om in- och utförsel av varor. Tullverket får, efter samråd med Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten, meddela föreskrifter om hur denna åklagarverksamhet ska utövas.

Tullverket ska även bedriva viss verksamhet i fråga om rattfylleribrott.

Tullverket ska medverka i den referensgrupp för den aktuella drogsituationen i Sverige, som Statens folkhälsoinstitut är administrativt ansvarigt för

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2010.

⁴⁷ Senaste lydelse 2008:334.

15 Förslag till
förordning om ändring i förordningen
(2007:971) med instruktion för
Åklagarmyndigheten

Prop. 2010/11:4
Bilaga 2

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2007:971) med instruktion för Åklagarmyndigheten att det i förordningen ska införas en ny paragraf, 2 a §, med följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 a §

Åklagarmyndigheten ska medverka i den referensgrupp för den aktuella drogsituationen i Sverige, som Statens folkhälsoinstitut är administrativt ansvarigt för.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2010.

16 Förslag till
förordning om ändring i förordningen
(2007:976) med instruktion för
Rättsmedicinalverket

Prop. 2010/11:4
Bilaga 2

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2007:976) med instruktion för Rättsmedicinalverket att 2 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Myndigheten ska särskilt svara för

1. rättspsykiatriska undersökningar i brottmål och läkarintyg som avses i 7 § lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m.,
2. rättsmedicinska obduktioner och andra rättsmedicinska undersökningar,
3. verksamhet med utfärdande av sådana intyg som avses i lagen (2005:225) om rättsintyg i anledning av brott,
4. rättsmedicinsk medverkan i övrigt på begäran av domstol, länsstyrelse, allmän åklagare eller polismyndighet,
5. rättskemiska och rättsgenetiska undersökningar,
6. information inom sitt ansvarsområde till andra myndigheter och enskilda,
7. internationellt samarbete inom sitt ansvarsområde,
8. utvecklingsarbete och stöd åt forskning av betydelse för verksamheten, och
9. utredningar om risk för återfall i brottslighet enligt lagen (2006:45) om omvandling av fängelse på livstid.

Rättsmedicinalverket ska medverka i den referensgrupp för den aktuella drogsituationen i Sverige, som Statens folkhälsoinstitut är administrativt ansvarigt för.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2010.

17 Förslag till
förordning om ändring i förordningen
(2007:1043) med instruktion för
Livsmedelsverket

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2007:1043) med instruktion för Livsmedelsverket att 2 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Myndigheten ska

1. utarbeta regler inom livsmedelsområdet,
2. utöva offentlig kontroll enligt livsmedelslagen (2006:804) samt leda och samordna livsmedelskontrollen,
3. verka för en effektiv och likvärdig livsmedelskontroll i hela landet,
4. verka för att exporterande livsmedelsföretag uppfyller sådana särskilda krav som mottagarlandet kan ställa,
5. bedriva undersökningar om livsmedel och matvanor samt utföra analyser, utveckla metoder och utföra riskvärderingar på livsmedelsområdet,
6. vara nationellt referenslaboratorium inom sitt verksamhetsområde,
7. informera konsumenter, företag och andra intressenter i livsmedelskedjan om gällande regelverk, kostråd och andra viktiga förhållanden på livsmedelsområdet,
8. medverka i genomförandet av politiken för regional tillväxt,
9. samordna frågor som rör spädbarnsnutrition inklusive amning,
10. ha ett särskilt sektorsansvar för miljömålsarbetet, samt
11. främja konsumenternas, särskilt barns och ungdomars, förutsättningar att göra medvetna val avseende hälsosam och säker mat.

Livsmedelsverket ska medverka i den referensgrupp för den aktuella drogsituationen i Sverige, som Statens folkhälsoinstitut är administrativt ansvarigt för.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2010.

18 Förslag till
förordning om ändring i förordningen
(2007:1205) med instruktion för
Läkemedelsverket

Prop. 2010/11:4
Bilaga 2

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2007:1205) med instruktion för Läkemedelsverket att 2 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Läkemedelsverket ska särskilt

1. svara för kontrollen och tillsynen enligt läkemedelslagen (1992:859), lagen (1992:860) om kontroll av narkotika, Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 273/2004 av den 11 februari 2004 om narkotikaprekursorer, rådets förordning (EG) nr 111/2005 av den 22 december 2004 om regler för övervakning av handeln med narkotikaprekursorer mellan gemenskapen och tredjeländer, lagen (1996:1152) om handel med läkemedel m.m. och övriga läkemedelsförfattningar i fråga om tillverkare, importörer, distributörer, detaljister och andra som tar befattning med läkemedel,

2. svara för tillsyn i fråga om medicintekniska produkter i enlighet med lagen (1993:584) om medicintekniska produkter och förordningen (1993:876) om medicintekniska produkter samt de föreskrifter som verket meddelat med stöd av lagen,

3. svara för kontrollen och tillsynen i fråga om vissa produkter som med hänsyn till egenskaper eller användning står läkemedel nära,

4. svara för kontrollen och tillsynen i fråga om teknisk sprit, alkoholhaltiga preparat samt kosmetiska och hygieniska produkter,

5. svara för föreskrifter och allmänna råd i fråga om läkemedel och andra produkter som omfattas av myndighetens kontroll eller tillsyn,

6. delta i internationellt samarbete inom sitt verksamhetsområde,

7. svara för information inom sitt ansvarsområde till andra myndigheter och enskilda,

8. svara för stöd till Socialstyrelsens tillsynsverksamhet och styrelsens beredskapsplanering på läkemedelsområdet,

9. svara för forskning på områden av betydelse för den kontroll och tillsyn som ska bedrivas,

10. fullgöra de uppgifter som ankommer på behörig myndighet enligt rådets förordning (EG) nr 953/2003 av den 26 maj 2003 om förhindrande av att handeln med vissa viktiga mediciner avleds till Europeiska unionen, ändrad genom kommissionens förordning (EG) nr 1662/2005 av den 11 oktober 2005 om ändring av bilaga I till rådets förordning (EG) nr 953/2003 om förhindrande av att handeln med vissa viktiga mediciner avleds till Europeiska unionen,

11. fullgöra de uppgifter som ankommer på behörig myndighet enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2006/2004 av den 27 oktober 2004 om samarbete mellan de nationella tillsynsmyndigheter

som ansvarar för konsumentskyddslagstiftningen, i fråga om efterlevnaden av sådana regler som verket har tillsyn över,

12. fullgöra de uppgifter som ankommer på behörig myndighet enligt artiklarna 14 och 16.3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 816/2006 av den 17 maj 2006 om tvångslicensiering av patent för tillverkning av läkemedelsprodukter för export till länder med folkhälsoproblem, och

13. ha ett sektorsansvar för miljömålsarbetet.

Läkemedelsverket ska aktivt bevaka och utreda behovet av narkotikaklassificering av sådana varor som utgör läkemedel eller varor som har potentiell medicinsk användning. I detta arbete får Läkemedelsverket köpa in substanser eller varor från Internet och låta analysera dem i syfte att fastställa innehåll och aktiv substans.

Läkemedelsverket ska medverka i den referensgrupp för den aktuella drogsituationen i Sverige som Statens folkhälsoinstitut är administrativt ansvarigt för och som utgör ett hjälpmedel även vid Läkemedelsverkets bevakning av behovet av narkotikaklassificering.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2010.

19 Förslag till
förordning om ändring i förordningen
(2007:1214) med instruktion för Statens
folkhälsoinstitut

Prop. 2010/11:4
Bilaga 2

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2007:1214) med instruktion för Statens folkhälsoinstitut att 2 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Statens folkhälsoinstitut ska särskilt

1. analysera utvecklingen av folkhälsan med utgångspunkt i de faktorer som påverkar denna,

2. förse regeringen med information och med underlag för beslut,

3. beakta barns, ungas och äldres hälsa,

4. ställa samman och till kommuner, landsting och den ideella sektorn sprida forskningsresultat om metoder och strategier inom folkhälsoområdet,

5. svara för tillståndsgivning och tillsyn i enlighet med vad som anges i alkohollagen (1994:1738) och lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor,

6. bevaka och utreda behovet av narkotikaklassificering av sådana varor som inte *utgör läkemedel* samt behovet av kontroll av varor enligt lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor,

6. *aktivt* bevaka och utreda behovet av narkotikaklassificering av sådana varor som inte *har potentiell medicinsk användning* samt behovet av kontroll av varor enligt lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor,

7. ha ett informationsansvar i fråga om narkotika, vissa hälsofarliga varor enligt lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor, vissa dopningsmedel enligt lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel, s.k. flyktiga ämnen som vid inandning medför eller kan antas medföra berusning samt nya ämnen som kan antas bli förklarade som narkotika eller hälsofarliga varor,

7. svara för tillsyn i enlighet med vad som anges i forskarlagen (1993:581),

8. svara för tillsyn i enlighet med vad som anges i forskarlagen (1993:581),

8. främja tillgången på statistik av god kvalitet inom alkoholnarkotika- och tobaksområdena,

9. främja tillgången på statistik av god kvalitet inom alkoholnarkotika- och tobaksområdena,

9. följa det internationella folkhälsoarbetet.

10. följa det internationella folkhälsoarbetet.

Statens folkhälsoinstitut ska ha ansvar för kontrollen av dokument m.m. för vintransporter i enlighet med vad som anges i förordningen (1999:1148) om EG:s förordningar om jordbruksprodukter.

I arbetet med att bevaka och utreda behovet av narkotikaklassificering av sådana varor som inte har potentiell medicinsk användning samt behovet av kontroll av varor enligt lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor, får Statens folkhälsoinstitut köpa in substanser eller varor från Internet och låta analysera dem i syfte att fastställa innehåll och aktiv substans.

Statens folkhälsoinstitut ska vara administrativt ansvarigt för den referensgrupp för den aktuella drogsituationen i Sverige, som utgör ett hjälpmedel dels vid institutets bevakning av behovet av narkotikaklassificering av varor som inte har potentiell medicinsk användning samt behovet av kontroll av varor enligt lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor, dels vid Läke-medelsverkets bevakning av behovet av narkotikaklassificering av sådana varor som utgör läkemedel eller varor som har potentiell medicinsk användning. Statens folkhälsoinstitut ska vidare vara administrativt ansvarigt för den expertgrupp som bedömer vilka medel som torde omfattas av lagen om förbud mot vissa dopningsmedel.

Statens folkhälsoinstitut ska vara nationell enhet för Europeiska centrumet för kontroll av narkotika och narkotikamissbruk (ECNN).

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2010.

Förteckning över remissinstanser
Bättre kontroll av missbruksmedel – En effektivare
narkotika- och dopningslagstiftning m.m.
(SOU 2008:120)

Riksdagens ombudsmän, Riksrevisionen, Hovrätten för Västra Sverige, Norrköpings tingsrätt, Malmö tingsrätt, Göteborgs tingsrätt, Kammarrätten i Jönköping, Länsrätten i Stockholms län, Länsrätten i Gävleborgs län, Justitiekanslern, Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Statens kriminaltekniska laboratorium (SKL), Kriminalvården, Brottsförebyggande rådet, Rättsmedicinalverket, Kommerskollegium, Kustbevakningen, Socialstyrelsen, Läkemedelsverket, Statens folkhälsoinstitut (FHI), Statens institutionsstyrelse, Apoteket AB, Giftinformationscentralen, Tullverket, Statskontoret, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Västra Götaland, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Uppsala universitet, Lunds universitet, Stockholms universitet, Karolinska institutet, Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA), Livsmedelsverket, Konkurrensverket, Ungdomsstyrelsen, Stockholms kommun, Helsingborgs kommun, Malmö kommun, Göteborgs kommun, Örebro kommun, Sundsvall kommun, Härnösand kommun, Umeå kommun, Stockholms läns landsting, Östergötlands läns landsting, Skåne läns landsting, Örebro läns landsting, Sveriges Kommuner och Landsting, Svenska Läkaresällskapet, Sveriges Advokatsamfund, Svenskt Näringsliv, Riksidrottsförbundet, Näringslivets regelnämnd, Föräldraföreningen mot narkotika, FMN, IOGT-NTO, Karolinska universitetssjukhuset (Klinisk farmakologi), Kemikalieinspektionen, Kemisk-tekniska leverantörsförbundet (KTF), Kvinnoorganisationernas Samarbetsråd i Alkohol- och Narkotikafrågor, KSAN, Plast- och kemiföretagen, Riksförbundet för Hjälp åt Läkemedelsmissbrukare, RFHL, Riksförbundet Narkotikafritt Samhälle, RNS, Sahlgrenska universitetssjukhuset, Svensk Dagligvaruhandel, Svenska narkotikapolisföreningen samt SWEDAC.

Yttranden utanför remisslistan:

Svensk förening för allmänmedicin och Regelrådet.

1.1 Förslag till lag om förstörande av vissa hälsofarliga missbrukssubstanser

Lagens syfte och tillämpningsområde

1 § Denna lag innehåller bestämmelser som syftar till att skydda människors liv eller hälsa mot skador av vissa hälsofarliga missbrukssubstanser.

2 § Denna lag tillämpas på substanser som

1. har förklarats som narkotika enligt förordningen (1992:1554) om kontroll av narkotika eller som hälsofarlig vara enligt förordningen (1999:58) om förbud mot vissa hälsofarliga varor enligt en författning som har beslutats men ännu inte trätt i kraft,

2. har förklarats som narkotika i en internationell överenskommelse som Sverige har biträtt men som helt eller delvis inte har trätt i kraft här i landet, eller

3. kan antas komma att av regeringen förklaras som narkotika eller som hälsofarlig vara enligt någon av de i punkt 1 angivna förordningarna.

Om en substans som avses i första stycket på grund av omständigheter i det enskilda fallet kan antas vara avsedd att användas i syfte att uppnå berusning eller annan påverkan och därvid förorsaka skada eller dödsfall, får beslut meddelas om att substansen ska förstöras.

Vem som beslutar om förstörande

3 § Beslut om förstörande fattas av en åklagare.

Om ärendet är av enkel beskaffenhet får beslut om förstörande även fattas av en sådan befattningshavare hos Tullverket som anges i 32 § lagen (2000:1225) om straff för smuggling. Vad som i denna lag föreskrivs om åklagare gäller även en sådan befattningshavare, om inte annat anges.

Omhändertagande i avvaktan på beslut om förstörande

4 § Om en polisman eller tulltjänsteman påträffar en substans och det skäligen kan antas att ett beslut om förstörande av substansen kan komma att meddelas enligt denna lag, får han eller hon besluta att omhänderta substansen, i avvaktan på åklagarens beslut.

Bestämmelserna i 16–25 och 27–30 §§ förvaltningslagen (1986:223) tillämpas inte på förfarandet hos polisen respektive Tullverket.

5 § Vid ett omhändertagande enligt 4 § får polismannen eller tulltjänstemannen hålla förhör med den som innehar substansen, annan som är närvarande när substansen påträffas, samt den som äger eller är motta-

gare av substansen, i syfte att utreda om det finns förutsättningar för ett omhändertagande.

Prop. 2010/11:4
Bilaga 4

Vid ett sådant förhör tillämpas följande bestämmelser i 23 kap. rättegångsbalken:

- 4 § om objektivitet,
- 10 § om vem som får närvara vid förhör, och
- 12 § om förbud mot otillbörliga åtgärder under förhör.

Vid tillämpningen av 23 kap. 4 § rättegångsbalken ska bestämmelserna om den som är misstänkt i stället avse den från vilken substansen kan komma att omhändertas.

6 § När en polismyndighet, Tullverket eller en åklagare häver ett beslag av en sådan substans som anges i 2 § får den som häver beslaget besluta att omhänderta substansen, om förutsättningarna enligt 4 § är uppfyllda. En åklagare får även besluta att omhänderta en substans i de fall där rätten häver ett beslag.

7 § Ett beslut i fråga om omhändertagande gäller omedelbart. En omhändertagen substans ska tas i förvar.

8 § Protokoll ska föras över omhändertagandet. Av protokollet, som ska upprättas omedelbart, ska det framgå

1. vad som har omhändertagits,
2. vem som har fattat beslutet om omhändertagande,
3. grunden för beslutet,
4. vem eller vilka som åtgärden berör,
5. vem eller vilka som varit närvarande vid åtgärden,
6. tidpunkten för åtgärden, samt
7. övriga omständigheter vid ingripandet.

Protokollet ska överlämnas till den som berörs av beslutet, tillsammans med en upplysning om rätten till domstolsprövning i de fall där åklagaren beslutar om eller fastställer ett omhändertagande och vad som gäller i fråga om omprövning och överklagande.

Förfarandet hos åklagaren

Beslut att fastställa ett omhändertagande

9 § Ett beslut om omhändertagande, som har fattats av någon annan än en åklagare, ska skyndsamt anmälas till åklagaren, som omedelbart ska pröva om omhändertagandet ska bestå.

Åklagarens beslut ska vara skriftligt och, om omhändertagandet fastställs, innehålla de skäl som detta grundas på.

Den som berörs av beslutet ska underrättas dels om beslutet och om möjligheten att begära omprövning enligt 16 §, dels om hur beslutet kan överklagas enligt 18 §. Protokollet över omhändertagandet ska fogas till beslutet. Åklagaren bestämmer hur underrättelsen ska ske.

10 § Åklagaren får besluta om förstörande av en substans, om förutsättningarna enligt 2 § är uppfyllda och åklagaren

2. beslutat om ett omhändertagande enligt 6 §, eller

1. fastställt ett omhändertagande enligt 9 §.

Har, sedan ett förfarande enligt denna lag inletts, den författning trätt i kraft genom vilken substansen förklarats som narkotika eller hälso-farlig vara, hindrar detta inte att åklagaren beslutar om förstörande.

Ett beslut om förstörande får meddelas även om ägaren till substansen är okänd.

11 § Beslut om förstörande ska fattas så snart det kan ske.

Ett beslut i fråga om förstörande ska vara skriftligt och ange

1. om substansen ska förstöras eller inte,

2. från vem substansen omhändertagits och annan som berörs av beslutet,

3. vilka skäl beslutet grundas på, och

4. möjligheten att begära omprövning enligt 16 § samt hur beslutet kan överklagas enligt 18 §.

12 § Om det inte är obehövligt ska, på åklagarens begäran, Statens folkhälsoinstitut och Läkemedelsverket inom viss tid yttra sig i frågan om substansen är av sådant slag som anges i 2 §.

13 § En åklagare får anlita biträde av en polismyndighet eller Tullverket vid utredning av frågor om förstörande enligt denna lag.

Vid ett sådant förhör tillämpas följande bestämmelser i 23 kap. rättegångsbalken:

– 4 § om objektivitet,

– 6 § om rätt att hålla förhör,

– 10 § om vem som får närvara vid förhör, och

– 12 § om förbud mot otillbörliga åtgärder under förhör.

Vid tillämpningen av 23 kap. 4 § rättegångsbalken ska bestämmelserna om den som är misstänkt i stället avse den från vilken substansen kan komma att omhändertas.

14 § Den som berörs av ett beslut om förstörande ska delges beslutet.

Har det inte kunnat utredas vem som är ägare till den substans som beslutet om förstörande avser, ska åklagaren anslå beslutet hos myndigheten med uppgift om under vilka omständigheter substansen har anträffats. Åklagaren ska ange en viss tid, som inte understiger en månad, under vilken den som vill göra anspråk på substansen ska ge sig till känna. Om det inte framställs något sådant anspråk, vinner beslutet laga kraft.

Om värdet av substansen är mindre än en tiondel av det prisbasbelopp enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring som gällde då åklagarens beslut meddelades, får delgivning ske genom att beslutet anslås hos åklagarmyndigheten.

15 § Har åklagaren underrättats enligt 22 §, ska han eller hon genast meddela domstolen, om ärendet är föremål för domstolsprövning.

Prop. 2010/11:4
Bilaga 4

Omprövning

16 § Om det på grund av ändrade förhållanden finns skäl för det, får åklagaren på eget initiativ, eller efter begäran av den som berörs av ett beslut om omhändertagande eller förstörande, häva eller ändra beslutet. Detta gäller dock inte om frågan är föremål för domstolsprövning eller har avgjorts av domstol.

Förvaltningslagens tillämplighet

17 § Vid åklagarens handläggning enligt denna lag tillämpas endast följande bestämmelser i förvaltningslagen (1986:223):

- 4 och 5 §§ om myndigheternas serviceskyldighet,
- 6 § om samverkan mellan myndigheter,
- 7 § om allmänna krav på handläggningen av ärenden,
- 8 § om tolk,
- 9 § om ombud och biträde,
- 10 § om inkommande handlingar,
- 11 och 12 §§ om jäv,
- 15 § om anteckning av uppgifter,
- 16 § om parters rätt att få del av uppgifter,
- 20 § första stycket andra meningen 1 och 4 och andra stycket om att beslutsskäl får utelämnas,
- 24 § om rättidsprövning av överklagande,
- 26 § om rättelse av skrivfel och liknande, och
- 30 § om överklagande av avvisningsbeslut.

Vid handläggning av en fråga om förstörande tillämpas även följande bestämmelser i förvaltningslagen:

- 13 § första stycket om remiss,
- 14 § om muntlig handläggning, och
- 17 § om parters rätt att få del av uppgifter innan ett ärende avgörs.

I fråga om allmän åklagare ska dock bestämmelsen om jäv i 7 kap. 6 § rättegångsbalken tillämpas.

Överklagande

18 § Åklagarens beslut om omhändertagande eller förstörande får överklagas hos tingsrätt av en enskild som berörs av beslutet. Ett överklagande ska vara skriftligt och ges in till åklagaren. Överklagandet ska ha kommit in till åklagaren inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet. Beslut om omhändertagande får dock överklagas utan begränsning till viss tid.

Åklagaren ska med eget yttrande överlämna överklagandet och övriga handlingar i ärendet till tingsrätten.

19 § Behörig tingsrätt är den domstol inom vars domkrets det överklagade beslutet har fattats.

Prop. 2010/11:4
Bilaga 4

20 § Vid domstolens handläggning tillämpas lagen (1996:242) om domstolsärenden. Åklagare är motpart till den enskilde sedan handlingarna i ärendet har överlämnats till domstol.

Övriga bestämmelser

21 § När Statens folkhälsoinstitut eller Läkemedelsverket ska yttra sig enligt 12 §, ska myndigheten så snart det kan ske ta ställning till om det finns skäl att hos regeringen anmäla att substansen bör förklaras som narkotika eller hälsofarlig vara, om så inte redan har skett.

22 § Om Statens folkhälsoinstitut eller Läkemedelsverket har yttrat sig enligt 12 §, ska myndigheten genast underrätta åklagaren om ändrade förhållanden som kan påverka ett beslut enligt denna lag.

23 § En omhändertagen substans ska återlämnas till den från vilken den har omhändertagits om

1. åklagaren eller rätten beslutar att ett omhändertagande inte ska bestå, eller

2. åklagaren eller rätten beslutar att substansen inte ska förstöras.

När något ska återlämnas enligt första stycket ska den från vilken substansen har omhändertagits så snart som möjligt underrättas om att substansen kan hämtas och att den, om den inte hämtas inom viss tid som inte understiger en månad, kommer att förstöras. Om det är känt att någon annan också berörs av beslutet ska även denne underrättas om att omhändertagandet har upphört och till vem substansen kommer att utlämnas.

Underrättelse om att substansen får avhämtas ska delges berörd person. Egendomen ska finnas tillgänglig för avhämtning hos den förvarande myndigheten under minst den tid som angetts i underrättelse enligt andra stycket.

24 § Den myndighet som förvarar substansen ska ombesörja att den förstörs

1. om den från vilken substansen har omhändertagits begär det,

2. när ett beslut om förstörande har vunnit laga kraft,

3. om vården av substansen är förenad med särskilt höga kostnader eller betydande risker, eller

4. om den till vilken substansen ska återlämnas inte hämtar den inom angiven tid.

25 § Den som orsakas sakskada till följd av att en substans har förstörts har rätt till ersättning

1. om åklagaren eller rätten därefter finner att det saknas grund för förstörande, eller

2. om substansen har förstörts med stöd av 2 § första stycket 3 och den därefter inte förklaras som narkotika eller hälsofarlig vara.

Rätt till ersättning föreligger dock inte om substansen har förstörts med stöd av 24 § 1. Prop. 2010/11:4
Bilaga 4

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.
 2. Lagen tillämpas endast på substanser som omhändertagits för förstöring efter ikraftträdandet.

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

Prop. 2010/11:4
Bilaga 4

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1992:860) om kontroll av narkotika att det ska införas två nya paragrafer, 15 och 16 §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

15 §

Den som har tillstånd att hantera en hälsofarlig vara för industriellt ändamål enligt lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor har rätt att, om varan förklaras som narkotika, med stöd av det befintliga tillståndet under en tid av högst två månader från den dag varan förklarades som narkotika fortsätta hantera varan på det sätt och de villkor som följer av tillståndet.

16 §

Om en tillståndshavare inom den i 15 § angivna tidsfristen har ansökt hos Läkemedelsverket om tillstånd att fortsätta hantera varan för industriellt ändamål enligt denna lag, har innehavaren rätt till det fram till dess att ärendet har avgjorts slutligt.

Fram till dess att tillståndsärendet har avgjorts slutligt ska sökanden, om inte annat förordnas, följa de villkor som gäller enligt det tillstånd som meddelats enligt lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

För det fall en ansökan enligt första stycket avslås ska den instans som prövat ärendet i beslutet ange den dag då sökanden senast ska ha avhänt sig varan.

Förteckning över remissinstanser Utkastet till lagrådsremiss om en effektivare narkotika- och dopningslagstiftning m.m.

Riksdagens ombudsmän, Hovrätten för Nedre Norrland, Hovrätten för Västra Sverige, Norrköpings tingsrätt, Malmö tingsrätt, Attunda tingsrätt, Kammarrätten i Jönköping, Förvaltningsrätten i Stockholm, Justitiekanslern, Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Statens folkhälsoinstitut, Tullverket, Sveriges advokatsamfund, Kemisk-tekniska Leverantörförbundet och Plast- och kemiföretagen.

Vid Socialdepartementets remissmöte den 25 maj 2010 över utkast till lagrådsremiss om en effektivare narkotika- och dopningslagstiftning m.m. deltog företrädare från följande remissinstanser: Åklagarmyndigheten, Tullverket, Rikspolisstyrelsen, Statens folkhälsoinstitut, Läke- medelsverket, Polismyndigheten i Stockholms län och Kemisk-Tekniska Leverantörförbundet.

Följande remissinstanser har lämnat skriftliga synpunkter: Riksdagens ombudsmän, Hovrätten för Nedre Norrland, Malmö tingsrätt, Attunda tingsrätt, Kammarrätten i Jönköping, Förvaltningsrätten i Stockholm, Justitiekanslern, Domstolsverket, Tullverket, Sveriges Advokatsamfund samt Läke- medelsverket.

Hovrätten för Västra Sverige, Norrköpings tingsrätt och Plast- och kemiföretagen var inbjudna till remissmötet men avstod från att delta vid mötet och från att lämna skriftliga synpunkter.

Regeringen har följande förslag till lagtext.

1.1 Förslag till lag om förstörande av vissa hälsofarliga missbrukssubstanser

Lagens syfte och tillämpningsområde

1 § Denna lag innehåller bestämmelser som syftar till att skydda människors liv eller hälsa mot skador till följd av hälsofarlig användning av vissa substanser.

2 § Denna lag gäller för substanser som

4. har förklarats som narkotika enligt förordningen (1992:1554) om kontroll av narkotika eller som hälsofarlig vara enligt förordningen (1999:58) om förbud mot vissa hälsofarliga varor enligt en förordning som har beslutats men ännu inte trätt i kraft,

5. har förklarats som narkotika enligt en internationell överenskommelse som Sverige har tillträtt men där förklaringen ännu inte har trätt i kraft här i landet, eller

6. kan antas komma att av regeringen förklaras som narkotika eller som hälsofarlig vara enligt någon av de i punkt 1 angivna förordningarna.

Förutsättningar för förstörande

3 § Om en substans som avses i 2 § på grund av omständigheter i det enskilda fallet kan antas vara avsedd att användas i syfte att uppnå berusning eller annan påverkan och då kan komma att försäka skada eller dödsfall, får beslut fattas om att substansen ska förstöras.

Vem som beslutar om förstörande

4 § Beslut om förstörande fattas av en åklagare.

Om ärendet är av enkel beskaffenhet får beslut om förstörande även fattas av en sådan befattningshavare hos Tullverket som anges i 32 § lagen (2000:1225) om straff för smuggling. Vad som i denna lag föreskrivs om åklagare gäller även en sådan befattningshavare, om inte annat anges.

Omhändertagande av en substans i avvaktan på beslut om förstörande

5 § Om en polisman eller tulltjänsteman påträffar en substans och det skäligen kan antas att ett beslut om förstörande av substansen kan komma att meddelas enligt denna lag, får han eller hon besluta att omhänderta substansen i avvaktan på åklagarens beslut.

Bestämmelserna i 16–25 och 27–30 §§ förvaltningslagen (1986:223) tillämpas inte på förfarandet hos polisen eller på förfarandet hos Tullverket i frågor som gäller omhändertagande i avvaktan på beslut om förstörande. Prop. 2010/11:4
Bilaga 6

6 § Vid ett omhändertagande av en substans enligt 5 § får polismannen eller tulltjänstemannen hålla förhör med den som innehar substansen, annan som är närvarande när substansen påträffas, samt den som äger eller är avsändare eller mottagare av substansen, i syfte att utreda om det finns förutsättningar för ett omhändertagande.

Vid ett sådant förhör tillämpas följande bestämmelser i 23 kap. rättegångsbalken:

- 4 § om objektivitet,
- 10 § om vem som får närvara vid förhör, och
- 12 § om förbud mot otillbörliga åtgärder under förhör.

Vid tillämpningen av 23 kap. 4 § rättegångsbalken ska bestämmelserna om den som är misstänkt i stället avse den från vilken substansen kan komma att omhändertas.

7 § När en polismyndighet, Tullverket eller en åklagare häver ett beslag av en sådan substans som avses i 2 § får den som häver beslaget besluta att omhänderta substansen, om förutsättningarna enligt 5 § är uppfyllda. En åklagare får även besluta att omhänderta en substans i de fall där rätten häver ett beslag.

8 § Ett beslut i fråga om omhändertagande gäller omedelbart. En omhändertagen substans ska tas i förvar.

9 § Protokoll ska föras över omhändertagandet. Av protokollet, som ska upprättas omedelbart, ska det framgå

1. vad som har omhändertagits,
2. vem som har fattat beslutet om omhändertagande,
3. grunden för beslutet,
4. vem eller vilka som omhändertagandet berör,
5. vem eller vilka som varit närvarande vid omhändertagandet,
6. tidpunkten för omhändertagandet, samt
7. övriga omständigheter vid omhändertagandet.

Protokollet ska överlämnas till den som berörs av beslutet, tillsammans med en upplysning om rätten till domstolsprövning i de fall där åklagaren beslutar om eller fastställer ett omhändertagande och vad som gäller i fråga om omprövning och överklagande.

Förfarandet hos åklagaren

Beslut att fastställa ett omhändertagande

10 § Ett beslut om omhändertagande, som har fattats av någon annan än en åklagare, ska skyndsamt anmälas till åklagaren, som omedelbart ska pröva om omhändertagandet ska bestå.

Åklagarens beslut ska vara skriftligt och, om omhändertagandet fastställs, innehålla de skäl som beslutet grundas på.

Den som berörs av beslutet ska underrättas dels om beslutet och om möjligheten att begära omprövning enligt 17 §, dels om hur beslutet kan överklagas enligt 19 §. Protokollet över omhändertagandet ska fogas till beslutet. Åklagaren bestämmer hur underrättelsen ska ske.

Beslut om förstörande

11 § Åklagaren får besluta om förstörande av en substans, om förutsättningarna enligt 3 § är uppfyllda och åklagaren har

1. beslutat om ett omhändertagande enligt 7 §, eller
2. fastställt ett omhändertagande enligt 10 §.

Har, sedan ett förfarande enligt denna lag inletts, den författning trätt i kraft genom vilken substansen förklarats som narkotika eller hälsofarlig vara, hindrar detta inte att åklagaren beslutar om förstörande.

Ett beslut om förstörande får fattas även om ägaren till substansen är okänd.

12 § Beslut om förstörande ska fattas så snart det kan ske.

Ett beslut i fråga om förstörande ska vara skriftligt och ange

5. om substansen ska förstöras eller inte,
6. från vem substansen omhändertagits och annan som berörs av beslutet,
7. vilka skäl beslutet grundas på, och
8. möjligheten att begära omprövning enligt 17 § samt hur beslutet kan överklagas enligt 19 §.

13 § Om det inte är onödigt ska Statens folkhälsoinstitut och Läke-medelsverket på åklagarens begäran inom viss tid yttra sig i frågan om substansen är av sådant slag som anges i 2 §.

14 § Åklagare inom åklagarväsendet får anlita biträde av en polismyndighet eller Tullverket vid utredning av frågor om förstörande enligt denna lag.

Vid ett förhör tillämpas följande bestämmelser i 23 kap. rättegångsbalken:

- 4 § om objektivitet,
- 6 § om rätt att hålla förhör,
- 10 § om vem som får närvara vid förhör, och
- 12 § om förbud mot otillbörliga åtgärder under förhör.

Vid tillämpningen av 23 kap. 4 § rättegångsbalken ska bestämmelserna om den som är misstänkt i stället avse den från vilken substansen har omhändertagits.

15 § Den som berörs av ett beslut om förstörande ska delges beslutet.

Om ett försök till delgivning enligt första stycket har misslyckats, eller ett delgivningsförsök bedöms som utsiktslöst, och värdet av substansen kan antas vara mindre än en tiondel av det prisbasbelopp enligt lagen

(1962:381) om allmän försäkring som gällde när åklagarens beslut meddelades, får delgivning ske genom att beslutet anslås hos åklagaren.

Har det inte kunnat utredas vem som är ägare till den substans som beslutet om förstörande avser, ska åklagaren anslå beslutet hos myndigheten med uppgift om under vilka omständigheter substansen har anträffats. Åklagaren ska ange en viss tid, som inte understiger en månad, under vilken den som vill göra anspråk på substansen ska ge sig till känna. Om det inte framställs något sådant anspråk, vinner beslutet laga kraft.

16 § Har åklagaren underrättats enligt 23 § ska han eller hon skyndsamt underrätta domstolen, förutsatt att ärendet är föremål för domstolsprövning.

Omprövning

17 § Om det på grund av ändrade förhållanden finns skäl för det, eller om beslutet är uppenbart oriktigt, får åklagaren på eget initiativ eller efter begäran av den som berörs av beslutet, häva eller ändra ett beslut om omhändertagande eller förstörande. Detta gäller dock inte om frågan är föremål för domstolsprövning eller har avgjorts av domstol.

Förvaltningslagens tillämplighet

18 § Vid åklagarens handläggning enligt denna lag tillämpas endast följande bestämmelser i förvaltningslagen (1986:223):

- 4 och 5 §§ om myndigheternas serviceskyldighet,
- 6 § om samverkan mellan myndigheter,
- 7 § om allmänna krav på handläggningen av ärenden,
- 8 § om tolk,
- 9 § om ombud och biträde,
- 10 § om inkommande handlingar,
- 11 och 12 §§ om jäv,
- 15 § om anteckning av uppgifter,
- 16 § om parters rätt att få del av uppgifter,
- 20 § första stycket andra meningen 1 och 4 och andra stycket om att beslutsskäl får utelämnas,
- 24 § om rättidsprövning av överklagande,
- 26 § om rättelse av skrivfel och liknande, och
- 30 § om överklagande av avvisningsbeslut.

Vid handläggning av en fråga om förstörande tillämpas även följande bestämmelser i förvaltningslagen:

- 13 § första stycket om remiss,
- 14 § om muntlig handläggning, och
- 17 § om parters rätt att få del av uppgifter innan ett ärende avgörs.

I fråga om allmän åklagare ska dock bestämmelsen om jäv i 7 kap. 6 § rättegångsbalken tillämpas.

Överklagande

19 § Åklagarens beslut om omhändertagande eller förstörande får överklagas hos tingsrätt av en enskild som berörs av beslutet. Ett överklagande ska vara skriftligt och ges in till åklagaren. Överklagandet ska ha kommit in till åklagaren inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet. Beslut om omhändertagande får dock överklagas utan begränsning till viss tid.

Om åklagaren inte avvisar överklagandet enligt 24 § förvaltningslagen (1986:223), ska han eller hon tillsammans med eget yttrande överlämna överklagandet och övriga handlingar i ärendet till tingsrätten.

20 § Behörig tingsrätt är den domstol inom vars domkrets det överklagade beslutet har fattats.

21 § Vid domstolens handläggning tillämpas lagen (1996:242) om domstolsärenden. Åklagare är motpart till den enskilde sedan handlingarna i ärendet har överlämnats till domstol.

Övriga bestämmelser

22 § När Statens folkhälsoinstitut eller Läkemedelsverket ska yttra sig enligt 13 §, ska myndigheten så snart det kan ske ta ställning till om det finns skäl att hos regeringen ansöka om att substansen förklaras som narkotika eller hälsofarlig vara, om så inte redan har skett.

23 § Om Statens folkhälsoinstitut eller Läkemedelsverket har yttrat sig enligt 13 §, ska myndigheten skyndsamt underrätta åklagaren om ändrade förhållanden som kan påverka ett beslut enligt denna lag.

24 § En omhändertagen substans ska återlämnas till den från vilken den har omhändertagits om

1. åklagaren eller rätten beslutar att ett omhändertagande inte ska bestå, eller
2. åklagaren eller rätten beslutar att substansen inte ska förstöras.

När något ska återlämnas enligt första stycket ska den från vilken substansen har omhändertagits så snart som möjligt underrättas om att substansen får hämtas och att den, om den inte hämtas inom viss tid som inte understiger en månad, kommer att förstöras. Om det är känt att någon annan också berörs av beslutet ska även han eller hon underrättas om att omhändertagandet har upphört och till vem substansen kommer att utlämnas.

Underrättelse om att substansen får avhämtas ska delges berörd person. Egendomen ska finnas tillgänglig för avhämtning hos den förvarande myndigheten under minst den tid som angetts i underrättelse enligt andra stycket.

25 § Den myndighet som förvarar substansen ska ombesörja att den förstörs när ett beslut om förstörande har vunnit laga kraft.

Förstörande får även ske om

1. den från vilken substansen har omhändertagits begär det,
2. den till vilken substansen ska återlämnas inte hämtar den inom angiven tid, eller
3. vården av substansen är förenad med särskilt höga kostnader eller betydande risker.

26 § Den som orsakas sakskada till följd av att en substans har förstörts har rätt till ersättning

1. om åklagaren eller rätten därefter finner att det saknas grund för förstörande, eller
2. om substansen har förstörts med stöd av 2 § första stycket 3 och den därefter inte förklaras som narkotika eller hälsofarlig vara.

Rätt till ersättning föreligger dock inte om substansen har förstörts med stöd av 25 § andra stycket 1 eller 2.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 december 2010.
 2. Lagen tillämpas endast på substanser som omhändertagits för förstöring efter ikraftträdandet.

Härigenom föreskrivs att 36 kap. 1 b § brottsbalken ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt bet. 2009/10:JuU35 Föreslagen lydelse

36 kap.

1 b §

Döms någon för ett brott för vilket är föreskrivet fängelse i sex år eller mer och har brottet varit av beskaffenhet att kunna ge utbyte, ska även i annat fall än som avses i 1 § egendom förklaras förverkad, om det framstår som klart mera sannolikt att den utgör utbyte av brottslig verksamhet än att så inte är fallet. I stället för egendomen får dess värde förklaras förverkat.

Har brottet varit av beskaffenhet att kunna ge utbyte, gäller första stycket också om någon döms för

1. människohandel enligt 4 kap. 1 a § tredje stycket, koppleri, ocker som är grovt, olovlig befattning med falska pengar som är grovt, eller grovt dobbleri,

2. narkotikabrott enligt 1 § narkotikastrafflagen (1968:64) eller olovlig befattning med narkotikaprekursorer enligt 3 b § första stycket samma lag,

3. dopningsbrott enligt 3 § första stycket lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel eller grovt dopningsbrott enligt 3 a § samma lag,

4. narkotikasmuggling enligt 6 § första stycket lagen (2000:1225) om straff för smuggling, eller

5. människosmuggling enligt 20 kap. 8 § första stycket utlänningslagen (2005:716) eller organiserande av människosmuggling enligt 20 kap. 9 § första stycket samma lag.

Vad som sägs om förverkande i första och andra styckena gäller också om någon döms för försök, förberedelse eller stämpling till ett brott som avses där.

Förverkande enligt denna paragraf får inte beslutas om det är oskäligt.

Denna lag träder i kraft den 1 december 2010.

Härigenom föreskrivs att 1 och 3 a §§ lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel ska ha följande lydelse.

1 §

Denna lag gäller

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

1. syntetiska anabola steroider,
2. testosteron och dess derivat,
3. tillväxthormon, och
4. kemiska substanser som ökar produktion av testosteron och dess derivat eller av tillväxthormon, eller kemiska substanser som ökar frigörelse av testosteron och dess derivat eller av tillväxthormon.

3 a §¹

Är ett brott som avses i 3 § första stycket att anse som grovt döms för grovt dopningsbrott till fängelse, lägst sex månader och högst fyra år. Vid bedömningen av om brottet är grovt skall det särskilt beaktas om det har utgjort led i en verksamhet som har bedrivits i större omfattning eller yrkesmässigt, avsett särskilt stor mängd dopningsmedel eller annars varit av särskilt farlig eller hänsynslös art.

Är ett brott som avses i 3 § första stycket att anse som grovt döms för grovt dopningsbrott till fängelse, lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om gärningen har utgjort led i en verksamhet som har bedrivits i större omfattning eller yrkesmässigt, avsett särskilt stor mängd dopningsmedel eller annars varit av särskilt farlig eller hänsynslös art.

Denna lag träder i kraft den 1 december 2010.

¹ Senaste lydelse 1999:44.

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

dels att 2–4, 7, 7 a, 9, 9 a och 11–13 §§ samt rubriken närmast före 3 § ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 15 §, samt närmast före 12 och 15 §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Narkotika får *importeras*, tillverkas, *exporteras*, bjudas ut till försäljning, överlåtas eller innehas endast för medicinskt, vetenskapligt eller annat samhällsnyttigt ändamål som är särskilt angeläget.

2 §¹

Narkotika får *föras in*, tillverkas, *föras ut*, bjudas ut till försäljning, överlåtas eller innehas endast för medicinskt, vetenskapligt eller annat samhällsnyttigt ändamål som är särskilt angeläget, *samt i de fall regeringen särskilt föreskriver om det för industriellt ändamål eller om undantag från kravet på tillstånd har meddelats enligt 12 § fjärde stycket.*

Vid tillämpning av denna lag ska en vara anses ha förts in till eller ut från landet när den har förts över gränsen för svenskt territorium.

Import och export

Införsel och utförsel

Narkotika får *importeras* eller *exporteras* endast av den som har tillstånd till det.

3 §²

Narkotika får *föras in* eller *föras ut* endast av den som har tillstånd till det.

Om inte regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Läkemedelsverket föreskriver något annat, får dock resande utan tillstånd föra in narkotiska läkemedel i Sverige och föra ut sådana läkemedel från landet, om de är avsedda för medicinskt ändamål och den resandes personliga bruk.

Om inte regeringen *eller den myndighet som regeringen bestämmer* föreskriver något annat, får dock resande utan tillstånd föra in narkotiska läkemedel i Sverige och föra ut sådana läkemedel från landet, om de är avsedda för medicinskt ändamål och den resandes personliga bruk.

Narkotika får inte utan tillstånd sändas genom landet eller, i annat fall än som avses i andra stycket, föras ut ur landet. I övrigt gäller lagen

¹ Senaste lydelse 1999:55.

² Senaste lydelse 2000:539.

4 §

Med tillverkning avses i denna lag framställning, omvandling, bearbetning, avvägning, uppräknings, förpackning eller ompackning av narkotika *samt framställning av sådan beredning som innehåller narkotika utan att beredningen anses som narkotika.*

Med tillverkning avses i denna lag framställning, omvandling, bearbetning, avvägning, uppräknings, förpackning eller ompackning av narkotika.

Tillverkning av narkotika får bedrivas endast av den som har tillstånd till det. Tillstånd behövs dock inte för att på apotek göra en beredning med narkotiskt ämne som verksam beståndsdel eller för att i vetenskapligt syfte framställa narkotika vid en vetenskaplig institution, som ägs eller stöds av staten.

7 §³

Narkotika får innehas endast av

1. den som har rätt att handla med varan,
2. en föreståndare för en vetenskaplig institution som ägs eller stöds av staten eller en kommun, i den mån varan behövs för vetenskaplig forskning, undersökning eller undervisning,
3. en befattningshavare vid försvarsmakten enligt särskilda bestämmelser,
4. den som fått varan utlämnad till sig enligt 6 § första stycket eller medgetts *import* enligt 3 § första stycket, *eller*
5. den som fått *särskilt* tillstånd till det för utbildningsändamål eller något annat samhällsnyttigt ändamål.

4. den som fått varan utlämnad till sig enligt 6 § första stycket eller medgetts *införsel* enligt 3 § första stycket,
5. den som fått tillstånd till det för utbildningsändamål eller något annat samhällsnyttigt ändamål, *eller*

6. *den som fått tillstånd till det för industriellt ändamål.*

7 a §⁴

Med *narkotikaprekursor* avses i denna lag *ett ämne som kan användas för olaglig framställning av narkotika och som finns upptaget i bilaga till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 273/2004 av den 11 februari 2004 om narkotikaprekursorer eller rådets förordning (EG) nr*

Med *narkotikaprekursorer* avses i denna lag *detsamma som i 9 § narkotikastrafflagen (1968:64).*

³ Senaste lydelse 1999:55.

⁴ Senaste lydelse 2005:471.

9 §⁵

Den som *importerar, exporterar, transiterar, tillverkar* 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.

Den som *för in, för ut, transiterar, tillverkar* eller handlar med narkotika *ska* föra *de* anteckningar som behövs för att kontrollera efterlevnaden av bestämmelserna i denna lag och föreskrifter som *har* meddelats *i anslutning till* lagen. *Sådana anteckningar ska även föras av den som fått tillstånd till innehav av narkotika enligt 7 § 5 eller 6.* Föreståndare för en vetenskaplig institution där narkotika används i vetenskapligt syfte *ska* föra sådana anteckningar som behövs för kontrollen av användningen.

9 a §⁶

Den som yrkesmässigt *importerar, exporterar, transiterar, tillverkar* eller handlar med narkotika *skall* på varans förpackning genom märkning eller på annat sätt ange narkotikans namn.

Den som yrkesmässigt, *för in, för ut, transiterar, tillverkar* eller handlar med narkotika *ska* på varans förpackning genom märkning eller på annat sätt ange narkotikans namn.

11 §⁷

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 förordning (EG) nr 273/2004, förordning (EG) nr 111/2005, denna lag eller föreskrifter som har meddelats *med stöd av* lagen *skall* efterlevas.

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 förordning (EG) nr 273/2004, förordning (EG) nr 111/2005, denna lag eller föreskrifter som har meddelats *i anslutning till* lagen *ska* efterlevas.

För tillsyn har Läkemedelsverket rätt till tillträde dels till områden, lokaler och andra utrymmen

För tillsyn har Läkemedelsverket rätt till tillträde dels till områden, lokaler och andra utrymmen

⁵ Senaste lydelse 2005:471.

⁶ Senaste lydelse 2005:471.

⁷ Senaste lydelse 2005:471.

som används i samband med *import, export, transit, agerande* som mellanhand, tillverkning, 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, agerande* som mellanhand, tillverkning, handel, transport och förvaring av narkotikaprekursorer 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.

som används i samband med *införsel, utförsel, transit, agerande* som mellanhand, tillverkning, 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 *införsel, utförsel, transit, agerande* som mellanhand, tillverkning, handel, transport och förvaring av narkotikaprekursorer eller andra utgångsämnen till narkotika. Verket får i sådana utrymmen göra under- sökningar och ta prover. Läke- medelsverket har dock inte med stöd av denna lag rätt till tillträde till bostäder.

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

På begäran *ska* 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.

Bemyndiganden

12 §⁸

Regeringen får meddela föreskrifter om vilken narkotika som får användas för industriellt ändamål.

Regeringen, eller *efter regeringens bemyndigande, Läke- medels- verket och Tullverket* får i fråga om *import, export, transit, till- verkning, handel, transport, förva- ring, förordnande, utlämnande,*

Regeringen eller *den myndighet som regeringen bestämmer* får *meddela föreskrifter om införsel, utförsel, transit, tillverkning, han- del, innehav, transport, förvaring, förordnande, utlämnande, anteck-*

⁸ Senaste lydelse 2005:471.

anteckningar och märkning av narkotika *meddela ytterligare föreskrifter.*

ningar och märkning av narkotika.

Prop. 2010/11:4
Bilaga 6

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från kraven i fråga om införsel, utförsel, transit, tillverkning handel, innehav, transport, förvaring, förordnande, utlämnande, anteckningar och märkning när det gäller

1. beredningar som uteslutande är avsedda att användas för medicinskt eller vetenskapligt ändamål, och

2. narkotika som används för industriellt ändamål.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får även meddela föreskrifter om undantag från kravet på tillstånd.

13 §⁹

Till böter eller fängelse i högst ett år döms, om gärningen inte är belagd med straff enligt narkotikastrafflagen (1968:64) eller enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling, den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

1. bedriver sådan verksamhet som avses i förordning (EG) nr 273/2004 eller förordning (EG) nr 111/2005 utan erforderligt tillstånd eller utan att föreskriven registrering av verksamheten gjorts,

2. bryter mot 6 § andra stycket, 9 § eller 9 a §, eller mot bestämmelserna i förordning (EG) nr 273/2004 eller förordning (EG) nr 111/2005 om

- a) att utse, anmäla och uppdatera uppgifter om ansvarig person,
- b) att uppdatera adressuppgifter,
- c) kundförsäkringar,
- d) dokumentation,
- e) märkning, eller
- f) att underrätta om sina transaktioner,

f) att underrätta om sina transaktioner, *eller*

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

4. lämnar oriktig uppgift i ärende om tillstånd eller registrering av verksamhet enligt denna lag eller enligt förordning (EG) nr

3. lämnar oriktig uppgift i ärende om tillstånd eller registrering av verksamhet enligt denna lag eller enligt förordning (EG) nr

⁹ Senaste lydelse 2005:471.

273/2004 eller förordning (EG) nr 111/2005.

I ringa fall *skall* inte dömas till ansvar.

273/2004 eller förordning (EG) nr 111/2005.

Till böter döms den som uppsåtligt eller av oaktsamhet åsidosätter föreskrift som meddelats med stöd av denna lag.

I ringa fall *ska* inte dömas till ansvar.

Övrigt

15 §

Den som har tillstånd att hantera en vara för industriellt ändamål enligt 3 § lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor har, om varan förklaras som narkotika, rätt att fortsätta hantera varan under ytterligare två månader eller om tillståndshavaren inom denna tidsfrist ansöker om tillstånd enligt 8 § denna lag fram till dess att Läkemedelsverket slutligt har avgjort ärendet om tillstånd. Läkemedelsverket får besluta om villkor för hanteringen som ska gälla under tiden fram till dess att ärendet har avgjorts.

Läkemedelsverkets beslut gäller omedelbart. För det fall en ansökan enligt första stycket avslås ska i beslutet anges den dag då sökanden senast ska ha avhänt sig varan och de villkor som ska gälla under tiden.

Fram till dess att Läkemedelsverket slutligt avgjort ärendet gäller betämmelserna om tillsyn i lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor i stället för bestämmelserna i denna lag.

Denna lag träder i kraft den 1 december 2010.

Prop. 2010/11:4
Bilaga 6

1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor

Prop. 2010/11:4
Bilaga 6

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor

dels att 2–4 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas fyra nya paragrafer, 3 a–3 d §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Lagen *skall* inte tillämpas på
1. varor som är narkotika enligt narkotikastrafflagen (1968:64),

Lagen *ska* inte tillämpas på
1. varor som är narkotika enligt narkotikastrafflagen (1968:64) *om inte annat anges i 15 § lagen (1992:860) om kontroll av narkotika.*

2. sådana medel som avses i lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel, eller
3. läkemedel som är godkända inom Europeiska unionen.

3 §¹

Varor som avses i denna lag får inte utan tillstånd

7. införas till landet,
8. överlåtas,
9. framställas,
10.
11.
12.

förvärvas i överlåtelsesyfte,
bjudas ut till försäljning, eller
innehåses.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela tillstånd till hantering för ett vetenskapligt eller industriellt ändamål. Tillstånd får förenas med de villkor som behövs, såväl i samband med beslutet om tillstånd som senare under tillståndstiden.

Regeringen eller den myndighet *som* regeringen bestämmer får meddela tillstånd till hantering för ett vetenskapligt eller industriellt ändamål. Tillstånd får förenas med de villkor som behövs, såväl i samband med beslutet om tillstånd som senare under tillståndstiden.

Ett tillstånd får återkallas, om

3. tillståndet inte längre utnyttjas, eller
4. tillståndshavaren i väsentlig mån brutit mot ett meddelat villkor eller inte följer bestämmelserna i denna lag.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från kravet på tillstånd.

Regeringen eller den myndighet *som* regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om *införsel, överlåtelse, framställning, förvärv i överlåtelsesyfte, utbudande till försäljning, innehav, anteckningar*

¹ Senaste lydelse 2005:472.

och märkning samt om undantag från kravet på tillstånd.

Den myndighet som regeringen bestämmer har tillsyn över efterlevnaden av denna lag samt av de föreskrifter och villkor som har meddelats i anslutning till lagen.

3 a §

Den som för in, överlåter, framställer, i överlåtelsesyfte förvärvar, till försäljning bjuder ut eller innehar varor enligt denna lag ska föra de anteckningar som behövs för att kontrollera efterlevnaden av bestämmelserna i denna lag och av de föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen. Föreståndare för en vetenskaplig institution där varor enligt denna lag används för vetenskapligt ändamål ska föra sådana anteckningar som behövs för kontrollen av användningen.

3 b §

Den som för in, överlåter, framställer, i överlåtelsesyfte förvärvar, till försäljning bjuder ut eller innehar varor enligt denna lag ska på varans förpackning genom märkning eller på annat sätt ange substansens namn.

3 c §

Tillsynsmyndigheten 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 i anslutning till lagen ska efterlevas.

För tillsyn har tillsynsmyndigheten rätt till tillträde dels till områden, lokaler och andra utrymmen som används i samband med införsel, överlåtelse, framställning, förvärv i överlåtelsesyfte, utbudande till försäljning eller innehav av varor enligt

denna lag, dels till utrymmen där prövning av varornas egenskaper utförs. Detsamma gäller sådana utrymmen som används i samband med införsel, överlåtelse, framställning, förvärv i överlåtelse-syfte, utbudande till försäljning eller innehav av varor enligt denna lag. Tillsynsmyndigheten får i sådana utrymmen göra undersökningar och ta prover. Tillsynsmyndigheten har dock inte med stöd av denna lag rätt till tillträde till bostäder.

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

På begäran ska 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 tillsynsmyndigheten också förelägga vite.

3 d §

Bestämmelser om vad som gäller när en vara enligt denna lag som får hanteras för industriellt ändamål i stället förklaras som narkotika finns i 15 § lagen (1992:860) om kontroll av narkotika.

4 §²

Den som uppsåtligen bryter mot 3 § 2–6 döms till böter eller fängelse i högst ett år.

Den som uppsåtligen bryter mot 3 § första stycket 2, 3, 4, 5 eller 6 döms till böter eller fängelse i högst ett år.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 3 a eller 3 b § eller föreskrift som meddelats med stöd av denna lag döms till böter.

² Senaste lydelse 2000:1260.

Om straff för olovlig införsel finns bestämmelser i lagen (2000:1225) Prop. 2010/11:4
om straff för smuggling. Bilaga 6

Denna lag träder i kraft den 1 december 2010.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2010-09-03

Närvarande: F.d. justitierådet Bo Svensson, regeringsrådet Eskil Nord och justitierådet Ann-Christine Lindeblad.

En effektivare narkotika- och dopningslagstiftning m.m.

Enligt en lagrådsremiss den 10 juni 2010 (Socialdepartementet) har regeringen beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om förstörande av vissa hälsofarliga missbrukssubstanser,
2. lag om ändring i brottsbalken,
3. lag om ändring i lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel,
4. lag om ändring i lagen (1992:860) om kontroll av narkotika,
5. lag om ändring i lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av departementssekreteraren Helena Rosén och överåklagaren Gunnel Lindberg.

Förslagen föranleder följande yttrande av *Lagrådet*:

I lagrådsremissen görs en översyn av regleringen beträffande narkotika, narkotikaprekursorer, dopningsmedel och hälsofarliga varor. Någon ändring i lagstiftningens systematik föreslås emellertid inte. För att göra det möjligt att narkotikaklassa bl.a. GBL föreslås att det i lagen om kontroll av narkotika (narkotikakontrollagen) införs en bestämmelse om narkotika som används för industriella ändamål.

Vidare innehåller remissen förslag till en ny lag som ska göra det möjligt att omhänderta och förstöra substanser som kan antas komma att användas i missbrukssyfte. Det gäller substanser som kan antas komma att bli klassade som narkotika eller hälsofarliga. Remissen innehåller vidare förslag om att vidga dopningslagens tillämpningsområde och att skärpa straffskalan för grovt dopningsbrott från nuvarande högst fyra år till högst sex år. Slutligen föreslås ett antal lagändringar som syftar till att förbättra kontrollsystemet.

Antalet författningar som reglerar narkotika, dopningsmedel och prekursorer samt lösningsmedel och andra hälsofarliga varor som används i berusningssyfte är omfattande och de ämnen som klassificeras som narkotika anges på flera ställen. Det kan därför ibland vara svårt att bedöma om hanteringen av en viss vara är laglig. Mot denna bakgrund inleddes år 2006 ett utredningsarbete med sikte på att få till stånd ett mera överskådligt kontrollsystem för dessa varor. Det är detta utredningsarbete som ligger till grund för lagrådsremissen.

Förhoppningarna om ett mera funktionellt och överskådligt kontrollsystem har emellertid kommit på skam. Regeringen har funnit att systematiken i lagstiftningskomplexen i fråga om narkotika, hälsofarliga varor och dopningsmedel inte bör ändras. De remitterade förslagen innebär i själva verket att lagstiftningens komplexitet ökar ytterligare. Narkotika-

kontrollagen som idag godtar hantering av narkotika endast för medicinskt, vetenskapligt eller annat samhällsnyttigt ändamål föreslås ändrad så att narkotika också ska få hanteras för industriellt ändamål. Det rimmar illa med legaldefinitionen i 8 § narkotikastrafflagen (1968.89) som idag endast 3 omfattar läkemedel eller hälsofarliga varor med beroendeframkallande egenskaper eller euforiserande effekter eller varor som med lätthet kan omvandlas till varor med sådana egenskaper eller effekter. Till narkotikabegreppet, som redan idag kan kritiseras för att det omfattar så många och väsensskilda varor, förs nu också industrivaror, något som inte ökar överskådligheten i kontrollsystemet.

När det gäller narkotika och hälsofarliga varor finns förteckningar över vilka varor som omfattas av kontrollen i narkotikakontrollagen respektive lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor. Därmed tillgodoses grundläggande rättssäkerhetskrav. Genom den föreslagna lagen om förstörande av vissa hälsofarliga missbrukssubstanser blir emellertid gränsen mellan kontrollerade och fria varor mindre tydlig. Substanser som kan antas komma att förklaras som narkotika eller hälsofarlig vara ska få förstöras, om substansen i det enskilda fallet kan antas vara avsedd att användas i syfte att uppnå berusning eller annan påverkan. Dessa dubbla antaganden gör det svårt att bedöma vad som är tillåtet och vad som är förbjudet.

Till skillnad mot vad som gäller för narkotika och hälsofarliga varor används en generisk definition när det gäller att fastställa vilka dopningsmedel som är förbjudna enligt dopningslagen. Det finns emellertid en inofficiell lista över substanser som bör betraktas som dopningsmedel enligt lagen. Denna lista har tagits fram av Expertgruppen för dopningspreparat och används i den praktiska tillämpningen av dopningslagen. Lagrådet menar att lagstiftningen skulle vinna i rättssäkerhet om dopningsmedlen reglerades medsamma teknik som narkotika och hälsofarliga varor. Med en författningsreglerad förteckning skulle fullständig klarhet råda om vad som är dopningsmedel och vad som inte är det.

I lagrådsremissen (avsnitt 5.5) finns en redogörelse för de skadeverkningar som användning av anabola androgena steroider och andra dopningsmedel kan leda till. Skadeverkningarna är så stora att det väcker frågan varför dopningsmedlen inte behandlas som hälsofarliga varor enligt 1999 års lag. En sådan nyordning, som i så fall måste förenas med en översyn av straffsатserna i 1999 års lag, skulle öka kontrollsystemets överskådlighet och öka rättssäkerheten. Detta bör övervägas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Lagen om förstörande av vissa hälsofarliga missbrukssubstanser

Förstörandelagen väcker frågan om den innebär ett otillåtet ingrepp i skyddet för äganderätten och om den utgör ett hinder för den fria rörligheten av varor som inte är försvarbart.

Lagförslaget tar sin utgångspunkt i den strikta kontroll som gäller ämnen och substanser som är klassade som narkotika, dvs. ämnen vars skadlighet sedan länge är allmänt erkänd.

De ingrepp i äganderätten och rörligheten som kan beslutas med stöd av reglerna om narkotikakontroll har ansetts godtagbara i båda de per-

spektiv som nu diskuteras. Dessa ingrepp bygger på att ämnen och substanser är klassificerade på ett öppet och transparent sätt och att klassificeringen är tillgänglig och tydlig för envar som önskar ta del av den.

I det nu aktuella ärendet ligger det inte till på det sättet. Här är det fråga om att staten ska kunna ingripa mot en substans innan det står klart att narkotikalagstiftningen kan tillämpas, men där t.ex. en substans kan antas komma att av regeringen förklaras som narkotika eller hälsofarlig vara.

Vad som i så fall kan beslutas är att substansen ska omhändertags genom ett beslut som gäller omedelbart. Om detta beslut sedermera fastställs av åklagare kan det beslutet överklagas och inhibition kan begäras. Under förutsättning att ett beslut om omhändertagande har fattats ska beslut fattas om att den omhändertagna substansen ska förstöras. Även detta beslut kan överklagas. Om det i slutändan visar sig att förstörandet av substansen saknade grund ska ersättning för sakskada normalt utgå.

Det ska således finnas en viss grund för ingreppet i äganderätten. Det första beslutet som en polisman eller tulltjänsteman kan fatta förutsätter att "det skäligen kan antas" att ett beslut om förstörande kan komma att meddelas (5 §). Ett därefter fattat förstörandebeslut ska bygga på en bedömning av bl.a. om substansen i fråga "kan antas komma" att av regeringen förklaras som narkotika eller hälsofarlig vara (2 §). En ytterligare förutsättning är att substansen på grund av "omständigheterna i det enskilda fallet kan antas vara avsedd att användas" i visst syfte och då komma att orsaka skada eller dödsfall (3 §).

Det är alltså fråga om en kedja av förutsättningar som ska föreligga samtidigt, där var och en av dessa är tämligen vagt angiven. Det är i själva verket fråga om en kombination av antaganden. En sådan konstruktion inger betänkligheter från rättssäkerhetssynpunkt och kan sättas i fråga.

Till bilden hör dock att de föreslagna reglerna innebär att den enskilde har rätt att få frågan prövad i domstol och har också möjlighet att där få verkställigheten inhiberad. Slutligen finns viss rätt till ersättning för sakskada.

Det är tydligt att det är fråga om ett ingrepp i äganderätten. Den frågan diskuteras både i lagrådsremissen och i den remissrunda som föregick den, varvid det också rests principiella invändningar mot att staten får en möjlighet att ta andras egendom om hand och dessutom förstöra den innan det slutligt är avgjort ifall grunden för en sådan åtgärd faktiskt föreligger genom t.ex. en klassificering i enlighet med reglerna därom. Med hänsyn härtill kan Lagrådet inte finna annat än att frågan om skyddet för äganderätten hade förtjänat en mera utförlig diskussion i det remitterade materialet.

Lagrådet anser också att det är en svaghet i resonemanget att ett av flera skäl till den föreslagna lagen är att den ordinarie klassificeringsprocessen tar alltför lång tid. Lagrådet sätter i fråga om det inte borde krävas att staten till fullo utnyttjar de möjligheter till effektivisering av klassificeringsproceduren som finns, jfr regeringens avsiktsförklaring härom i avsnitt 5.1.1. En stabilare grund för ingreppet i äganderätten hade nämligen funnits om möjligheterna att effektivisera processen uttömts och det då kan beläggas att inte ens den kortast möjliga handläggningen förhindrar de skador man vill förebygga.

Å andra sidan finns ett angeläget skyddsintresse, dvs. ett intresse som talar för att åtgärder ska kunna vidtas omedelbart, nämligen skyddet för människors liv och hälsa.

Prop. 2010/11:4
Bilaga 7

Mot bakgrund av vad som ovan redovisats om hur den nya lagen är uppbyggd finner Lagrådet sammantaget att den tekniskt sett tillgodoser grundläggande krav på när och hur ingrepp i äganderätten får beslutas och att det hinder för den fria rörligheten av varor som lagen också utgör kan godtas, eftersom åtgärden får anses vara proportionerlig i förhållande till det eftersträvade syftet.

Lagrådet anser dock att reglerna om ersättning bör kompletteras i ett visst avseende som Lagrådet återkommer till i kommentaren till 26 §.

Lagens rubrik

Lagrådet föreslår att rubriken ges följande lydelse:

Lag om förstörande av vissa hälsofarliga substanser.

1 §

Lagrådet föreslår att paragrafen ges följande lydelse:

Denna lag syftar till att förebygga att människor missbrukar vissa hälsofarliga substanser.

2 §

Av vad Lagrådet har anfört inledningsvis beträffande värdet av förteckningar över vilka varor som omfattas av kontrollen i narkotikakontrolllagen respektive lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor framgår att punkten 3 i förevarande paragraf ligger på gränsen till vad som kan godtas från rättssäkerhetssynpunkt.

5 §

Lagrådet föreslår att andra stycket förtydligas genom att ges följande lydelse:

Bestämmelserna i 16–25 och 27–30 §§ förvaltningslagen (1986:223) tillämpas inte på förfarandet hos Tullverket i frågor som gäller omhändertagande i avvaktan på beslut om förstörande eller på förfarandet hos polisen.

9 §

Lagen förutsätter att det kan finnas mer än en som berörs av ett beslut om omhändertagande. Lagrådet föreslår därför att ordet ”den” i andra stycket ersätts med ”den eller dem”.

10 §

Lagrådet föreslår att paragrafrubriken ges följande lydelse:

Prövning av beslut om omhändertagande.

11 §

Som paragrafrubriken är formulerad gäller den inte beslut att inte förstöra en omhändertagen substans. Lagrådet föreslår därför att orden ”Beslut om” byts mot ”Beslut i fråga om” och att paragrafrubriken ges följande lydelse:

Beslut i fråga om förstörande av en omhändertagen substans.

Lagrådet föreslår vidare att orden ”den författning” i andra stycket byts mot ”en författning”.

12 §

Som andra stycket är formulerat lämnar det öppet när beslut att inte förstöra en omhändertagen substans ska fattas. Lagrådet föreslår att orden ”Beslut om” byts mot ”Beslut i fråga om”.⁹

13 §

Lagrådet föreslår att orden ”om det inte är onödigt” stryks såsom överflödiga och att paragrafen ges följande lydelse:

Statens folkhälsoinstitut och Läkemedelsverket ska yttra sig inom viss tid i frågan om substansen är av sådant slag som anges i 2 §, om åklagaren begär det.

16 §

Lagrådet föreslår att paragrafen redigeras om och placeras som ett nytt andra stycke i 23 §.

17 §

Lagrådet menar att, om det finns skäl för det, åklagaren ska häva eller ändra ett beslut om omhändertagande som inte borde ha fattats eller som har blivit olämpligt på grund av ändrade förhållanden. I enlighet härmed föreslår Lagrådet att ordet ”får” i paragrafen byts mot ”ska”.

18 §

I första stycket behandlas handläggning av alla ärenden enligt lagen, såväl omhändertagande- som förstörandeärenden. Andra stycket innebär att vissa andra bestämmelser dessutom ska tillämpas i ärenden om förstörande. Detta bör klargöras i författningskommentaren.

22 §

Lagrådet finner att orden ”om så inte redan har skett” är överflödiga och föreslår att de utgår.

23 §

Lagrådet föreslår att paragrafen tillförs ett nytt andra stycke av följande lydelse (jfr ovan under 16 §).

Har åklagaren underrättats enligt första stycket och är ärendet föremål för domstolsprövning, ska åklagaren skyndsamt överlämna en kopia av underrättelsen till domstolen.

25 §

Lagrådet föreslår att första stycket förtydligas genom att ges följande

lydelse:

Prop. 2010/11:4
Bilaga 7

Den myndighet som förvarar en omhändertagen substans ska ordna så att substansen förstörs när ett beslut om förstörande har vunnit laga kraft.

26 §

Paragrafen är utformad så att den ger utrymme för ersättning endast när en substans har förstörts, om förstörandet visar sig inte borde ha utförts.

Med hänsyn till vad Lagrådet tidigare anfört om det ingrepp i äganderätten som det är fråga om kan det sättas i fråga om förevarande bestämmelse är tillräcklig.

Såvitt Lagrådet kan bedöma är det sannolikt att det kan uppkomma situationer då redan omhändertagandet kan bli långvarigt. Om detta sedermera hävs ska substansen återlämnas. Men substansen kan vid återlämnandet ha minskat i kvalitet eller på annat sätt förstörts, t.ex. om substansen finns i ett ämne som inte klarar längre tids lagring. Vidare kan det inträffa att den tid som den enskilde förlorar genom omhändertagandet av vad som sedermera visar sig vara en laglig substans innebär att den enskilde lidit skada av ekonomisk natur. Det är rimligt att även skada som kan uppkomma redan genom omhändertagandet ska ersättas. Enligt Lagrådets mening är det angeläget att en sådan möjlighet övervägs i det fortsatta lagstiftningsarbetet och att förevarande paragraf kompletteras i enlighet med det anförda.

Lag om ändring i brottsbalken

36 kap. 1 b §

Lagrådet noterar att paragrafens senaste lydelse återfinns i SFS 2010:637, något som bör beaktas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Lag om ändring i lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel

1 §

Lagrådet anser att den föreslagna lydelsen av punkten 4 är svårförståelig och föreslår att punkten förenklas och förtydligas genom att ges följande lydelse:

4. kemiska substanser som ökar produktion eller frigörelse av testosteron och dess derivat eller av tillväxthormon.

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

2 §

Lagrådet föreslår att första stycket förtydligas genom att ges följande lydelse:

Narkotika får föras in, tillverkas, föras ut, bjudas ut till försäljning,

överlåtas eller innehas endast för

1. medicinskt ändamål,
2. vetenskapligt ändamål,
3. annat samhällsnyttigt ändamål som är särskilt angeläget, samt
4. industriellt ändamål,
 - a) i de fall regeringen särskilt föreskriver det eller
 - b) om undantag från kravet på tillstånd har meddelats enligt 12 § fjärde stycket.

9 §

Lagrådet föreslår att paragrafen förtydligas genom att ges följande lydelse:

Den som för in, för ut, transiterar, tillverkar eller handlar med narkotika ska föra de anteckningar som behövs för att Läkemedelsverket ska kunna kontrollera att denna lag och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen efterlevs. Sådana anteckningar ska föras också av den som fått tillstånd enligt 7 § 5 eller 6 att inneha narkotika. Föreståndare för en vetenskaplig institution där narkotika används i vetenskapligt syfte ska föra sådana anteckningar som behövs för att Läkemedelsverket ska kunna kontrollera användningen av narkotikan.

11 §

Lagrådet finner att orden ”på begäran” i första stycket är överflödiga och föreslår att de stryks.

När det gäller sista stycket menar Lagrådet att begränsningen till ”nödvändigt” biträde lämnar öppet om det är Läkemedelsverket eller den som förfogar över varorna som ska avgöra vad som är nödvändigt. Lagrådet föreslår att ordet ”nödvändigt” utgår och att sista stycket förtydligas och delas upp på tre stycken enligt följande:

Den som förfogar över sådana varor som avses i andra stycket ska lämna det biträde vid undersökningen som Läkemedelsverket begär.

För prov som Läkemedelsverket har tagit betalas inte ersättning.

Ett beslut om föreläggande eller förbud får förenas med vite. Om tillträde eller biträde vägras får Läkemedelsverket också förelägga vite.

15 §

Lagrådet föreslår att orden ”om tillsyn” införs i sista stycket omedelbart före ”i denna lag”.

Lag om ändring i lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor

2 §

Lagrådet föreslår att orden ”anges i” byts mot ”följer av”.

3 §

I författningskommentaren är hänvisningarna till stycken delvis felaktiga.

3 a §

Lagrådet föreslår att paragrafen utformas i överensstämmelse med vad Lagrådet ovan har föreslagit beträffande 9 § narkotikakontrollagen.

3 b §

I paragrafen föreskrivs att substansens namn ska anges på varans förpackning. Vid föredragningen har upplysts att namnet ska anges med användande av den beteckning som förekommer i bilaga till förordningen (1999:58) om förbud mot vissa hälsofarliga varor. Detta bör komma till uttryck i författningskommentaren.

3 c §

Lagrådet föreslår att paragrafen utformas i överensstämmelse med vad Lagrådet ovan har föreslagit beträffande 11 § narkotikakontrollagen.

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar övriga lagförslag utan erinran.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 28 oktober 2010

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden
Björklund, Bildt, Ask, Larsson, Erlandsson, Hägglund, Carlsson, Borg,
Sabuni, Billström, Adelsohn Liljeroth, Tolgfors, Björling, Ohlsson,
Norman, Attefall, Engström, Kristersson, Elmsäter-Svärd, Ullenhag, Hatt

Föredragande: statsrådet Larsson

Regeringen beslutar proposition En effektivare narkotika- och dopningslagstiftning.

Författningsrubrik	Bestämmelser som inför, ändrar, upphäver eller upprepar ett normgivningsbemyndigande	Celexnummer för bakomliggande EU-regler
Lag om ändring i lagen (1992:860) om kontroll av narkotika	12 §	
Lag om ändring i lagen (1999:42) om vissa hälsofarliga varor	3 §	
