

Socialdepartementet
103 33 Stockholm

Remissyttrande

Bättre kontroll av missbruksmedel – En effektivare narkotika- och dopningslagstiftning m.m. SOU 2008:120

Statens folkhälsoinstitut har anmodats avge yttrande över rubricerad utredning

Sammanfattning

Statens folkhälsoinstitut delar till övervägande del de slutsatser och bedömningar utredningen kommit fram till och ställer sig i allt väsentligt bakom utredningens förslag.

Statens folkhälsoinstitut vill här särskilt framhålla följande.

De föreslagna ändringarna av lag (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor, Statens folkhälsoinstituts instruktion samt den föreslagna lagen om skyddsomhändertagande av vissa varor som inte är förklarade som narkotika eller hälsofarliga varor bör sammantaget innebära att åtkomsten av substanser som används i missbrukssyfte starkt begränsas genom de möjligheter till intensifierad internetbevakning, ökad myndighetssamverkan, författningsreglerad rätt till inköp samt skyddsomhändertagande som föreslås.

Vad gäller de förslag utredningen presenterar kring internetbevakning samt författningsreglerad rätt till inköp av hälsofarliga varor föreslår Statens folkhälsoinstitut att förslaget vidgas till att även omfatta dopningsområdet, se vidare i avsnitt 22.4.

I nu gällande reglering av hälsofarliga varor är bruk inte kriminaliserat. Frågan berörs inte heller i utredningen på något tydligt sätt. Detta anser Statens folkhälsoinstitut är en brist och föreslår en kriminalisering, se vidare i avsnitt 19.1.3.

Statens folkhälsoinstitut ser mycket positivt på de föreslagna bestämmelserna om tillsyn och därtill hörande föreskriftsrätt som föreslås införas i lagstiftningen om hälsofarliga varor. Idag

Statens folkhälsoinstitut

Postadress
831 40 ÖSTERSUND
Besöksadress
Forskarens väg 3

Telefon
vx 063-19 96 00

Telefax
vx 063-19 96 02

E-post
info@fhi.se

saknas helt bestämmelser om tillsyn och tillsynsmyndighet varför en reglering är helt nödvändig.

Statens folkhälsoinstitut ser vidare mycket positivt på den föreslagna narkotikaklassificeringen av GBL och 1,4-butandiol.

Statens folkhälsoinstitut ser även mycket positivt på det informationsansvar gällande narkotika, hälsofarliga varor, dopningsmedel och vissa flyktiga ämnen m.m. som utredningen föreslår för Statens folkhälsoinstitut, se vidare under avsnitt 27.4

Statens folkhälsoinstitut gör vidare bedömningen att det finns anledning för Regeringen att överväga om Statens folkhälsoinstitut, istället för som utredningen föreslagit Kemikalieinspektionen, ska få ansvaret för att tillsynen över den föreslagna förordningen om flyktiga ämnen och föreskrifter som meddelas med stöd av förordningen följs. Detta mot bakgrund av den starka koppling som finns mellan den föreslagna förordningen och folkhälsoperspektivet.

Statens folkhälsoinstitut konstaterar slutligen att utredningens förslag om ett resurstillskott på tre årsarbetskrafter till myndigheten för föreslagna nya uppdrag får anses vara i underkant, se vidare i avsnitt 28.

Allmänt

Kommentarerna nedan följer utredningens kronologi. Statens folkhälsoinstitut har valt att endast kommentera de bedömningar och förslag som inte till fullo delas eller som det av annan anledning finns skäl att kommentera.

19.1.1 Farlighetsbedömning av narkotika

Utredningen anser att Åklagarmyndighetens rapport Farlighetsbedömning av narkotika utgör ett mycket värdefullt redskap för rättsväsendet vid bedömningen av olika substansers farlighet. Statens folkhälsoinstitut yttrade sig i november 2005 över dokumentet RättsPM 2005:17. Den 27 januari 2009 yttrade sig Statens folkhälsoinstitut återigen. Statens folkhälsoinstitut anförde då sammanfattningsvis följande: Syftet med projektet så som det presenteras i Riksåklagarens beslut 03-02-27 förefaller mycket välgrundat. När det gäller rapporten anser Statens folkhälsoinstitut att det finns frågor som borde belysas ytterligare. I rapporten föreslås att alla bedömda preparat ges en farlighetsbedömning uttryckt som ett F-värde, men någon vetenskapligt trovärdig metodik för beräkning av F-värdena finns inte beskriven. Vidare saknas en beskrivning av hur en bedömning enligt kriterierna ska leda fram till ett F-värde. Det ter sig utomordentligt svårt att uttrycka farlighet i en samlad siffra. Farligheten har flera dimensioner som inte låter sig uttryckas i ett enda samlat mått. Cannabis exempelvis har låg akut toxicitet, men hög psykotoxicitet.

FHI anser att det finns ett behov av ett brett förankrat arbete med syfte att bedöma farlighetsgraden i olika narkotiska preparat. Detta bör innefatta alla berörda myndigheter liksom forskare aktiva inom området. Det finns också anledning att vetenskapligt pröva de kriterier,

begrepp och skalor som föreslagits läggas till grund för en farlighetsbedömning för att se om man kan komma fram till en lösning som ger det stöd åklagaren söker, utan att riskera att andra delar av arbetet mot narkotika undermineras. Positivt är att man avser att ta tillvara det vetenskapliga underlaget som utarbetas i samband med EU:s riskbedömning av nya psykoaktiva substanser för en värdering i farlighetshänseende.

Rapporten innehåller inga förslag om var ansvaret ska ligga för farlighetsbedömning av befintliga och nya preparat, liksom kommande behov av uppdatering. Det är därför angeläget att klargöra olika myndigheters och institutioners roller i uppdatering och underhåll av dokumentet.

19.1.3 Farlighetsbedömning av hälsofarliga varor

Utredningen konstaterar att lagstiftaren – i vart fall vid lagens tillkomst – torde ha bedömt farligheten hos de substanser som skulle kunna komma att förklaras som hälsofarliga varor, som relativt låg. Utredningen synes inte komma till någon annan slutsats om nuvarande situation, bortsett från den bedömning som görs av GBL och 1,4-butandiol. Statens folkhälsoinstitut konstaterar att dessa substanser idag och sedan lång tid regleras genom lag (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor, ett förhållande som får ses som problematiskt med tanke på att det rör sig om substanser som utredningen konstaterar i farlighetshänseende kan jämföras med det narkotiska preparatet GHB. Det finns idag även andra substanser som omfattas av bestämmelserna om hälsofarliga varor som får anses ha hög farlighet och som missbrukas.

Att vi även framöver får se andra farliga missbrukssubstanser, som efter utredning klassificeras som hälsofarlig vara, uppträda på marknaden får betraktas som högst sannolikt. Om samhället med kraft vill ingripa mot bl.a. användandet av sådana substanser finns det enligt Statens folkhälsoinstitut brister i nu gällande bestämmelser som möjligen påverkats av farlighetsbedömningen som redovisats ovan. I sammanhanget skall även noteras att utredningen bedömt att företeckningen över hälsofarliga varor inte ska ses som en väntelista.

Statens folkhälsoinstitut konstaterar att lag (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor, till skillnad mot lag (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel och Narkotikastrafflagen (1968:64), inte kriminaliserar bruk av hälsofarliga varor. Vidare konstaterar Statens folkhälsoinstitut att straffsatserna i lag (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor är jämförelsevis låga.

Statens folkhälsoinstitut vill framhålla att det är själva bruket av den hälsofarliga varan som utgör en mycket stor risk för den som missbrukar, särskilt då för barn och unga som saknar förutsättningar att bedöma konsekvenserna av sitt bruk. Statens folkhälsoinstitut och andra samverkande myndigheter har tidigare konstaterat att den marknadsföring av hälsofarliga varor som sker på Internet i huvudsak riktas mot unga köpare (se utredningen s. 380). Jämförelse kan här göras med Statens folkhälsoinstituts remissyttrande avseende SOU 2008:11 (Betänkandet Barn som misstänks för brott).

Mot ovan redovisad bakgrund finner Statens folkhälsoinstitut att det finns anledning för regeringen att överväga om en kriminalisering av eget bruk av hälsofarliga varor ska införas

samt göra en översyn av straffskalorna för brott mot lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

19.2. Haltbestämningar i fråga om narkotika, dopningsmedel och hälsofarliga varor

Utredningen konstaterar att haltbestämning kan göras på narkotika, kan göras men görs sällan i fråga om dopningspreparat och över huvud taget inte förekommer i fråga om hälsofarliga varor. Statens folkhälsoinstitut anser att det finns skäl att i större utsträckning än idag göra haltbestämningar av beslagtagna preparat oavsett om det rör sig om narkotika, dopningspreparat eller hälsofarliga varor.

20 Olika frågor om kontrollsystemen för narkotika, dopningsmedel och hälsofarliga varor

Statens folkhälsoinstitut konstaterar att utredningen funnit att det finns sakliga skäl för att lagstiftningskomplexen i fråga om narkotika, hälsofarliga varor och dopningsmedel inte är likartade och att det därför inte finns skäl för förändringar av systematiken i dessa. Utredningen gör vidare bedömningen att antalet författningar som reglerar narkotika, hälsofarliga varor och dopningsmedel inte ska minskas. Statens folkhälsoinstitut har inget att erinra mot utredningens förslag.

Statens folkhälsoinstitut delar vidare utredningens uppfattning (20.3) att lagstiftningen om hälsofarliga varor inte huvudsakligen ska ses som en väntelista inför senare narkotikaförklaring. Se i avsnitt 19.1.3 för diskussion kring bl.a. Statens folkhälsoinstituts bedömning att en kriminalisering av eget bruk av hälsofarliga varor bör övervägas.

21 Problemen med GBL och 1,4-butandiol.

Utredningen gör bedömningen att det finns starka argument som har sådan tyngd att GBL och 1,4-butandiol ska regleras som narkotika. Statens folkhälsoinstitut instämmer i utredningens bedömning.

Mot bakgrund av den höga farlighet som tillmäts dessa substanser är det Statens folkhälsoinstituts uppfattning att Regeringen bör överväga om det finns förutsättningar att göra denna reglering skyndsamt, dvs. utan att invänta den fortsatta behandlingen av nu aktuell utredning. Regeringen får avgöra om det finns behov av ytterligare underlag från Statens folkhälsoinstitut.

22.4 Internetbevakning m.m.

Utredningen föreslår att Statens folkhälsoinstitut får en mer aktiv och offensiv roll för att snabbare än idag kunna identifiera nya missbrukssubstanser som bör utredas och kontrolleras som narkotika eller hälsofarlig vara. I detta arbete är det enligt utredningen viktigt att kontinuerligt följa utvecklingen på de hemsidor – framför allt svenska sådana – som säger sig erbjuda lagliga alternativ till kontrollerade substanser samt bilda sig en uppfattning om droger som vid varje given tidpunkt tycks vara de mest frekvent använda. Statens folkhälsoinstitut ska vidare kontinuerligt besöka olika i detta sammanhang aktuella chattfora samt söka information i vetenskapliga publikationer och medicinska tidsskrifter m.m. Utredningen föreslår även att Statens folkhälsoinstitut 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. Analys ska ske med medverkan av Statens kriminaltekniska laboratorium.

Statens folkhälsoinstitut konstaterar att myndigheten redan idag följer utvecklingen på Internet och i olika chattfora samt naturligtvis bevakar den vetenskapliga diskussionen. FHI har vidare i projektform, bl.a. i samarbete med Rikspolisstyrelsen, medverkat till att varor köpts in från Internet som analyserats med medverkan av Statens kriminaltekniska laboratorium.

Statens folkhälsoinstitut instämmer dock i utredningens bedömning att större vikt kan läggas vid denna verksamhet genom det av utredningen föreslagna resurstillskottet. En författningsreglering av rätten att köpa in varor som saluförs som lagliga alternativ till kontrollerade substanser innebär större möjlighet att arbeta för att upptäcka nya missbrukssubstanser genom analys av misstänkta varor på Internet.

Vad gäller hur själva inköpen ska organiseras praktiskt anser Statens folkhälsoinstitut att det är rimligt att avtal om samarbete beträffande detta sluts mellan Statens folkhälsoinstitut och polisen eller Statens kriminaltekniska laboratorium som har vana vid att praktiskt hantera misstänkta missbrukssubstanser. Regeringen bör överväga om detta föranleder någon författningsändring. I ovan nämnda samarbetsprojekt ingick Statens folkhälsoinstitut sådana avtal.

De förslag utredningen presenterar kring internetbevakning samt författningsreglerad rätt till inköp av hälsofarliga varor skulle, enligt Statens folkhälsoinstituts bedömning, med fördel kunna användas även på dopningsområdet eftersom dopningspreparat i stor utsträckning handlas via Internet. En aktiv insats enligt ovan skulle kunna vara till stor hjälp för såväl det arbete Expertgruppen för dopningspreparat enligt dopningslagen bedriver, som för det informationsansvar Statens folkhälsoinstitut föreslås få på dopningsområdet. Vad gäller Expertgruppens arbete, se vidare i avsnitt 27.6.2.

22.5 En utbyggd bevakningslista över okontrollerade missbrukssubstanser

Utredningen föreslår att Statens folkhälsoinstituts bevakningslista över okontrollerade missbrukssubstanser byggs ut samt att Statens folkhälsoinstitut utreder flera substanser samtidigt.

Statens folkhälsoinstitut instämmer i utredningens förslag men konstaterar samtidigt att myndigheten har som ambition att arbeta så redan idag. En ökad prioritering av arbetet med bevakningslistan blir en nödvändig konsekvens om den ovan beskrivna intensifierade internetbevakningen samt utredningens förslag om skyddsomhändertagande blir verklighet. Prioriteringen görs möjlig genom det av utredningen föreslagna resurstillskottet.

22.6 Ett mer institutionaliserat NADiS-samarbete

Utredningen föreslår att den s.k. NADiS-gruppen ska bestå och aktivt medverka i det förberedelsearbete som Statens folkhälsoinstitut och Läkemedelsverket har ansvar för när det

gäller förklaring av missbrukssubstanser som narkotika eller hälsofarliga varor. Gruppen skall vara en referensgrupp och Statens folkhälsoinstituts roll som administrativt ansvarig ska regleras i institutets instruktion. Även andra deltagande myndigheters roll i referensgruppen ska regleras i respektive instruktion.

Statens folkhälsoinstitut instämmer helt i utredningens förslag. Gruppens funktion som referensgrupp är att bidra med information och råd inför de beslut om klassificering som sedan fattas på Statens folkhälsoinstitut, respektive Läkemedelsverket. Om denna roll definieras i deltagande myndigheters instruktioner görs gruppens arbete mindre beroende av enskilda deltagares engagemang och prioriteringar och därmed bättre fungerande och långsiktig. I klassificeringsarbetet finns förutom samarbetet inom NADiS-gruppen även behov av samverkan med externa experter vid exempelvis universitet. Detta förutsätter dock ett visst resursutrymme för detta ändamål.

22.7.3 Föreskrifter, villkor, återkallelse och tillsyn vid hantering av hälsofarliga varor

Utredningen föreslår att bestämmelser om tillsyn och tillsynsmyndighet införs i lag (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor, respektive förordningen (1999:58) om förbud mot vissa hälsofarliga varor. Utredningen föreslår vidare att Statens folkhälsoinstitut ges ytterligare föreskriftsrätt.

Statens folkhälsoinstitut ser mycket positivt på utredningens förslag och de möjligheter det ger att bedriva ett nödvändigt och aktivt tillsynsarbete. Idag saknas bestämmelser om tillsyn och tillsynsmyndighet gällande hälsofarliga varor. En reglering är därför nödvändig.

För att ytterligare skapa förutsättningar för en aktiv tillsyn föreslår Statens folkhälsoinstitut att Regeringen överväger om länsstyrelserna skall ges i uppdrag att bistå Statens folkhälsoinstitut i tillsynen enligt lagen om hälsofarliga varor. Jämförelser kan här göras med alkoholområdet, se 4 § alkoholförordningen (1994:2046).

22.9 Förstärkning av Statens folkhälsoinstituts ekonomiska och personella resurser

Se avsnitt 28.

23.5 Närmare om skyddsomhändertaganden

Utredningen föreslår att en lag om individuella skyddsomhändertaganden av icke kontrollerade missbrukssubstanser införs till skydd för enskildas liv och hälsa mot skador av bl.a. sådana varor som regeringen kan antas komma att förklara som hälsofarlig vara eller narkotika. Utredningen föreslår vidare bl.a. att det är allmän åklagare som skall fatta beslut om skyddsomhändertaganden, att skyddsomhändertaganden huvudsakligen bör handläggas i enighet med förvaltningslagens (1986:223) bestämmelser samt att skyddsomhändertaganden ska prövas av allmän domstol. Statens folkhälsoinstitut instämmer helt i utredningens förslag

25.3 Beaktar gällande lagstiftning i tillräcklig grad farligheten hos dopningsmedel, m.m.

Utredningen som bedömer att den nuvarande dopningslagstiftningen inte i tillräcklig grad beaktat dopningsmedlens farlighet och skadeverkningar föreslår bl.a. att straffskalan i fråga om

normalgraden av dopningsbrott och grovt dopningsbrott fastställs så att den sammanfaller eller närmar sig den för motsvarande narkotikabrott. Statens folkhälsoinstitut instämmer i utredningens förslag.

26.5 Behov av information om sniffning

Utredningen gör bedömningen att det är viktigt med kunskap om sniffning och missbruksproblemen och att information krävs till skolelever och föräldrar liksom till företag som säljer samt företag som tillverkar varor som kan sniffas. Enligt utredningen är det Statens folkhälsoinstitut som ska vara ansvarigt för denna informationsverksamhet. Statens folkhälsoinstitut ser mycket positivt på det föreslagna informationsansvaret. För vidare motivering se vidare under 27.4. Statens folkhälsoinstitut kommer att se över vilken typ av informationsinsatser som ska bedrivas på området.

26.6.1 Behov av ny förordning i fråga om flyktiga ämnen

Utredningen föreslår att en ny förordning i fråga om vissa flyktiga ämnen införs. Enligt förslaget utövar Kemikalieinspektionen tillsynen över att förordningen och föreskrifter som meddelas med stöd av förordningen följs.

Statens folkhälsoinstitut konstaterar att ett bra samarbete mellan Statens folkhälsoinstitut och Kemikalieinspektionen är nödvändigt oavsett vilken myndighet som får ansvaret för att tillsynen över förordningen och föreskrifter som meddelas med stöd av förordningen följs.

Statens folkhälsoinstitut gör dock bedömningen att det mot bakgrund av den starka koppling som finns mellan den föreslagna förordningen och folkhälsoperspektivet skulle finnas skäl att flyktiga ämnen, liksom övriga rusmedel, hanteras av Statens folkhälsoinstitut inom ramen för ansvaret inom folkhälsområdet.

Mot ovan redovisad bakgrund finner Statens folkhälsoinstitut att det finns anledning för regeringen att överväga om Statens folkhälsoinstitut skall få ansvaret för att tillsynen över förordningen om flyktiga ämnen och föreskrifter som meddelas med stöd av förordningen följs och att Statens folkhälsoinstitut i detta arbete skall samråda med Kemikalieinspektionen.

Oavsett vilken lösning Regeringen väljer finns det dock enligt Statens folkhälsoinstituts bedömning behov av att syfte och målsättning med de föreslagna samråden definieras tydligare för undvikande av oklarheter och tempoförluster. Regeringen bör vidare överväga om det nödvändiga samarbetet mellan Statens folkhälsoinstitut och Kemikalieinspektionen regleras i respektive myndighets instruktion.

27.4. Informationsansvar i fråga om narkotika, hälsofarliga varor, dopningsmedel och vissa flyktiga ämnen m.m.

Utredningen 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.

Statens folkhälsoinstitut har idag enligt myndighetens regleringsbrev för år 2009 ett informationsuppdrag gällande alkohol, tobak, narkotika och dopning. Genom det föreslagna ansvaret skulle institutet få möjlighet att ta ett helhetsgrepp gällande information om substanser som missbrukas. Detta förutsätter dock att Statens folkhälsoinstitut även fortsättningsvis efter år 2009 har ett informationsansvar gällande alkohol och tobak. Ett informationsansvar riktat till allmänheten som utredningen föreslår förutsätter att Statens folkhälsoinstituts instruktion förändras i denna del, vilket också utredningen föreslår.

Vad gäller utredningens uttalande om behovet av resursförstärkningar för hemsidan Drogoportalen m.m. kommer Statens folkhälsoinstitut att, i det fall institutet åläggs informationsansvaret, att se över vilka kanaler respektive insatser som behövs.

27.5 Vissa myndigheters anmälningsskyldighet i fråga om nya missbruksmönster

Statens folkhälsoinstitut instämmer i utredningens bedömning att den anmälningsskyldighet i fråga om nya missbruksmönster m.m. som hälso- och sjukvårdens nämnder samt kommunernas socialnämnder har i förhållande Statens folkhälsoinstitut inte fungerar på ett bra sätt

27.6.2 Ett mer institutionaliserat nätverk beträffande dopningsfrågor

Utredningen föreslår att Statens folkhälsoinstituts ansvar som ansvarig för Expertgruppen för dopningspreparat enligt dopningslagen regleras i institutets instruktion. Statens folkhälsoinstitut ser positivt på förslaget. Statens folkhälsoinstitut anser dock att det vore rimligt att även andra deltagande myndigheters roll reglerades i respektive myndighets instruktion, vilket är den lösning utredningen valt för NADiS-gruppen, se avsnitt 22.6

Se vidare i avsnitt 22.4 angående förslag från Statens folkhälsoinstitut om internetbevakning m.m.

28 Konsekvenser av utredningens förslag

Statens folkhälsoinstitut bedömer att utredningen har underskattat det resursbehov de föreslagna nya uppdragen kommer att kräva för Statens folkhälsoinstituts del. Hur resurskrävande uppdragen kommer att bli är det för närvarande svårt att avgöra men det kommer att behövas fler tjänster än vad som föreslagits. Vidare har Statens folkhälsoinstitut i nu aktuellt remissvar kommit med ytterligare förslag som om de genomförs skulle kräva ytterligare resurser.

Här kan bara kort nämnas att ovan, i avsnitt 27.4, nämnda informationsuppdrag som gäller områden där Statens folkhälsoinstitut har kunskapsunderlag, idag kräver drygt två årsarbetskrafter enbart på informationssidan. Om ett informationsansvar för flyktiga ämnen skulle bli aktuellt för Statens folkhälsoinstituts del, skulle även ett förbättrat kunskapsunderlag behöva tas fram vilket kräver resurser. Det kan även nämnas att framtagandet av nya föreskrifter åtminstone initialt kommer att kräva stora resurser.

Statens folkhälsoinstitut förutsätter att dialog kring detta förs mellan Regeringen och Statens folkhälsoinstitut om förslagen blir verklighet.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Sarah Wamala. I den slutliga handläggningen har avdelningschef Matz Larsson, utredaren Anders Persson och verksjurist Ingrid Nilsson deltagit. Föredragande har varit utredaren Bo Granath.

Sarah Wamala

Bo Granath