



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 uppräknning 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 svåröfrenligt 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 bedöms 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 skyndsam 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).