

Narkotikautredningens slutbetänkande – ”Vi kan bättre! Kunskapsbaserad narkotikapolitik med liv och hälsa i fokus”, SOU 2023:62

Tullverket har granskat slutbetänkandet mot bakgrund av myndighetens uppdrag och hur betänkandet kan komma att påverka myndighetens verksamhet. Tullverket bedömer att det är förslaget om en ny lag om hantering av opioidantagonister utanför hälso- och sjukvården som påverkar myndigheten i störst utsträckning. Av den anledningen koncentreras remissyttrandet i sin helhet på den delen av betänkandet.

Tullverkets ställningstagande

Tullverket ställer sig positivt till de förslag på åtgärder och lagförslag som lämnas i slutbetänkandet.

Slutbetänkandet beskriver ett komplext samhällsproblem och det kan konstateras att de förslag och insatser som redovisas för att bl.a. uppnå ett effektivare narkotikaförebyggande arbete och skademinimeringar till följd av narkotikaberoende, är viktiga såväl som ur ett hälso- och människorättsperspektiv som ett samhällsekonomiskt perspektiv.

Vad gäller förslaget om en ny lag om hantering av naloxon (och andra opioidantagonister) utanför hälso- och sjukvården och övervägandena kopplade till det (kapitel 1.1, 20 och 28.3.4 i betänkandet) vill Tullverket särskilt framföra följande synpunkter.

Förslaget om en ny lag om hantering av naloxon utanför hälso- och sjukvården (kapitel 1.1 och 20)

Tullverket bör också vara en sådan statlig myndighet som omfattas av lagen

De verksamheter som utredningen föreslår ska omfattas av lagen är bl.a. statliga myndigheter som i sin ordinarie verksamhet möter enskilda som riskerar opioid-förgiftningar. Mot bakgrund av de yrkesgrupper som utredningen i sitt delbetänkande¹ lyfte fram som sådana som man ansåg kunde ha behov av att få administrera och överlämna naloxon och som utredningen även i slutbetänkandet har haft i åtanke, kan man konstatera att Tullverket inte är en sådan myndighet som lagen framförallt är tänkt att vara tillämplig på. De exempel på myndigheter som tas upp i betänkandet är Statens institutionsstyrelse,

¹ Naloxon kan rädda liv – bedömningar av nuläget och nästa steg, SOU 2022:54

Kriminalvården och Migrationsverket. Vidare anges att Polismyndigheten också omfattas genom att poliser i yttre tjänst i sin ordinarie verksamhet möter personer som riskerar opioidförgiftningar och att det även kan vara aktuellt i till exempel polisens arrestlokaler. Tullverket vill här lyfta fram att myndighetens verksamhet i detta sammanhang ser likadan ut som Polismyndighetens verksamhet på så vis att tulltjänstemän i kontrollverksamheten och i den brottsutredande verksamheten kan möta personer som riskerar opioidförgiftning, framför allt i samband med en kontrollsituation, vid en husrannsakan eller i Tullverkets arrestlokaler. Tullverkets uppfattning är därför att även Tullverket är en sådan myndighet som bör omfattas av den föreslagna lagen och därmed ges rätt att hantera och distribuera naloxon (och andra opioidantagonister) i sin verksamhet.

Rätten för en verksamhet att hantera och distribuera naloxon bör också omfatta distribution till den egna personalen

Mot bakgrund av narkotikautredningens generella uppdrag och syftet med att tillgängliggöra naloxon utanför hälso- och sjukvården, är det tydligt att lagförslaget innebär en möjlighet för aktuella verksamheter att hantera och distribuera naloxon till personer som använder narkotika. Det är enligt Tullverkets mening viktigt att här lyfta fram att personalen i de verksamheter vilka lagen ska vara tillämpliga på, också många gånger riskerar opioidförgiftning genom att de ofrivilligt kan komma att utsättas för fentanyler och andra opioider i sitt arbete. Det är därför viktigt att en verksamhets rätt att hantera och distribuera naloxon till en person som riskerar opioidförgiftning, också omfattar verksamhetens egna personal. Enligt Tullverkets uppfattning är det oklart om lagförslaget innebär en sådan rätt och det kan konstateras att det i betänkandet inte förs något resonemang alls kring denna fråga. Av den anledningen önskar Tullverket att detta förtydligas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Risken för att Tullverkets personal utsätts för opioidförgiftning

För Tullverkets del är den här frågan mycket viktig och det har också varit en arbetsmiljöfråga inom Tullverket under flera år.

Varje år tar Sveriges post- och kurirföretag emot stora mängder försändelser av olika slag. Under år 2022 kom det totalt ca 95 miljoner paket från andra EU-länder och länder utanför EU.² En stor del av Tullverkets kontrollverksamhet består av att göra kontroll i post-, kurir- och fraktflödena. Tulltjänstemännen öppnar då stora mängder försändelser och ska i flödet snabbt avgöra vad det är de har framför sig. Öppningen av försändelserna görs i en okontrollerad miljö, d.v.s. direkt på plats, och det är inte ovanligt att försändelserna innehåller pulver som ligger i trasiga påsar och/eller emballage. Risken för att inandas damm från ett hög koncentrerat pulver (som t.ex. fentanyl) eller få sådant pulver direkt på huden är därför relativt stor innan tulltjänstemännen haft möjlighet att ta innehållet till ett dragskåp (i de fall sådant finns på platsen) och analysera substansen. Oftast går det inte på plats att avgöra och fastställa vilket preparat det är fråga om.

Förutom i post-, kurir- och fraktflödena finns det stor risk för att tulltjänstemännen stöter på opioider i samband med att fordon och resande undersöks t.ex. vid en gränskontroll eller

² Uppgifterna kommer från Post- och telestyrelsens rapport: Svensk postmarknad 2023, PTS-ER-2023:11

en LPK-kontroll³. Även vid sådana kontroller finns rutiner för att minska riskerna med opioidförgiftning men oftast saknas t.ex. tillgången till dragskåp. Vidare finns det en risk för opioidförgiftning i samband med husrannsakingar då både mängden och koncentrationen av opioider som tulltjänstemännen kan stöta på många gånger är än större. Det finns även en risk för opioidförgiftning vid hanteringen av både identifierade och oidentifierade preparat, t.ex. hos Tullverkets laboratoriepersonal, fältforensiker och beslagshandläggare.

Tullverkets beslag av opioider i form av fentanyl uppgick under åren 2022 och 2023 till totalt 10 stycken, varav 5 stycken i postflödet, 4 stycken vid gränskontroll och 1 stycken vid verkställande av tvångsmedel. Beslagen har uteslutande bestått av fentanylplåster. Under samma år gjorde Tullverket totalt 62 stycken beslag av opioiderna heroin, morfin och metadon. Trots att det inte har varit så många beslag av opioider och framför allt inte av fentanyler under dessa två år behöver inte det innebära att beslagsstatistiken för 2024 och 2025 kommer se likadan ut. Dessutom brukar Sverige följa trenderna i USA, som är ett land som har haft stora problem med fentanyler i flera år. Det är välkänt för USA att fentanylerna kommer till landet från Kina, vilket är ett land som Sverige varje år får miljontals försändelser ifrån. Vidare är det känt för Tullverket att det "på gatan" pratas om att distributörer av narkotika blandar annan narkotika med fentanyl i större utsträckning i dag än vad som gjordes tidigare. Detta stöds av att Tullverket har haft ärenden där misstänkta uppgett att deras narkotika skulle vara blandad med fentanyl. Det sagda innebär att man inte kan avfärda riskerna med fentanyl för personalens del genom att enbart titta på den aktuella beslagsstatistiken.

Tullverket ansökte 2018 hos Läkeemedelsverket om undantag från föreskrifterna om förordnande och utlämnande av läkemedel och teknisk sprit⁴ för att få rekvirera receptbelagd nässpray innehållandes naloxon men fick avslag på ansökan. Sedan dess har Tullverket infört flertalet rutiner för att begränsa personalens risk för att bli utsatta för opioidförgiftning i post-, kurir- och fraktflödena. Trots detta går det inte att helt eliminera risken.

Det finns exempel från Tullverkets kontrollverksamhet och brottsutredande verksamhet där personal har fått olika narkotiska preparat på sig och innan det hunnit bli analyserat, upplevt obehag och rädsla över att det kunnat vara fentanyl. Det finns även exempel på när ett analysinstrument, som använts efter att en förpackning med okänd substans gått sönder, givit ett felaktigt utslag på fentanyl. Omständigheten skapade stor oro och ångest hos personalen som trodde att de blivit förgiftade.

Mot den bakgrunden skulle möjligheten för Tullverket att hantera naloxon inte bara innebära en möjlighet för myndigheten att rädda liv när den i sin verksamhet möter personer som riskerar opioidförgiftning, utan även en möjlighet att rädda sin personals liv vid en olycka och medföra en stor trygghetskänsla för personalen i deras dagliga arbete.

³ Kontroll enligt lag (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter

⁴ HSLF-FS 2016:34

Tullverket är medvetet om att naloxon numera har godkänts av Läkemedelsverket för att säljas receptfritt på apotek. Eftersom det endast är privatpersoner som får handla receptfria läkemedel på apotek, kan en arbetsgivare inte köpa naloxon för att tillhandahålla till sina arbetstagare. Det sagda innebär att Tullverkets personal själva skulle behöva köpa naloxon på apoteket för att ha som skyddsutrustning i tjänsten, vilket inte bedöms som en tillräckligt god och ändamålsenlig lösning.

Kostnadsanalys - ny lag om hantering av naloxon utanför hälso- och sjukvården (kapitel 28.3.4)

Eftersom Tullverkets uppfattning är att även Tullverket är en sådan myndighet som bör omfattas av den föreslagna lagen om hantering av naloxon utanför hälso- och sjukvården, vill myndigheten framföra att även Tullverket ska omfattas av det kommande arbetet med att beräkna kostnader för anslag till statliga myndigheter i denna del. Vid beräkningen av storleken på anslaget bör det tas höjd för att Tullverket inte bara behöver ha tillgång till naloxon i sin verksamhet, utan även till delar av sin personal. Storleken på anslaget får bestämmas i dialog mellan Tullverket och regeringen.

Ärendets handläggning

I detta ärende har vikarierande generaltulldirektören Johan Norrman beslutat. Verksjuristen Charlotte Ljung har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har även vikarierande överdirektören Bodil Taylor och tillförordnande rättschefen Cecilia Riddselius deltagit.

TULLVERKET

Johan Norrman

Kopia till:

Finansdepartementet, S3

Tullverket

- Verksledningsstaben
- Kommunikationsavdelningen
- HR-avdelningen
- Ekonomiavdelningen
- Kontrollavdelningen
- Tullkriminalavdelningen
- Underrättelseavdelningen