



Klassificering av nya psykoaktiva substanser

Sammanfattning

Socialutskottet ställer sig bakom regeringens förslag till lag om ändring i lagen om kontroll av narkotika, lag om ändring i lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor och lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen.

Regeringens förslag syftar till att effektivisera klassificeringsprocessen när det gäller nya psykoaktiva substanser. Detta föreslås ske genom att Polismyndigheten på uppdrag av Folkhälsomyndigheten eller Läkemedelverket får möjlighet att göra anonyma inköp av nya psykoaktiva substanser. Vidare föreslås att den som av grov oaksamhet hanterar varor som omfattas av lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor ska kunna dömas till ansvar. Regeringen bedömer att narkotika eller hälsofarliga varor inte bör regleras genom generiska definitioner i den betydelsen att substanserna klassificeras utifrån sina kemiska grundstrukturer (generisk klassificering), men avser att initiera en ny bred analys av frågan om vilka åtgärder som kan vidtas för att mer effektivt möta problemet med nya psykoaktiva substanser som inte ännu är klassade som narkotika eller hälsofarliga varor.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2019.

Socialutskottet föreslår ett tillkännagivande till regeringen. Enligt socialutskottet bör regeringen låta göra en mer djupgående analys än den som hittills gjorts av erfarenheterna från de länder, bl.a. Danmark och Norge, som redan har infört systemet med generisk klassificering av nya psykoaktiva substanser. I den internationella analysen bör även ingå att studera följderna av att vissa substanser som klassificeras som narkotika i slutändan inte visar sig vara det. Utskottets förslag grundar sig på yrkandet i följdmotionen.

Behandlade förslag

Proposition 2017/18:221 Klassificering av nya psykoaktiva substanser.

Ett yrkande i en följdmotion.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Propositionens huvudsakliga innehåll	4
Utskottets överväganden.....	5
Klassificering av nya psykoaktiva substanser	5
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag	15
Propositionen	15
Följdmotionen	15
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens lagförslag	16
<i>Bilaga 3</i>	
Justitieutskottets yttrande 2017/18:JuU7y	21

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Regeringens lagförslag

Riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i lagen (1992:860) om kontroll av narkotika,
 2. lag om ändring i lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor,
 3. lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).
- Därmed bifaller riksdagen proposition 2017/18:221 punkterna 1–3.

2. Generisk klassificering

Riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anför om att regeringen bör låta göra en analys av erfarenheterna från länder som redan har infört systemet med generisk klassificering av nya psykoaktiva substanser och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion
2017/18:4158 av Emma Henriksson m.fl. (KD, M, C, L).

Stockholm den 24 maj 2018

På socialutskottets vägnar

Emma Henriksson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Emma Henriksson (KD), Camilla Waltersson Grönvall (M), Lennart Axelsson (S), Katarina Brännström (M), Catharina Bråkenhielm (S), Per Ramhorn (SD), Amir Adan (M), Mikael Dahlgvist (S), Anders W Jonsson (C), Jan Lindholm (MP), Jenny Petersson (M), Kristina Nilsson (S), Carina Ståhl Herrstedt (SD), Karin Rågsjö (V), Hans Hoff (S), Yasmine Larsson (S) och Bengt Eliasson (L).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I betänkandet behandlar socialutskottet regeringens proposition 2017/18:221 Klassificering av nya psykoaktiva substanser och ett yrkande i en följdmotion. I propositionen finns en redogörelse för ärendets beredning fram till regeringens beslut om propositionen.

Regeringens förslag till riksdagsbeslut och motionsförslaget finns i bilaga 1. Regeringens lagförslag finns i bilaga 2. Lagförslagen har granskats av Lagrådet.

Socialutskottet har berett justitieutskottet tillfälle att yttra sig över propositionen och motionen i de delar som berör justitieutskottets beredningsområde. Yttrandet återges i bilaga 3.

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslår regeringen lagändringar i syfte att effektivisera klassificeringsprocessen för nya psykoaktiva substanser. Regeringen föreslår att Polismyndigheten får göra anonyma inköp av nya psykoaktiva substanser för att regeringen snabbare ska kunna klassificera sådana hälsofarliga substanser som förekommer eller kan komma att göras tillgängliga på den svenska marknaden. Regeringen föreslår också att den som av grov oaktksamhet hanterar varor som omfattas av lagen (1999:58) om förbud mot vissa hälsofarliga varor ska kunna dömas till ansvar.

Regeringen bedömer att narkotika eller hälsofarliga varor inte bör regleras genom generiska definitioner i den betydelsen att substanserna klassificeras utifrån sina kemiska grundstrukturer. Narkotika eller hälsofarliga varor bör inte heller regleras genom verkansbaserade eller analoga definitioner.

Regeringen kommer dock att initiera en ny bred analys av frågan om vilka åtgärder som kan vidtas för att mer effektivt möta problemet med nya psykoaktiva substanser som inte utgör narkotika eller hälsofarliga varor.

Lagförslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2019.

Utskottets överväganden

Klassificering av nya psykoaktiva substanser

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar regeringens lagförslag. Vidare ställer sig riksdagen bakom det som socialutskottet anför om att regeringen bör låta göra en analys av erfarenheterna från de länder som redan har infört systemet med generisk klassificering av nya psykoaktiva substanser. Detta ger riksdagen, med bifall till ett motionsyrkande, regeringen till känna.

Propositionen

Bakgrund

Med nya psykoaktiva substanser (NPS) avses enligt regeringen substanser som kan antas medföra fara för människors liv eller hälsa och som används för att uppnå någon form av påverkan eller som kan antas ha beroendeframkallande egenskaper eller euforiserande effekter. Dessa varor är alltså inte klassificerade som narkotika enligt svensk eller internationell rätt, inte heller som hälsofarliga varor. Kännetecknande för sådana substanser är att de rör sig om missbrukssubstanser som liknar reglerade substanser till effekten och att de ofta sprids via handel på internet. NPS delas vanligen in med utgångspunkt i kemisk grundstruktur eller farmakologi, dvs. efter preparatens huvudsakliga verkningsätt och ruseffekt.

Narkotika definieras som 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 grund av det är föremål för kontroll enligt en internationell överenskommelse som Sverige har biträtt eller är förklarade som narkotika av regeringen enligt förordningen (1992:1554) om kontroll av narkotika. (Se 8 § narkotikastrafflagen [1968:64] och 1 § lagen [1992:860] om kontroll av narkotika. Den senare reglerar även under vilka förutsättningar narkotika får hanteras.)

En hälsofarlig vara är en vara som på grund av sina inneboende egenskaper medför fara för människors liv eller hälsa och som används eller kan antas användas för att uppnå berusning eller annan påverkan, enligt 1 § lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor. Lagen ska inte tillämpas på varor som är narkotika. I lagen regleras bl.a. under vilka förutsättningar en hälsofarlig vara får hanteras. Det är regeringen som föreskriver vilka varor som ska anses vara hälsofarliga, se bilagan till förordningen (1999:58) om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

Lagen (2011:111) om förstörande av vissa hälsofarliga missbruks-substanser syftar till att förebygga att människor missbrukar vissa hälsofarliga substanser. Av 2 § framgår att lagen gäller för substanser som

1. har förklarats som narkotika eller som hälsofarlig vara enligt en förordning som ännu inte trätt i kraft
2. har förklarats som narkotika enligt en internationell överenskommelse som Sverige har tillträtt men där förklaringen inte har trätt i kraft här i landet eller
3. kan antas komma att förklaras som narkotika av regeringen eller som hälsofarlig vara.

Beslut om förstörande fattas som huvudregel av en åklagare. Folkhälsomyndigheten och Läkemedelsverket ska yttra sig inom viss tid om åklagaren begär det.

Klassificering

När en vara ska klassificeras som narkotika eller hälsofarlig vara i dag inleds processen med att Folkhälsomyndigheten eller Läkemedelsverket tar fram ett klassificeringsunderlag. Folkhälsomyndigheten har regeringens uppdrag att bevaka och utreda behovet av narkotikaklassificering av sådana varor som inte utgör läkemedel samt varor som ska klassificeras enligt lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor. Läkemedelsverket ansvarar för att bevaka och utreda behovet av narkotikaklassificering av varor som är läkemedel eller som har potentiell medicinsk användning.

För att en substans ska kunna klassificeras som narkotika krävs generellt ett mer omfattande vetenskapligt stöd än för att en substans ska kunna klassificeras som hälsofarlig vara. Därför har Folkhälsomyndigheten i flera fall valt att inledningsvis komma in med underlag till regeringen som ger stöd för att substansen uppfyller rekvisiten för hälsofarliga varor och samtidigt föreslå att substansen ska förklaras som en sådan. När Folkhälsomyndigheten har samlat in kompletterande uppgifter, som ger stöd för att substansen har beroendeframkallande eller euforiserande effekter, har myndigheten skickat in ett nytt underlag till regeringen och föreslagit att substansen i stället ska klassificeras som narkotika. På så vis kan substansen snabbare kontrolleras.

Inköp av substanser med hjälp av fingerade uppgifter

Regeringen föreslår nu att Polismyndigheten med hjälp av fingerade uppgifter ska få göra inköp av varor som kan behöva klassificeras enligt lagen om kontroll av narkotika eller lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor. Inköpen ska Polismyndigheten göra på uppdrag av Läkemedelsverket respektive Folkhälsomyndigheten.

Regeringen anför inledningsvis att utgångspunkten för myndighetsverksamhet är att den bedrivs med stöd i lag eller annan författning och att myndighetsutövning som innebär ingrepp i den enskildes personliga eller

ekonomiska förhållanden måste ha stöd i lag samt att myndighetsutövning ska bedrivas i öppna och för medborgarna iakttagbara former. Därtill måste ändamåls-, behovs- och proportionalitetsprinciperna beaktas.

Enligt regeringen är det allmänna intresset av att effektivt och snabbt kunna undersöka och klassificera hälsofarliga missbrukssubstanser som narkotika eller hälsofarlig vara för att skydda människors liv och hälsa mycket stort. Vidare är det enligt regeringen av stor vikt att så tidigt som möjligt få kännedom om vilka substanser som bjuds ut till försäljning genom framför allt en offensiv internetbevakning och att så tidigt som möjligt analysera de substanser som bjuds ut till försäljning för att kunna konstatera vilka substanser det är fråga om för att därefter börja utreda dem.

Regeringen anför vidare att de ökade möjligheter som utvecklingen av internet har inneburit medför att både brottsbekämpande och andra myndigheter behöver utveckla nya arbetsmetoder för att kunna fullgöra sina uppdrag effektivt och ändamålsenligt. Som exempel nämns att då Läkemedelverket beställt olagliga eller misstänkt olagliga läkemedel parallellt dels i myndighetens namn, dels anonymt via Polismyndigheten, har det visat sig att de produkter som beställts i myndighetens namn varit ”rena” medan de som beställts anonymt varit spetsade med olagliga läkemedelssubstanser.

Regeringen gör därför sammanfattningsvis bedömningen att inköp av varor som kan behöva klassificeras enligt lagen om kontroll av narkotika eller lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor måste kunna göras anonymt i myndighetens verksamhet. De anonyma inköpen bör regleras i lag, nämligen i lagen om kontroll av narkotika och i lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

Eftersom substanserna som huvudregel säljs som legala varor blir det enligt regeringen inte fråga om vare sig bevisprovokation eller brottsprovokation. Det kan visserligen tänkas att en substans som köps in enligt de föreslagna bestämmelserna vid en senare analys visar sig vara en redan klassificerad substans. Detta kan dock enligt regeringen förmodas ske i undantagsfall, och om det finns anledning att tro att ett brott har begåtts kan en förundersökning inledas, och om brottet bedöms som ringa finns en möjlighet till rapporttefergift enligt polislagen.

Regeringen bedömer slutligen att Polismyndigheten är bäst lämpad att hantera de anonyma inköpen, att fingerade personnummer bör användas om det inte är tillräckligt med neutrala namn och adresser samt att inköpen bör göras på uppdrag av Läkemedelsverket eller Folkhälsomyndigheten.

Sekretess

Regeringen föreslår vidare att sekretess ska gälla för uppgift om uppdrag om inköp enligt lagen om kontroll av narkotika eller lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor, om det kan antas att syftet med inköpen motverkas om uppgiften röjs.

Regeringen konstaterar inledningsvis att rätten att ta del av allmänna handlingar får begränsas med hänsyn till en myndighets verksamhet för inspektion, kontroll och annan tillsyn enligt 2 kap. 2 § 3 tryckfrihetsförordningen (TF). Vidare anför regeringen att de föreslagna inköpen under fingerad identitet är en sådan verksamhet som systematiskt passar in i 17 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Det är nämligen fråga om att bevaka och utreda behov av kontroll av substanser som marknadsförs framför allt via internet. Folkhälsomyndigheten och Läkemedelsverket har enligt sina instruktioner i uppdrag att bevaka och utreda behovet av klassificering av narkotika och hälsofarliga varor. Regeringen anser att möjligheten att få tillgång till nya substanser som kan behöva förklaras som narkotika eller hälsofarliga varor genom anonyma inköp underlättar dessa uppdrag. Enligt regeringen finns det således grund i 2 kap. 2 § 3 TF att införa en sekretessbestämmelse för innehållet i uppdragen om inköp av NPS. En sådan bestämmelse bör enligt regeringen ha ett s.k. rakt skaderekvisit, dvs. presumptionen är att uppgifterna är offentliga.

Regeringen anser emellertid att det inte är nödvändigt att sekretessbelägga att det överhuvudtaget finns ett uppdrag som gör det möjligt att göra inköp under fingerad identitet eftersom det finns ett insynsintresse i Folkhälsomyndighetens och Läkemedelsverkets verksamhet som måste beaktas. Det är enligt regeringen inte heller nödvändigt att skydda uppgiften om att det är Polismyndigheten som är inköpare då detta redan är uttalat i lagtexten i narkotikakontrollagen och lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

Ansvar

Regeringen konstaterar att en vara som har klassificerats som hälsofarlig vara inte utan tillstånd får

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

Den som uppsåtligen bryter mot punkterna 2–6 döms till böter eller fängelse i högst ett år. I lagen om straff för smuggling finns vidare bestämmelser om olovlig införsel av hälsofarliga varor. Motivet till att endast uppsåtliga gärningar kriminaliserades då lagen infördes var att lagen ansågs vara ett ganska inskränkt regelverk (prop. 1997/98:183 s. 39). Syftet var i första hand att åstadkomma kontroll över handeln. Lagen var inte avsedd att utgöra ett alternativ till narkotikalagstiftningen.

Enligt regeringen har utvecklingen på marknaden för NPS eskalerat sedan lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor infördes, och svårigheterna att analytiskt finna stöd för att en viss substans ska kunna klassificeras som

narkotika har medfört att åtskilliga hälsofarliga varor inte har kunnat överföras till narkotikalagstiftningen. I dag omfattar lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor 180 substanser och har stor betydelse för att förhindra spridning av missbruksmedel. Det är regeringens mening att sådan vårdslös hantering av varor som medför fara för människors liv och hälsa ska vara straffbar. Det är enligt regeringen stötande om ansvar inte kan utdömas i fall då exempelvis den som säljer en substans inte på något sätt bemödat sig att kontrollera vilken substans det är fråga om.

Regeringen anför vidare att bl.a. olovlig anskaffning, bearbetning, förpackning, transport, förvaring eller annan befattningsmedel som inte är avsedd för eget bruk är straffbelagd om den begås av grov oaktsamhet (1 § narkotikastrafflagen). Däremot är inte olovligt innehav, bruk eller annan befattningsmedel enligt 1 § första stycket 6 samma lag straffbelagd om det begås av grov oaktsamhet. Regeringen anser att det kan bli svårt att bevisa att ett innehav är till för överlåtelse och inte för eget bruk, men menar att ansvar för överträdelser av tillståndskravet i lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor inte bör vara strängare än för överträdelser på narkotikaområdet.

Regeringen föreslår därför att även den som i strid med tillståndskravet av grov oaktsamhet hanterat hälsofarliga varor genom att överlåta dem, framställa dem, i överlåtelsetyfte förvärva dem eller bjuda ut dem till försäljning ska kunna dömas till böter eller fängelse i högst sex månader. Detsamma föreslås gälla den som i strid med tillståndsplikten av grov oaktsamhet anskaffar, bearbetar, förpackar, transporterar förvarar eller på annat sätt hanterat hälsofarliga varor om varorna inte är avsedda för eget bruk.

Regeringen finner inte tillräckliga skäl för att straffbelägga gärningar som sker av oaktsamhet som inte är grov.

För att det ska röra sig om grov oaktsamhet krävs enligt regeringen normalt medveten oaktsamhet. Gärningsmannen måste med andra ord misstänka att det är fråga om en viss omständighet, t.ex. att den substans som hanteras är reglerad. Det skulle också kunna vara fråga om grov oaktsamhet om gärningsmannen t.ex. hanterat substansen och inte på något sätt bemödat sig att kontrollera vilken substans det är fråga om, trots att det finns starka skäl att tro att den kan vara reglerad. Vid bedömningen av om en viss hantering av en hälsofarlig vara skett med grov oaktsamhet ska det enligt regeringen uppställas samma krav som i 3 a § narkotikastrafflagen.

Regeringen anser slutligen att straffskalan för grovt oaktsamma brott bör vara något lägre än för de uppsåtliga brotten. Det är också i linje med vad som gäller på narkotikaområdet.

Förstärkning av Folkhälsomyndighetens resurser

Regeringen anför att arbetet med att bevaka och utreda de nya substanser som Folkhälsomyndigheten får kännedom om är resurskrävande, och regeringen anser att en långsiktigt stärkt finansiering ger myndigheten möjlighet att utveckla och effektivisera arbetet i linje med utredarens intentioner. Det är

regeringens bedömning att en förstärkning av Folkhälsomyndighetens nuvarande resurser inom befintlig lagstiftning leder till en väsentlig kapacitetsförbättring för att snabbare kunna klassificera NPS som kommer ut på den svenska marknaden.

Generisk klassificering

Enligt regeringen är den ökande förekomsten av NPS ett allvarligt problem som motiverar ett effektivt system för skyndsam klassificering av substanser som narkotika eller hälsofarlig vara. Ett system med generiska definitioner i betydelsen att substanserna klassificeras i grupper utifrån sina kemiska grundstrukturer, s.k. generisk klassificering, skulle medföra att fler substanser snabbare omfattades av lagstiftningen på området. Ett sådant system är dock enligt regeringen svårövertygligt med de rättssäkerhetskrav som bör ställas när det gäller narkotikabrott eller brott mot lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor. För att en substans ska kunna klassificeras som narkotika i dag måste den ha konstaterats vara beroendeframkallande eller ha euforiserande effekter eller med lätthet kunna omvandlas till en sådan vara. På motsvarande sätt ska en substans för att klassificeras som hälsofarlig vara på grund av sina inneboende egenskaper ha konstaterats medföra fara för människors liv eller hälsa samt användas eller antas användas i berusningssyfte eller för annan påverkan.

Regeringen anför därutöver att ett generiskt system för klassificering är ett system där de generiska definitionerna endast utgör ett första led i bedömningen av om en substans bör klassificeras. Som ett andra led måste substansens egenskaper konstateras uppfylla kriterierna i övrigt, och denna bedömning blir enligt regeringen av högsta relevans när regelverken tillämpas. Sådana bedömningar är komplicerade och inte alltid entydiga ens bland dem som är sakkunniga inom kemi och farmakologi. Enligt regeringen är det en av anledningarna till att substanser i dag utreds under lång tid innan de klassificeras. Generisk klassificering kan därmed enligt regeringen ifrågasättas från straffrättslig synpunkt eftersom det i praktiken kan bli mycket svårt för en enskild att i förväg kontrollera vad som är tillåtet. Det kan enligt regeringen ifrågasättas om det är förenligt med legalitetsprincipen att en enskild kan bli föremål för straffansvar baserat på en sådan oförutsägbar lagstiftning som generiska definitioner skulle innebära.

Lunds universitet har i sitt remissvar framhållit att generisk klassificering accepteras i andra länder. I t.ex. Norge och Danmark kan genom respektive lands generiska definitioner substanser som inte har psykoaktiv effekt omfattas av narkotikadefinitionen. Enligt regeringen framgår av förarbetena till ländernas författningar att ett förbud mot att hantera en substans som omfattas av en generisk grupp gäller fram till dess att den specifika substansen genom en författningsändring uttryckligen har undantagits från förbudet. Regeringen anför att det därmed finns en risk för att en person kan dömas för brott mot narkotikalagen trots att substansen varit harmlös. Regeringen anser

att det inte kan komma i fråga att föreskriva ett straffansvar för narkotikabrott om en substans är harmlös. En sådan rättstillämpning riskerar vidare att underminera respekten för narkotikabegreppet.

Regeringen anför vidare att bedömningar av huruvida en viss substans ska betraktas som narkotika eller hälsofarlig vara kan behöva avgöras i domstol, och frågan om vad som är tillåtet eller otillåtet skulle inte vara avgjord förrän efter en lagakraftvunnen dom. Under tiden processen pågår skulle det vara oklart om det är lagligt att hantera substansen, och vissa nya substanser får snabbt en stor spridning i landet. En sådan ordning skulle vidare enligt regeringen riskera att belasta rättssystemet eftersom det sannolikt skulle åberopas en mängd olika expertvittnen i sådana mål.

Regeringen anför därtill att ett generiskt klassificeringssystem sannolikt skulle medföra svårigheter för brottsutredande och tillståndsgivande myndigheter. Det kan även enligt regeringen finnas en risk för att ett system med generisk klassificering skulle medföra ett behov av en omfattande undantagslagstiftning. För att undanta substanser från regleringen skulle det krävas förteckningar över substanser som trots att de ingår i en klassificerad generisk grupp inte uppfyller kriterierna för narkotika eller hälsofarliga varor.

Enligt regeringen bör alltså inte något system med generisk klassificering införas med nuvarande kunskapsunderlag.

Som alternativ till att införa generisk klassificering nämner regeringen att införa antingen verkansbaserade eller analoga definitioner. När det gäller verkansbaserade definitioner anför regeringen att det är komplicerat att påvisa effekter av en substans, och även om djurförsök kan bevisa effekter är det inte säkert att effekterna blir likadana på människor. Enligt regeringen blir det med verkansbaserade definitioner svårare än i dag, och svårare än med generiska definitioner, att avgöra huruvida en substans omfattas av definitionen. När det gäller analoga definitioner anför regeringen att rekvisitet ”väsentligen liknar” som i så fall skulle användas bidrar ytterligare till oklarheten och oförutsebarheten i systemet.

Narkotika eller hälsofarliga varor bör alltså enligt regeringen inte heller regleras genom verkansbaserade eller analoga definitioner.

Regeringen kommer dock att initiera en ny bred analys av frågan om vilka åtgärder som kan vidtas för att mer effektivt möta problemet med NPS som inte utgör narkotika eller hälsofarliga varor. En sådan analys ska innefatta möjligheterna att införa förbud mot hela grupper av likartade substanser.

Redovisning av tillkännagivande

Tilkännagivande om att utreda problemet med nättdroger brett

Riksdagen beslutade den 8 april 2015 om ett tillkännagivande om att utreda problemet med nättdroger (bet. 2014/15:SoU6 förslagspunkt 16, rskr. 2014/15:155, 1 reservation S, MP, V).

Handeln över internet med missbrukssubstanser som är snarlika narkotika men ännu inte klassade som det, s.k. nätdroger, är ett stort och växande problem. I samband med beredningen av motionerna har utskottet fått information av statssekreterare Agneta Karlsson, Socialdepartementet, och företrädare för Folkhälsomyndigheten, Läkemedelsverket, Tullverket och Polismyndigheten samt av seniorprofessor Fred Nyberg om bl.a. fördelar och nackdelar med generisk klassning/familjeklassning och ett eventuellt behov av ändrad lagstiftning liksom om hur spaningsarbetet bedrivs. Av informationen framgick att utbudet av nätdroger ökar explosionsartat. Utskottet, som ser positivt på att regeringen uppmärksammar frågan (sf 2014/15:224 om familjeklassning av narkotika), vidhåller betydelsen av en effektiv narkotikaklassning men anser att det kan finnas behov av ytterligare åtgärder för att minska skadeverkningarna av nätdrogerna. Med delvis tillstyrkande av motionerna [...] föreslår utskottet därför ett tillkännagivande till regeringen om att utan dröjsmål låta utreda problemet med nätdroger brett, vilket innebär att skyndsamt se över frågan om generisk klassning/familjeklassning av narkotika men att också överväga andra åtgärder, och återkomma till riksdagen med förslag. Övriga motionsyrkanden avstyrks.

Regeringen anför i propositionen att förslagen i denna tillgodoser riksdagens tillkännagivande och att det senare därmed är slutbehandlat.

Justitieutskottets yttrande

Justitieutskottet har yttrat sig över propositionen och motion 2017/18:4158 (KD, M, C, L) i de delar som berör utskottets beredningsområde. Justitieutskottet anser att socialutskottet bör tillstyrka såväl propositionen som motionsförslaget (2017/18:JuU7y). Justitieutskottet anför bl.a. följande i fråga om inköp av substanser med hjälp av fingerade uppgifter:

Den föreslagna möjligheten för Polismyndigheten att köpa in substanser under annan identitet innebär ett avsteg från principen om att myndighetsutövning ska bedrivas i öppna och för medborgarna iakttagbara former. Utskottet delar emellertid, utifrån de synpunkter som utskottet ska beakta, regeringens uppfattning att ett sådant avsteg är motiverat i det nu aktuella fallet.

Som anförs i propositionen torde det ofta vara förenat med stora svårigheter för en tillsynsmyndighet att genom öppna kontakter få tillgång till sådana psykoaktiva substanser som saluförs över internet för att kunna analysera dessa. Inköpen måste därför kunna göras anonymt.

Utskottet delar också regeringens uppfattning att Polismyndigheten är bäst lämpad att göra dessa anonyma inköp och att möjligheten till anonyma inköp bör regleras i lag.

En fråga som lyfts fram av flera remissinstanser är att det vid anonyma inköp av substanser kan förekomma att Polismyndigheten även hittar en redan narkotikaklassad substans. Situationen kommer då att påminna om förhållandena i samband med provokativa åtgärder under en förundersökning, vilka kan beslutas av åklagare i syfte att utreda allvarlig brottslighet.

Regeringen gör i propositionen bedömningen att polisen vid anonyma inköp endast i undantagsfall kommer att hitta en redan narkotikaklassad substans. Dessa situationer får då hanteras enligt gängse regelsystem inom Polismyndigheten. Om det finns anledning att tro att ett brott har begåtts, kan en förundersökning inledas. Om brottet bedöms som ringa, finns möjlighet till rapporteftergift enligt polislagen. Utskottet utgår från att regeringen följer denna fråga och, om det skulle visa sig att polisen i större omfattning än vad regeringen i dag bedömer som troligt hittar redan narkotikaklassade substanser, överväger om åtgärder behövs vidtas.

Sammanfattningsvis anser justitieutskottet således att socialutskottet bör tillstyrka propositionen i denna del.

När det gäller frågan om generisk klassificering uttalar justitieutskottet bl.a. följande:

Som framgår av propositionen kan en generisk klassificering av narkotika och hälsofarliga varor ifrågasättas från straffrättslig synpunkt. Ett sådant system riskerar att göra det svårt för den enskilde att i förväg kunna kontrollera vad som är tillåtet och otillåtet. Enligt utskottet är det ett grundläggande rättssäkerhetskrav att en klassificeringsmodell lever upp till den straffrättsliga legalitetsprincipens krav. Av denna princip följer bl.a. att tillämpningsområdet för en straffbestämmelse ska vara entydigt och klart. Av lagen ska den enskilde kunna utläsa när och hur han eller hon kan komma att bli föremål för straffrättsliga ingripanden.

Till detta kommer att en generisk klassificering även riskerar att leda till mer komplicerade domstolsprocesser, med en ökad användning av expertvittnen för att t.ex. bedöma substansers rättsliga status och farlighet.

Samtidigt delar utskottet, utifrån de synpunkter som utskottet ska beakta, regeringens uppfattning att den ökande förekomsten av nya psykoaktiva substanser är ett allvarligt problem som motiverar ett effektivt system för skyndsamt klassificering av substanser som narkotika eller hälsofarlig vara. Det är därför positivt att regeringen aviserar att man kommer att ta initiativ till en ny bred analys av frågan om vilka åtgärder som kan vidtas för att mer effektivt möta problemet med nya psykoaktiva substanser som inte ännu är narkotikaklassade. Det är dock oklart när denna analys ska påbörjas och slutföras, därtill hur den ska genomföras. Tiden går, och under den tiden riskerar många fler, framför allt unga människor, att gå en för tidig död till mötes.

Som framgår av propositionen har en generisk klassificering kunnat accepteras i flera andra länder, bl.a. i Norge och Danmark. Enligt utskottet finns det därför anledning att göra en mer djupgående analys av gjorda erfarenheter från de länder som redan har infört familjeklassificering eller generisk klassificering av nya psykoaktiva substanser i sin lagstiftning än den som hittills gjorts. I den internationella analysen bör även ingå att studera följderna av att vissa substanser som klassificeras som narkotika i slutändan visar sig inte vara det.

Detta innebär att utskottet anser att socialutskottet, utifrån de synpunkter som justitieutskottet har att beakta, bör tillstyrka motion 2017/18:4158 (KD, M, C, L) i dessa delar.

Motionen

I kommittémotion 2017/18:4158 av Emma Henriksson m.fl. (KD, M, C, L) föreslås ett tillkännagivande om att se över ett införande av generisk klassificering för NPS. Motionärerna tillstyrker förslagen i propositionen men

anser att detta inte är tillräckligt. Motionärerna anför att regeringen bör se över och sammanställa djupgående analyser av hur generisk klassificering av NPS fungerar i Norge, Danmark, Irland och Storbritannien. I den internationella analysen bör även ingå att studera följderna av att vissa substanser som klassificeras som narkotika slutligen visar sig inte vara detta.

Socialutskottets ställningstagande

Den ökande förekomsten av nya psykoaktiva substanser är ett allvarligt problem, och socialutskottet välkomnar därför de lagändringar som regeringen föreslår med syftet att regeringen snabbare ska kunna klassificera sådana substanser som narkotika eller hälsofarlig vara. De föreslagna lagändringarna innebär att Polismyndigheten får möjlighet att göra anonyma inköp av nya psykoaktiva substanser och att den som av grov oaktsamhet hanterar hälsofarliga varor ska kunna dömas till ansvar. Socialutskottet delar regeringens bedömningar, som i anförda delar understöds av justitieutskottet, och ställer sig bakom propositionen.

När det gäller ett system med generisk klassificering gör regeringen bedömningen att ett sådant system inte bör genomföras med nuvarande kunskapsunderlag. Socialutskottet noterar att regeringen avser att ta initiativ till en ny bred analys av frågan om vilka åtgärder som kan vidtas för att mer effektivt möta problemet med nya psykoaktiva substanser som inte utgör narkotika eller hälsofarliga varor och att en sådan analys ska innefatta möjligheterna att införa förbud mot hela grupper av likartade substanser. Socialutskottet ser liksom justitieutskottet positivt på en sådan analys. Socialutskottet, som noterar att generisk klassificering har kunnat accepteras i andra länder, anser, i likhet med justitieutskottet, att regeringen därför bör låta göra en mer djupgående analys än den som hittills gjorts av erfarenheterna från de länder, bl.a. Danmark och Norge, som redan har infört systemet med generisk klassificering av nya psykoaktiva substanser. I den internationella analysen bör även ingå att studera följderna av att vissa substanser som klassificeras som narkotika i slutändan inte visar sig vara det. Detta bör riksdagen, med bifall av motion 2017/18:4158 (KD, M, C, L), ge regeringen till känna.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2017/18:221 Klassificering av nya psykoaktiva substanser:

1. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1992:860) om kontroll av narkotika.
2. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor.
3. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Följdmotionen

2017/18:4158 av Emma Henriksson m.fl. (KD, M, C, L):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att se över ett införande av generisk klassificering av psykoaktiva substanser och tillkännager detta för regeringen.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

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

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

dels att nuvarande 11 a § ska betecknas 11 b §,

dels att det närmast före rubriken ”Avgifter” ska införas en ny paragraf, 11 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 a §

Polismyndigheten ska på uppdrag av Folkhälsomyndigheten eller Läke­medelsverket med hjälp av fingerade uppgifter göra inköp av varor som kan behöva regleras enligt denna lag och som inte är reglerade enligt lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

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

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

dels att 3, 3 c och 4 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 3 e §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §¹

Varor som avses i denna lag får inte utan tillstånd

1. införas till landet,
2. överlåtas,
3. framställas,
4. förvärvas i överlåtelsesyfte,

5. anskaffas, bearbetas, förpackas, transporterats, förvaras eller på annat sådant sätt hanteras om varorna inte är avsedda för eget bruk,

5. bjudas ut till försäljning, eller
6. innehas.

6. bjudas ut till försäljning, eller
7. innehas.

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 som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om införsel, överlåtelse, framställning, förvärv i överlåtelsesyfte, utbudande till försäljning, innehav, anteckningar 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 c §²

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 om-

För tillsyn har tillsynsmyndigheten rätt till tillträde dels till om-

¹ Senaste lydelse 2011:113.

² Senaste lydelse 2011:113.

råden, 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 överlåtelsesyfte, 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 e §

Polismyndigheten ska på uppdrag av Folkhälsomyndigheten med hjälp av fingerade uppgifter göra inköp av varor som kan behöva regleras enligt denna lag.

4 §³

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 bryter mot 3 § första stycket 2, 3, 4, 5, 6 eller 7 ska dömas till böter eller fängelse i högst ett år.

Den som av grov oaktsamhet bryter mot 3 § första stycket 2, 3, 4, 5 eller 6 ska dömas till böter eller fängelse i högst sex månader. I ringa fall ska det inte dömas till ansvar enligt detta stycke.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 3 a eller

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 3 a eller

³ Senaste lydelse 2011:113.

3 b § eller föreskrift som meddelats med stöd av denna lag *döms* till böter. 3 b § eller föreskrift som meddelats med stöd av denna lag *ska dömas* till böter.

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

3 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs att det i offentlighets- och sekretesslaglagen (2009:400) ska införas en ny paragraf, 17 kap. 4 c §, och närmast före 17 kap. 4 c § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

17 kap.

Uppdrag om inköp av hälsofarliga varor

4 c §

Sekretess gäller för uppgift som hänför sig till myndighets verksamhet som avser uppdrag om inköp av varor enligt 11 a § lagen (1992:860) om kontroll av narkotika eller 3 e § lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor, om det kan antas att syftet med inköpet motverkas om uppgiften röjs.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

BILAGA 3

Justitieutskottets yttrande 2017/18:JuU7y

Klassificering av nya psykoaktiva substanser

Till socialutskottet

Socialutskottet beslutade den 3 maj 2018 att ge justitieutskottet tillfälle att yttra sig över regeringens proposition 2017/18:221 Klassificering av nya psykoaktiva substanser och motion 2017/18:4158 av Emma Henriksson m.fl. (KD, M, C, L) i de delar som berör justitieutskottets beredningsområde.

Justitieutskottet yttrar sig över propositionens förslag att Polismyndigheten ska ges möjlighet att göra anonyma inköp av nya psykoaktiva substanser samt över vad som anförs i propositionen och motionen om generisk klassificering i den mån detta berör straffrättsliga principer samt rättsväsendet och dess arbete.

Utskottets överväganden

Bakgrund

Gällande rätt

I Sverige regleras de substanser som utgör narkotika eller hälsofarliga varor genom en uppräkningslista av substanserna enskilt, antingen i någon av de internationella konventioner på området som Sverige har tillträtt eller i en av bilagorna till förordningen om kontroll av narkotika (se 8 § narkotikastrafflagen [1968:64] och 2 § förordningen [1992:1554] om kontroll av narkotika) eller till förordningen (1999:58) om förbud mot vissa hälsofarliga varor (2 §).

För att en substans ska kunna klassificeras nationellt och föras in i bilagorna till någon av förordningarna krävs att substansen uppfyller de lagstadgade kriterierna för narkotika eller hälsofarliga varor. Dessa framgår av 8 § narkotikastrafflagen respektive 1 § lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor. Narkotika definieras som läkemedel eller hälsofarliga varor med beroendeframkallande egenskaper eller euforiserande effekter eller varor som med lätthet kan omvandlas till varor med sådana egenskaper eller effekter. Hälsofarliga varor är 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.

Fram till dess att regeringen fattar beslut om att klassificera en substans som antingen narkotika eller hälsofarlig vara och beslutet vunnit laga kraft kan den säljas lagligt på den svenska marknaden. Den tid en sådan substans kan säljas lagligt varierar och avgörs ofta av tillgänglig kunskap om substansens hälsoeffekt och laboratoriers möjligheter att analysera substansen. Det är vanligt att substanser som förbjuds ersätts på marknaden av nya substanser med liknande egenskaper där den kemiska strukturen har ändrats.

Nya psykoaktiva substanser

Enligt regeringen har en allt snabbare spridning av nya psykoaktiva substanser uppmärksamats, och det är en utveckling som oroar.

Begreppet nya psykoaktiva substanser har ingen klar och entydig innebörd utan har definierats på olika sätt i olika sammanhang. Kännetecknande är dock att det, oavsett kontext, rör sig om missbrukssubstanser som liknar reglerade substanser till effekten. Med ”nya” substanser avses just att de (ännu) inte är föremål för kontroll. De är alltså inte klassificerade som narkotika, enligt svensk eller internationell rätt, eller som hälsofarliga varor. Att de inte är föremål för kontroll kan bero på att de nyligen har börjat tillverkas eller säljas eller att de nyligen har upptäckts av myndigheterna.

Nya psykoaktiva substanser sprids ofta via handel på internet. De kallas därför ibland för nätdroger. Ordet nätdroger är dock i viss mån vilseledande

eftersom handel med droger över internet kan avse både klassiska klassificerade droger, t.ex. heroin och kokain, och helt nya droger.

De nya substanserna marknadsförs företrädesvis som forskningskemikalier som inte är klassificerade som narkotika eller hälsofarlig vara. Marknadsföringen av substanserna som lagliga kan sägas vara nyckeln till framgång för de aktuella webbplatserna, då de personer som köper produkterna troligen gör detta bl.a. just för att de vill undvika att göra sig skyldiga till brott.

Propositionen

Inköp av substanser med hjälp av fingerade uppgifter

Enligt regeringen är det allmänna intresset av att effektivt och snabbt kunna undersöka och klassificera hälsofarliga missbrukssubstanser som narkotika eller hälsofarlig vara för att ytterst skydda människors liv och hälsa mycket stort. Det är därför av stor vikt att så tidigt som möjligt få kännedom om vilka substanser som bjuds ut till försäljning genom framför allt en offensiv internetbevakning. Vidare är det angeläget att så tidigt som möjligt analysera de substanser som bjuds ut till försäljning. Möjligheten till analys av substanserna är viktig för att kunna konstatera vilka substanser det är fråga om för att därefter börja utreda dem. Tillgången till substanserna är viktig också för att underlätta arbetet med att ta fram underlag för klassificering som narkotika eller hälsofarlig vara samt möjligheten att utveckla analysmetoder, screeningmetoder, bygga upp referensbibliotek m.m.

Det torde ofta vara förenat med stora svårigheter för en tillsynsmyndighet att genom öppna kontakter få tillgång till sådana psykoaktiva substanser som saluförs över internet, eftersom innehavare av webbplatser som marknadsför och säljer nya psykoaktiva substanser knappast är intresserade av att dessa substanser kommer myndigheterna till hands. Av uppgifter från Läkemedelsverket framgår att man vid anonyma inköp fått olagliga läkemedelssubstanser medan man vid öppna inköp, dvs. beställningar i myndighetens namn, fått produkter som varit ”rena”. Enligt regeringen bör det därför införas en möjlighet att göra anonyma inköp. Detta bör mot bakgrund av de föreslagna bestämmelsernas betydelse och den för svensk myndighetstradition främmande anonymiteten regleras i lag.

Den myndighet som regeringen anser ligger närmast till hands och som är mest lämpad att hantera de anonyma inköpen är Polismyndigheten. Inköpen bör dock inte ske på myndighetens eget initiativ utan på uppdrag av Läkemedelsverket respektive Folkhälsomyndigheten. Samråd om vilka substanser som ska köpas in bör ske i Nätverket för den aktuella drogsituationen i Sverige (Nadis). På så vis ges andra berörda myndigheter som t.ex. Tullverket och Rättsmedicinalverket möjlighet att diskutera vilka substanser som är intressanta att köpa in.

Generisk klassificering

Den ökande förekomsten av nya psykoaktiva substanser är enligt regeringen ett allvarligt problem som motiverar ett effektivt system för skyndsam klassificering av substanser som narkotika eller hälsofarlig vara.

En åtgärd som diskuteras i propositionen är ett system med generiska definitioner i betydelsen att substanserna klassificeras i grupper utifrån sin kemiska grundstruktur, s.k. generisk klassning. En fördel med generiska definitioner är att de omfattar en obestämd mängd substanser, inklusive sådana som ännu inte finns på marknaden. Med generisk klassificering är en substans olaglig redan första gången den hanteras i Sverige under förutsättning att den bedöms omfattas av en generisk definition och uppfylla övriga kriterier för att utgöra narkotika eller hälsofarlig vara. Substansen behöver med andra ord inte föras in i bilagan till förordningen om kontroll av narkotika eller förordningen om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

För att vara effektiv bör en generisk definition vara bred och på så sätt reglera en tillräckligt stor grupp av nya psykoaktiva substanser. Samtidigt är det viktigt att regleringen är träffsäker och bara tar med de substanser som uppfyller kriterierna i lagstiftningen för vad som utgör narkotika eller hälsofarliga varor.

Ett system med generisk klassificering är dock enligt regeringen svårörenligt med de rättssäkerhetskrav som bör ställas när det gäller narkotikabrott eller brott mot lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor. För att en substans ska kunna klassificeras som narkotika i dag måste den ha konstaterats vara beroendeframkallande eller ha euforiserande effekter eller med lätthet kunna omvandlas till en sådan vara. På motsvarande sätt ska en substans för att klassificeras som hälsofarlig vara på grund av sina inneboende egenskaper ha konstaterats medföra fara för människors liv eller hälsa samt användas eller antas användas i berusningssyfte eller för annan påverkan. Det kan inte komma i fråga att föreskriva ett straffrättsligt ansvar för narkotikabrott om en substans är harmlös. Att konstruera kemiska grundstrukturer som, oavsett den kemiska sammansättningen i övrigt, med säkerhet uppfyller kriterierna i lagstiftningen om vad som utgör narkotika eller hälsofarliga varor är enligt regeringen dock inte möjligt utan att göra dem så snäva att de i praktiken fungerar som uppräkningsdefinitioner.

Generisk klassificering kan enligt regeringen därför ifrågasättas från straffrättslig synpunkt. I praktiken kan det bli mycket svårt för en enskild att i förväg kontrollera vad som är tillåtet och otillåtet. Ett grundläggande rättssäkerhetskrav är att en klassificeringsmodell lever upp till den straffrättsliga legalitetsprincipens krav. Av legalitetsprincipen följer bl.a. att tillämpningsområdet för en straffbestämmelse ska vara entydigt och klart. Av lagen ska den enskilde kunna utläsa när och hur han eller hon kan komma att bli föremål för straffrättsliga ingripanden. Med stöd av legalitetsprincipen kan det därmed ställas bestämda och höga krav på strafflagstiftningens begriplighet och precision. Det finns risk för att det inte kan åstadkommas med generisk klassificering. Det kan således ifrågasättas om det är förenligt med

legalitetsprincipen att en enskild kan bli föremål för straffansvar baserat på en sådan oförutsägbar lagstiftning som generiska definitioner skulle innebära. I detta sammanhang kan det också konstateras att samma substans kan komma att bedömas olika över tid beroende på det rådande kunskapsläget vid bedömningstillfället, trots ett oförändrat regelverk. Att en substans bedömts som tillåten vid ett tillfälle innebär alltså inte med nödvändighet att den är tillåten även i framtiden.

Av propositionen framgår att generisk klassificering kunnat accepteras i andra länder, bl.a. Norge och Danmark. Genom respektive lands generiska definitioner kan dock substanser som inte har psykoaktiv effekt omfattas av narkotikadefinitionen. Av förarbetena till ländernas författningar framgår att ett förbud mot att hantera en substans som omfattas av en generisk grupp gäller fram till dess att den specifika substansen genom en författningsändring uttryckligen har undantagits från förbudet. Det finns således risk att en person kan dömas för brott mot narkotikalagen trots att substansen varit harmlös.

Regeringen anser att det mot denna bakgrund inte kan komma i fråga att föreskriva ett straffrättsligt ansvar för narkotikabrott om en substans är harmlös. En sådan rättstillämpning skulle dessutom riskera att underminera respekten för narkotikabegreppet.

En generisk klassificering riskerar även att leda till komplicerade domstolsprocesser. Bland annat skulle det oftare kunna uppstå frågor om huruvida en viss substans ska betraktas som narkotika eller hälsofarlig vara eller inte. Domstolen skulle även få ägna mer tid åt prövningar av substansers farlighet.

Det bör därför med nuvarande kunskapsunderlag inte införas något system med generisk klassificering. Regeringen anför att man dock kommer att initiera en ny bred analys av frågan om vilka åtgärder som kan vidtas för att mer effektivt möta problemet med nya psykoaktiva substanser som inte utgör narkotika eller hälsofarliga varor. En sådan analys ska innefatta möjligheterna att införa förbud mot hela grupper av likartade substanser.

I avvaktan på en sådan utredning föreslår regeringen flera åtgärder för att ytterligare effektivisera processen att förbjuda nya narkotiska substanser som kommer ut på marknaden, bl.a. den tidigare nämnda möjligheten till anonyma inköp och en förstärkning av Folkhälsomyndigheten.

Motionen

I motion 2017/18:4158 av Emma Henriksson m.fl. (KD, M, C, L) begär motionärerna att regeringen ska se över och sammanställa djupgående analyser av hur generisk klassificering av psykoaktiva substanser fungerar i Norge, Danmark, Irland och Storbritannien. I den internationella analysen bör även ingå att studera följderna av att vissa substanser som klassificeras som narkotika i slutändan visar sig inte vara detta. Enligt motionärerna är en av fördelarna med en generisk klassificering att en substans är olaglig redan första gången den når Sverige, detta under förutsättning att den omfattas av en

generisk definition och att den i övrigt uppfyller kriterierna för att utgöra narkotika eller annan hälsofarlig vara.

Utskottets bedömning

Inköp av substanser med hjälp av fingerade uppgifter

Den föreslagna möjligheten för Polismyndigheten att köpa in substanser under annan identitet innebär ett avsteg från principen om att myndighetsutövning ska bedrivas i öppna och för medborgarna iakttagbara former. Utskottet delar emellertid, utifrån de synpunkter som utskottet ska beakta, regeringens uppfattning att ett sådant avsteg är motiverat i det nu aktuella fallet. Det allmänna intresset av att effektivt och snabbt kunna undersöka och klassificera hälsofarliga missbrukssubstanser som narkotika eller hälsofarlig vara för att ytterst skydda människors liv och hälsa är mycket stort. De ökade möjligheter som utvecklingen av internet har inneburit för bl.a. försäljning av varor och tjänster från enskilda näringsidkare till privatpersoner medför också att både brottsbekämpande och andra myndigheter behöver utveckla nya arbetsmetoder för att kunna fullgöra sina uppdrag på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. Som anförs i propositionen torde det ofta vara förenat med stora svårigheter för en tillsynsmyndighet att genom öppna kontakter få tillgång till sådana psykoaktiva substanser som saluförs över internet för att kunna analysera dessa. Inköpen måste därför kunna göras anonymt.

Utskottet delar också regeringens uppfattning att Polismyndigheten är bäst lämpad att göra dessa anonyma inköp och att möjligheten till anonyma inköp bör regleras i lag.

En fråga som lyfts fram av flera remissinstanser är att det vid anonyma inköp av substanser kan förekomma att Polismyndigheten även hittar en redan narkotikaklassad substans. Situationen kommer då att påminna om förhållandena i samband med provokativa åtgärder under en förundersökning, vilka kan beslutas av åklagare i syfte att utreda allvarlig brottslighet. Vid sådana åtgärder ska de s.k. behovs- och proportionalitetsprinciperna, som bl.a. kommer till uttryck i 8 § polislagen (1984:387), beaktas. Dessa innebär bl.a. att det ska saknas alternativa, mindre ingripande tillvägagångssätt eller att de som finns redan har prövats utan framgång, att man ska kunna anta att provokationen leder till väsentliga och för utredningen användbara resultat samt att åtgärderna bara får vidtas mot brottslighet av allvarligt slag.

Regeringen gör i propositionen bedömningen att polisen vid anonyma inköp endast i undantagsfall kommer att hitta en redan narkotikaklassad substans. Dessa situationer får då hanteras enligt gängse regelsystem inom Polismyndigheten. Om det finns anledning att tro att ett brott har begåtts, kan en förundersökning inledas. Om brottet bedöms som ringa, finns möjlighet till rapporteftergift enligt polislagen. Utskottet utgår från att regeringen följer denna fråga och, om det skulle visa sig att polisen i större omfattning än vad regeringen i dag bedömer som troligt hittar redan narkotikaklassade substanser, överväger om åtgärder behöver vidtas.

Sammanfattningsvis anser justitieutskottet således att socialutskottet bör tillstyrka propositionen i denna del.

När det gäller konsekvenserna av regeringens förslag konstaterar utskottet att möjligheten till inköp av nya psykoaktiva substanser med hjälp av fingerade uppgifter innebär en ytterligare arbetsbelastning för Polismyndigheten, även om det i dag är oklart i vilken omfattning möjligheten kommer att utnyttjas. Det är därför positivt att regeringen aviserar att man kommer att tillföra Polismyndigheten ytterligare 500 000 kronor per år under 2019 och 2020.

Generisk klassificering

Som framgår av propositionen kan en generisk klassificering av narkotika och hälsofarliga varor ifrågasättas från straffrättslig synpunkt. Ett sådant system riskerar att göra det svårt för den enskilde att i förväg kunna kontrollera vad som är tillåtet och otillåtet. Enligt utskottet är det ett grundläggande rättssäkerhetskrav att en klassificeringsmodell lever upp till den straffrättsliga legalitetsprincipens krav. Av denna princip följer bl.a. att tillämpningsområdet för en straffbestämmelse ska vara entydigt och klart. Av lagen ska den enskilde kunna utläsa när och hur han eller hon kan komma att bli föremål för straffrättsliga ingripanden.

Till detta kommer att en generisk klassificering även riskerar att leda till mer komplicerade domstolsprocesser, med en ökad användning av expertvittnen för att t.ex. bedöma substansers rättsliga status och farlighet.

Samtidigt delar utskottet, utifrån de synpunkter som utskottet ska beakta, regeringens uppfattning att den ökande förekomsten av nya psykoaktiva substanser är ett allvarligt problem som motiverar ett effektivt system för skyndsamt klassificering av substanser som narkotika eller hälsofarlig vara. Det är därför positivt att regeringen aviserar att man kommer att ta initiativ till en ny bred analys av frågan om vilka åtgärder som kan vidtas för att mer effektivt möta problemet med nya psykoaktiva substanser som inte ännu är narkotikaklassade. Det är dock oklart när denna analys ska påbörjas och slutföras, därtill hur den ska genomföras. Tiden går, och under den tiden riskerar många fler, framför allt unga människor, att gå en för tidig död till mötes.

Som framgår av propositionen har en generisk klassificering kunnat accepteras i flera andra länder, bl.a. i Norge och Danmark. Enligt utskottet finns det därför anledning att göra en mer djupgående analys av gjorda erfarenheter från de länder som redan har infört familjeklassificering eller generisk klassificering av nya psykoaktiva substanser i sin lagstiftning än den som hittills gjorts. I den internationella analysen bör även ingå att studera följderna av att vissa substanser som klassificeras som narkotika i slutändan visar sig inte vara det.

Detta innebär att utskottet anser att socialutskottet, utifrån de synpunkter som justitieutskottet har att beakta, bör tillstyrka motion 2017/18:4158 (KD, M, C, L) i dessa delar.

Stockholm den 17 maj 2018

På justitieutskottets vägnar

Tomas Tobé

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Tomas Tobé (M), Elin Lundgren (S), Krister Hammarbergh (M), Anti Avsan (M), Susanne Eberstein (S), Johan Hedin (C), Anders Hansson (M), Petter Löberg (S), Adam Marttinen (SD), Roger Haddad (L), Linda Snecker (V), Andreas Carlson (KD), Lawen Redar (S), Sanne Lennström (S), Patrick Reslow (-), Agneta Börjesson (MP) och Sultan Kayhan (S).