

RP 93/2010 rd

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av 3 § i narkotikalagen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att narkotikalagen ändras. Lagen kompletteras med en bestämmelse om att ämnet metylendioxi-pyrolvaleron (MDPV) klassificeras som narkotika.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt.

MOTIVERING

1 Nuläge

1.1 Lagstiftning och praxis

Den internationella narkotikapolitiken grundar sig på fördrag, enligt vilka också Finland har förbundit sig att innefatta de ämnen och preparat som överenskommit mellan fördragsparterna i kontrollen av narkotika. När ett ämne har klassificerats som narkotika är enligt de allmänna förbuden i 5 § i narkotikalagen (373/2008) produktion, tillverkning, import till och export från Finlands territorium, transport, transitering, distribution, hantering, innehav och användning av samt handel med ämnet förbjudet. Att bryta mot dessa förbud är straffbart enligt 50 kap. i strafflagen (39/1889). Undantag från förbudet kan göras av medicinska skäl, forskningsskäl och kontrollskäl.

Enligt 3 § 1 mom. 5 punkten i narkotikalagen definieras i första hand de ämnen och preparat som narkotika som ingår i förteckningarna i Förenta nationernas (FN:s) allmänna narkotikakonvention från 1961 och i 1971 års konvention angående psykotropa ämnen. Förteckningarna i konventionerna kompletteras utifrån riskbedömningar med några års intervall vid FN:s narkotikakommissionens möten, och processen för klassificering av ett enskilt ämne som narkotika tar flera år.

Utöver detta har man i Europeiska unionen ansett att nya syntetiska droger snabbare bör

innefattas i kontrollen av narkotika än vad FN:s beslutsfattande medger. Som narkotika definieras enligt 3 § 1 mom. 5 punkten i narkotikalagen också sådana ämnen om vars innefattande i kontrollen beslutas i enlighet med rådets beslut 2005/387/RIF om informationsutbyte, riskbedömning och kontroll avseende nya psykoaktiva ämnen.

I enlighet med rådets beslut informerar en medlemsstat Europeiska unionens myndigheter och de andra medlemsstaterna inom ramen för ett särskilt tidigt varningssystem (Early warning system, EWS) om nya psykoaktiva ämnen som den upptäckt. Utifrån en riskbedömning av ett nytt psykoaktivt ämne kan kommissionen för rådet lägga fram ett initiativ om att ämnet ska klassificeras som narkotika som innefattas i kontrollen. Om rådet beslutar att innefatta ämnet i kontrollen av narkotika, ska medlemsstaterna genomföra beslutet i sin egen lagstiftning inom utsatt tid.

Det förfarande som leder till att ett ämne klassificeras som narkotika i alla medlemsstater inleds vanligtvis inte genast efter det första meddelandet, utan först när ämnet spritt sig och visat sig vara farligt. Inom ramen för varningssystemet har sedan 1995 påträffats 111 olika ämnen, varav 61 ämnen i Finland. Av dessa har sju klassificerats som narkotika. Beslutsfattandet tar flera år.

Utöver de system som baserar sig på samarbete mellan FN och Europeiska unionen har flera länder beslutat klassificera nya äm-

nen som narkotika eller på annat sätt begränsa spridningen av dem på narkotikamarknaden också genom nationella beslut. Nödvändigheten av nationella beslut motiveras oftast med att produktutvecklingen i fråga om nya droger är snabb, medan det internationella samarbetet är långsamt. Nationella beslut har också fattats om att förbjuda olika örter, naturläkemedel och svampar.

I Finland förbjuds i 3 § 1 mom. 5 punkten i narkotikalagen särskilt kat (Catha edulis), kaktusväxter innehållande meskalin och Psilocybesvampar. Enligt 3 § 2 mom. i narkotikalagen utfärdas bestämmelser om den egentliga narkotikaförteckningen genom förordning av statsrådet. Statsrådets gällande förordning om ämnen, preparat och växter som anses som narkotika (543/2008) har utfärdats den 28 augusti 2008. Narkotika enligt FN:s konventioner finns förtecknade i bilagorna 1 och 2 till förordningen, narkotika enligt rådets beslut i bilaga 3 och de ovan nämnda växterna och svamparna i bilaga 4.

Finlands narkotikalag innehåller således inte någon bestämmelse enligt vilken nya droger får klassificeras som narkotika utan stöd av internationellt fattade beslut.

Till exempel i Sverige kan nya droger också genom nationella beslut klassificeras som narkotika med stöd av narkotikastrafflagen (1968:64). Dessutom har man i Sverige större frihet när det gäller att klassificera också sådana ämnen som är skadliga för hälsan och innefatta dem i förteckningen över farliga varor (lag om förbud mot vissa hälsofarliga varor 1999:42). Sammantaget kan åtminstone 16 medlemsstater numera klassificera nya droger som narkotika genom nationella beslut.

Nationella bestämmelser om klassificeringen av narkotika grundar sig för det mesta på sådana förteckningar över ämnen som snabbt kan kompletteras efter riskbedömningen. Dessutom kan man genom nationella bestämmelser klassificera ämnen som narkotika också på relativt allmän nivå. Till exempel i Norge har klassificeringen skett analogt, dvs. man har strävat efter att förutom att förbjuda ett specifikt ämne förbjuda också sådana ämnen som till sina verkningar är likadana. T.ex. i Förenade kungariket har ämnen förbjudits på generisk basis, vilket innebär att

alla till sin kemiska struktur likadana ämnen blir förbjudna.

Även om man inte förbjudit nya droger som narkotika i Finland, har importen och försäljningen av sådana ämnen kunnat begränsas med stöd av läkemedelslagen (395/1987). Säkerhets- och utvecklingscentret för läkemedelsområdet (Fimea) beslutar med stöd av 6 § i läkemedelslagen vid behov om ett ämne eller ett preparat ska betraktas som läkemedel, traditionellt växtbaserat preparat eller homeopatiskt preparat. Fimea kan genom ett förvaltningsbeslut klassificera ett ämne eller ett preparat som läkemedel, och dessutom upprättar Fimea med stöd av 83 § i läkemedelslagen vart tredje år en förteckning över ämnen som ska betraktas som läkemedel (Beslut av Säkerhets- och utvecklingscentret för läkemedelsområdet om läkemedelsförteckning 1095/2009).

Fimea har på Tulllaboratoriets initiativ de senaste åren klassificerat droger som är farliga för hälsan på grund av deras inverkan på centrala nervsystemet och uppenbara risk för missbruk. Även om dessa ämnen inte har någon egentlig medicinsk användning har de klassificerats som läkemedel eller tagits in i läkemedelsförteckningen, eftersom de på grund av sitt verknings sätt är jämförbara med receptbelagda läkemedelssubstanser i enlighet med 3 § i läkemedelslagen.

Enligt 19, 96 och 98 § i läkemedelslagen och 44 kap. 5 § i strafflagen är det straffbart att tillverka, importera, lagerföra, saluföra och överlåta ämnen klassificerade på ovan nämnda sätt, men att inneha och använda dem är inte förbjudet.

Ett nytt syntetiskt ämne som används som drog och som inte har klassificerats som narkotika, nämligen metylendioxypyrovaleron, (nedan MDPV), påträffades första gången i Finland i november 2008. Finland var den första medlemsstaten som inom ramen för det tidiga varningssystemet rapporterade om ämnet i december 2008.

Eftersom MDPV kan jämföras med läkemedelssubstansen pyrovaleron, som klassificerats som narkotika, klassificerades det i Finland som en receptbelagd läkemedelssubstans i januari 2009.

MDPV är ett syntetiskt ämne som på grund av sin kemiska struktur hänförs till gruppen

katinonderivat. Dessa föreningar har en amfetaminliknande stimulerande inverkan på centrala nervsystemet. Ämnet är ett vitt pulver som används peroralt eller genom snusning eller injicering. En typisk peroral dos är 5–15 mg, vilket betyder att ett kilogram importerat MDPV räcker till så mycket som 200 000 doser.

Användarna jämför verkningarna av MDPV med verkningarna av amfetamin, kokain och extasy. MDPV har rapporterats förorsaka starka känslor av välbehag, ytterst aggressivt beteende och hallucinationer såsom paranoia och synhallucinationer. Övriga rapporterade verkningar är illamående, svindel, huvudvärk, nedsatt aptit, svettning och förhöjt blodtryck.

MDPV har konstaterats orsaka ett stark psykisk beroende och till sin beroendepotential jämförs ämnet närmast med amfetamin. Användarna har också visat sig bygga upp en kraftig tolerans mot ämnet. MDPV syns inte i de kommersiella snabbtest som normalt används vid vårdinrättningar och fängelser.

År 2009 beslagtogs tullen och polisen sammanlagt cirka fyra kilogram MDPV, och fram till april detta år har sammanlagt cirka sju kilogram tagits i beslag. Vid obduktioner har MDPV hittills påträffats i 16 lik, men säkra dödsfall orsakade av ämnet är färre, eftersom narkotikarelaterade dödsfall ofta är förknippade med samtidig användning av olika ämnen. Tullens och polisens beslag och rapporterna från hälso- och sjukvården visar att användningen av MDPV har ökat avsevärt under det senaste året.

MDPV har 2009 klassificerats som narkotika i bl.a. Danmark och Sverige, men någon process för att förbjuda ämnet genom beslut av rådet har ännu inte inletts.

1.2 Bedömning av nuläget

Eftersom den internationella narkotikapolitiken grundar sig på att särskilt fastställda droger förbjuds, hör det till saken att de droger som ska förbjudas fastställs i internationellt samarbete. Till följd av att världshandeln avreglerats har de enskilda staterna mycket begränsade möjligheter att övervaka importen av och handeln med ämnen som de

förbjudits. Finlands narkotikalagstiftning har grundat sig på internationellt samarbete, och några nationella förfaranden för att förbjuda nya ämnen föreskrevs inte i samband med den fullständiga omarbetningen av narkotikalagen, trots att man visste att det fanns nya ämnen på marknaden. Riksdagens social- och hälsovårdsutskott menade att även om en klassificering enligt de internationella överenskommelserna inte saknar brister, är den ur ett övergripande perspektiv sett lämpligast. Utskottet ansåg dock att en fortlöpande komplettering av förteckningarna över narkotika i de internationella konventionerna är önskvärd (ShUB 5/2008 rd).

Den tid som krävs för internationellt beslutsfattande medför dock avsevärda hälsorisker och övervakningsproblem. Dessa problem tillspetsas, när nya droger utvecklas snabbare än de hinner förbjudas. Nya droger är ofta derivat av narkotiska ämnen där molekylstrukturen i det narkotiska ämnet har omvandlats för att förbudet ska kunna kringgås.

Att förbjuda narkotika är bara en del av den övergripande narkotikapolitiken. Centrala åtgärder inom social- och hälsovården när det gäller att minska användningen av narkotika är att arbetet med profylax och tidigt ingripande effektiviseras och att vården av narkotikaberoende utvecklas och vårdutbudet utökas.

Det är emellertid problematiskt att för försäljning av droger som förbjudits genom internationellt samarbete straffas som för narkotikabrott, medan ett ämne med motsvarande verkningar kan säljas fritt, om inte något annat nationellt förbuds- eller begränsningsförfarande tillämpats i fråga om det. I Finland är försäljning av t.ex. just MDPV på grund av Fimeas beslut förbjuden, och olovlig försäljning uppfyller rekvisitet för läkemedelsbrott. Straffet för brottet kan vara böter eller fängelse i högst ett år, när t.ex. straffskalan för grovt narkotikabrott är fängelse i minst ett år och högst tio år. Skillnaderna i straffskalorna inverkar också på att de tvångsmedel som polisen och tullen har till sitt förfogande avviker avsevärt från varandra också i fråga om ämnen med liknande verkningar. För närvarande undersöks import av MDPV antingen som läkemedelsbrott el-

ler smuggling, vilket betyder att de misstänkta inte kan utsättas för t.ex. teleavlyssning.

För straffbart bruk av narkotika kan på motsvarande sätt böter eller fängelse i högst sex månader utdömas, men det är för närvarande inte straffbart att använda MDPV.

Sådana skillnader leder i första hand till att t.ex. tillverkning och import av och handel med MDPV som brott är mer lönsamma än den egentliga narkotikabrottsligheten. Polisens och tullens kontrollmöjligheter är sämre och det straff den som eventuellt ertappas får är mycket lindrigare. Den nytta som dessa brott medför är emellertid densamma. När förbudet att använda narkotika betraktas som en signal särskilt till unga med syftet att förhindra att narkotika prövas, ger det åtminstone i någon mån en motsatt signal, om användningen av MDPV inte är straffbar.

Även om importen av och handeln med flera nya droger har kunnat begränsas med stöd av läkemedelslagen, är beslutsfattandet förknippat med principiella problem. Syftet med läkemedelslagen är i första hand att främja och upprätthålla en trygg och ändamålsenlig användning av läkemedel. Nya droger har normalt inget medicinskt eller ens industriellt användningsändamål. Läkemedelslagens bestämmelser är inte avsedda för kontroll av nya droger.

2 Föreslagna ändringar

Importen av s.k. designdroger och på senaste tid särskilt importen och användningen av samt handeln med MDPV har ökat betydligt. En av orsakerna till detta är den modell som valts i narkotikalagen och som inte tillåter att nya ämnen klassificeras som narkotika, om inte beslut om detta fattats i enlighet med internationella konventioner. Försöken att lösa problemet med hjälp av läkemedelslagen har lett till bristfälliga lösningar.

Av ovan nämnda orsaker är det ändamålsenligt att godkänna samma lösning som majoriteten av EU:s medlemsstater redan övergått till. Nya droger ska enligt förslaget vid behov kunna klassificeras som narkotika även genom nationella beslut, och förfarandet för beslutsfattande bör vara betydligt snabbare än de nuvarande internationella förfarandena.

Narkotika klassificeras för närvarande genom förordning av statsrådet. Om Finland beslutar att klassificera några nya ämnen som narkotika, säkerställs ett enhetligt och snabbt beslutsförfarande genom förordning av statsrådet. En ändring av narkotikalagen så att nya ämnen genom förordning av statsrådet ska kunna klassificeras som narkotika förutsätter dock att en riskbedömning av ämnena organiseras och kriterier för beslutsfattandet fastställs. Bemyndigandet att utfärda förordning ska uppfylla de villkor på exakt avgränsning som ställs i 80 § i grundlagen. Regeringen har inlett en lagberedning med syftet att föreskriva om ett sådant bemyndigande, men lagförslaget blir färdigt först under höstsessionen 2010.

Den avsevärda ökningen av importen och användningen av och handeln med MDPV förutsätter dock att man reagerar snabbare på de ovan beskrivna missförhållandena. Det finns en grundad risk för att importen och användningen av och handeln med MDPV ännu under detta år ökar avsevärt.

Enligt förslaget ska MDPV klassificeras som narkotika. Efter det kan de allmänna förbuden i 5 § i narkotikalagen tillämpas på ämnet. Även om det är exceptionellt att ett enskilt ämne fogas direkt till narkotikalagen, föreslås det i denna situation att metylendioxyprovaleron, som allmänspråkligt namn på ämnet, skrivs in i 3 § 1 mom. 5 punkten underpunkt d i narkotikalagen. Avsikten är att den föreslagna ändringen ska träda i kraft redan sommaren 2010.

Enligt gällande 3 § 2 mom. i narkotikalagen utfärdas närmare bestämmelser om vilka ämnen, preparat och växter som anses som narkotika enligt 1 mom. 5 punkten genom förordning av statsrådet. Efter det att lagförslaget har godkänts ändras bilaga 4 till statsrådets förordning om ämnen, preparat och växter som anses som narkotika så att ämnets kemiska namn (1-(3,4-Metylendioxifenyl)-2-pyrrolidiny-pentan-1-oni) fogas till förteckningen.

Regeringen avser att under höstsessionen 2010 till riksdagen överlämna en regeringsproposition enligt vilken droger framöver ska kunna klassificeras genom förordning av statsrådet. Alla nya ämnen som klassificeras

som narkotika, inbegripet MDPV, nämns då enbart i nämnda förordning av statsrådet.

3 Propositionens konsekvenser

3.1 Konsekvenser för myndigheternas verksamhet

Om MDPV klassificeras som narkotika betyder det att polisen och tullen kan genomföra sin kontroll och sina undersökningar på samma sätt som i fråga om narkotika. Förundersökningsmyndigheterna får på så sätt tillgång till effektivare tvångsmedel när de undersöker import av och handel med MDPV. För närvarande måste import av ämnet undersökas antingen som läkemedelsbrott eller smuggling, vilket betyder att de misstänkta inte ens i grova fall kan utsättas för teleavlyssning och teknisk avlyssning när de befinner sig i ett utrymme som är avsett för boende. Dessa tvångsmetoder är möjliga vid undersökning av grovt narkotikabrott. Teknisk avlyssning utanför utrymmet som är avsett för boende, teleövervakning och inhämtande av uppgifter om en mobilteleapparats läge är alltid möjliga vid undersökning av narkotikabrott.

Innehav och bruk av MDPV blir också straffbart som narkotikabrott, dvs. straffbart bruk av narkotika. Då blir till exempel bestämmelser om husrannsakan, kroppsvisitation och kroppsbesiktning i tvångsmedelslagen tillämpliga. Också i samband med straffpåföljderna är det viktigt att sträva efter en effektivare behandling av missbruksproblem.

Om MDPV har klassificerats som narkotika enligt narkotikalagen får ämnet med Fimeas tillstånd hanteras i forskningssyfte, medicinskt syfte och kontrollsyfte. I och med att det inte finns något industriellt användningsändamål, begränsas behovet av tillstånd enligt lag till dem som behöver tillstånd för forskningsändamål. Propositionen kommer därigenom att ha endast små konsekvenser för tillståndsmyndighetens verksamhet.

3.2 Samhälleliga konsekvenser

En effektiv narkotikapolitik baserar sig på olika åtgärder genom vilka de ekonomiska,

sociala och individuella olägenheterna orsakade av narkotika samt kostnaderna för bekämpningen av narkotika blir så små som möjligt. Förbud mot skadliga ämnen är en metod, men inte den enda, som narkotikapolitiken kan använda. Åtgärder som syftar till att minska utbudet av droger är att bekämpa olaglig odling och smuggling av samt handel med droger. En strävan inom narkotikapolitiken förutom att minska utbudet av droger är att minska efterfrågan på dem. Med en minskning av efterfrågan avses alla sådana åtgärder och strategier som påverkar människornas vilja att använda droger eller deras behov av dem. Efterfrågeminskande åtgärder är t.ex. att påverka användningen av droger genom profylax, socialpolitiska och strukturella åtgärder, stödjande av riskgrupper och enskilda individer och vård av drogberoende personer.

Syftet med denna proposition är att det ska vara möjligt att snabbt reagera på förändringar på narkotikamarknaden. Genom den allmänt förhindrande verkan som ett förbud mot MDPV och ett straff för brott mot detta förbud medför kan en spridning av ämnet till nya användargrupper, och särskilt bland unga, fördröjas eller till och med förhindras.

De föreslagna bestämmelserna kan anses vara neutrala vad gäller de könsrelaterade konsekvenserna.

4 Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts vid social- och hälsovårdsministeriet i samarbete med Institutet för hälsa och välfärd, Tullstyrelsen, Tulllaboratoriet, Fimea och Centralkriminalpolisen. En principiell lösning enligt vilken narkotika klassificeras också genom nationella beslut är sedan februari 2010 under beredning i den narkotikapolitiska koordineringsgruppen, som leds av social- och hälsovårdsministeriet. I koordineringsgruppen är inrikesministeriet, justitieministeriet, undervisnings- och kulturministeriet, utrikesministeriet, Institutet för hälsa och välfärd, Riksåklagarämbetet, Tullstyrelsen och Utbildningsstyrelsen företrädare.

Det är fråga om en teknisk bestämmelse på vilken ett anmälningförfarande enligt direktiv 98/34/EG tillämpas. Finland har den

7 juni 2010 meddelat Europeiska kommissionen detta förslag och bett om att saken ska behandlas skyndsamt.

Utlåtanden om utkastet till proposition har också begärts av justitieministeriet och inrikesministeriet.

5 Ikraftträdande

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs Riksdagen följande lagförslag:

Lag

om ändring av 3 § i narkotikalagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i narkotikalagen (373/2008) 3 § 1 mom. 5 punkten underpunkt d som följer:

3 §

Definitioner

d) metylendioxyprovaleron, kat (*Catha edulis*), kaktusväxter innehållande meskalin och Psilocybesvampar,

I denna lag avses med

5) *narkotika*

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 11 juni 2010

Republikens President

TARJA HALONEN

Omsorgsminister *Paula Risikko*

Lag**om ändring av 3 § i narkotikalagen**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i narkotikalagen (373/2008) 3 § 1 mom. 5 punkten underpunkt d som följer:

Gällande lydelse

3 §

Definitioner

I denna lag avses med

5) *narkotika*d) kat (*Catha edulis*), kaktusväxter innehållande meskalin och *Psilocybesvampar*,*Föreslagen lydelse*

3 §

Definitioner

I denna lag avses med

5) *narkotika*d) *metylendioxypyrovaleron*, kat (*Catha edulis*), kaktusväxter innehållande meskalin och *Psilocybesvampar*,

Denna lag träder i kraft den 20 .