

# Nationell lägesbild fentanylanaloger

Nationella operativa avdelningen

2018-06-19



**RAPPORTMISSIV**Datum  
2018-06-19

<b>Enhet</b> Nationella operativa avdelningen, Underrättelseenheten	
<b>Ansvarig chef</b> Linda H Staaf	<b>Mottagare</b> Linda H Staaf
<b>Kategori</b> Strategisk	<b>Uppdrag/Beställare</b> Linda H Staaf
<b>Omfattning</b> Rapport >40 tim	<b>Produkt</b> Lägesbild

**Sammanfattning**

Fentanylanaloguepidemin i Sverige har pågått i tre år. Sedan april 2015 t.o.m. mars 2018 har 369 personer avlidit, till största del män mellan ca 25-38 år. Det yngsta offret är en 3-årig flicka. Utvecklingen har motiverat en särskild inriktning mot fenomenet vid polisens nationella underrättelseenhet (Noa Und) och påkallar även behovet av denna nationella lägesbild. Rapporten lämnar ett antal rekommendationer riktade till Justitiedepartementet vilka avser lagstiftningsförändringar, eller behov av reviderade tolkningar av befintlig lagstiftning.

**Produktinformation**

<input checked="" type="checkbox"/> Öppen
<input type="checkbox"/> H0
<input type="checkbox"/> H1
<input type="checkbox"/> H2
<input type="checkbox"/> H3

**Sekretess**

<input type="checkbox"/> 18 kap. 1 och 2 § OSL
<input type="checkbox"/> 18 kap 1 och 2 § och 35 1 §
<input type="checkbox"/> 15 kap 1 § OSL

**Beslut**

Linda H Staaf, enhetschef
---------------------------

**INNEHÅLL**

<b>SAMMANFATTNING .....</b>	<b>4</b>
<b>DEFINITIONER.....</b>	<b>6</b>
<b>INTRODUKTION.....</b>	<b>7</b>
<b>HISTORIA.....</b>	<b>9</b>
<b>LEGAL STATUS .....</b>	<b>10</b>
<b>AKTUELL LAGSTIFTNING.....</b>	<b>10</b>
<b>SAMHÄLLSHOT .....</b>	<b>14</b>
Dödsfall .....	15
Andra risker .....	17
<b>LÄGESBILD .....</b>	<b>20</b>
Marknaden .....	20
Förekomst .....	20
Ursprung .....	23
Modus operandi .....	23
Beslag .....	26
Omvärldsbeskrivning.....	29
Aktörer.....	31
Brukare och brukarmiljöer.....	32
<b>VIDTAGNA ÅTGÄRDER .....</b>	<b>36</b>
<b>SLUTSATSER.....</b>	<b>39</b>
<b>REKOMMENDATIONER .....</b>	<b>44</b>
BILAGA – Förekomst av fentanyl och fentanylanaloger i obduktionsärenden .....	50
BILAGA – Beslagsstatistik .....	52
BILAGA – Klassificerade fentanylanaloger i Sverige .....	53

## Sammanfattning

Fentanylanalogepidemin i Sverige har pågått i tre år. Sedan april 2015 har 369 personer avlidit<sup>1</sup>, till största del män mellan ca 25-38 år. Det yngsta offret är en 3-årig flicka. Utvecklingen har motiverat en särskild inriktning mot fenomenet vid polisens nationella underrättelseenhet (Noa Und) och påkallar även behovet av denna nationella lägesbild.

Även om förekomsten av fentanylanaloger och antalet brukare är marginell bedöms situationen som den hittills allvarligaste utvecklingen på den svenska drogmarknaden. Uppskattningsvis avlider var tionde brukare till följd av förgiftning och i oktober 2017 dog fler personer av fentanyl än som dog i trafiken. Fentanylgruppen (inkl. analogerna) har även passerat heroin som den mest dödliga substansen. Fentanylanalogerna är överlag oerhört potenta (upp till 4 000 gånger starkare än rent heroin) och utgör allvarliga risker även för andra än brukarna. Hantering av fentanylanalogerna eller vid flyktig kontakt med substanserna kan utgöra en livsfara för andra personer i brukarens närhet.

Förekomsten av fentanylanaloger i Sverige är i hög utsträckning beroende av den internationella utvecklingen. Fentanylanalogerna, liksom andra nya psykoaktiva substanser (NPS), inkluderat syntetiska opioider, produceras i pulverform i Kina och distribueras till Europa. De beställs i pulverform direkt från leverantören av svenska aktörer, marknadsförs genom svenska nätsidor och distribueras därefter via Postnord. På så sätt når de slutkonsumenten som i de allra flesta fall intar substansen i ensamhet i hemmet. I flertalet fall är substanserna legalt producerade eftersom de ej klassats som narkotikasubstanser i tillverkarlandet. Vanligtvis är de ore-glerade enligt svensk lagstiftning när de introduceras på den svenska drogmarknaden. När en substans klassats gör tillverkarna mindre förändringar i strukturen för att få en ny kemisk förening som kan säljas helt lagligt. Detta innebär en utmaning för de rättsvårdande myndigheterna. I flera länder saknas relevant/anpassat lagstöd och när narkotikalagstiftningen inte är tillämpbar krävs alternativ lagstiftning för att kunna begränsa handeln.

I Sverige sker fentanylanalogförsäljningen i princip uteslutande på nätet. Den vanligaste förekommande marknadsföringen utgörs av nässpraysflaskor vilket riskerar att attrahera nya brukare på opioider. Europeiska centrumet för kontroll av narkotika och narkotikamissbruk<sup>2</sup> noterar att fentanyl och andra former av syntetiska opioider har potential att bli attraktiva varor för den organiserade brottsligheten i Europa på samma sätt som har skett i Nordamerika. Tusentals missbruksdoser kan produceras från små mängder fentanyl vilket gör det lättare att dölja smuggling och upptäckt i jämförelse med traditionella droger som heroin. Än så länge finns i landet

<sup>1</sup> Data från RMV avser perioden 2015- mars 2018. Siffran avser antalet obduktionsärenden där fentanyl och fentanylanaloger antingen ensamt eller i kombination med andra substanser har bedömts som dödsorsak. Om endast fentanylanalogerna redovisas är antalet dödsfall 212 stycken.

<sup>2</sup> ECNN/EMCDDA (European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction).

inga bevis på gatuhandel med fentanyl eller att heroin blandas med fentanyl. Det finns dock en viss sannolikhet att handeln kommer att ta sig dessa former även i Sverige. I Sverige har det även skett en omfattande ökning av den illegala handeln med narkotiska läkemedel. Om brukargruppen som använder olika typer av opioider ökar så föreligger risk för att även efterfrågan på fentanyl och dess analoger ökar. Särskilt oroväckande är utvecklingen med förfälskade läkemedel som innehåller fentanylanaloger. Brukare som tror sig inta exempelvis en bensodiazepin (lugnande medel) får i själva verket i sig substanser som kan utgöra en direkt livsfara.

Antalet aktörer som tillhandahåller fentanylanaloger i Sverige är få till antalet. Vinsterna är omfattande och verksamheten bedrivs systematiskt i legal företagsform där substanserna marknadsförs som forskningskemikalier. Handeln har hittills främst utgjorts av en inrikesmarknad med svenska aktörer, men en trolig utveckling är att handeln skiftar till att ske från internationella marknadsplatser. Det begränsade antalet svenska säljare innebär att ett fåtal aktörer ligger bakom ett mycket stort antal dödsfall. För närvarande pågår ett rättsfall där brottsrubriceringen grovt vållande till annans död för första gången prövas mot näthandeln i Sverige. I tingsrätten blev det en fällande dom för åtta fall av grovt vållande till annans död. Utfallet i högre instans kommer att påverka de framtida formerna för fentanylanalohandeln i Sverige. Sammantaget visar erfarenheterna att de åtgärder som hittills har vidtagits har bidragit till att begränsa tillgängligheten på substanserna. Polisen ser möjligheter att begränsa handeln ytterligare. Det saknas dock rättsliga verktyg att vidta åtgärder mot handeln av de många gånger livsfarliga fentanylanalogerna. Rapporten lämnar därför ett antal rekommendationer riktade till Justitiedepartementet vilka avser lagstiftningsförändringar, eller behov av reviderade tolkningar av befintlig lagstiftning.

Den fortsatta utvecklingen på fentanylanaloger i Sverige måste följas noggrant och bedömas i relation till ett eventuellt förändrat rättsläge, myndigheternas fortsatta riktade arbete och prioriteringar och den internationella utvecklingen. Polisens arbete kräver hög grad av internationell samverkan, då marknaden för syntetiska opioider inkl. fentanyler tenderar att öka i Europa. Kluster av dödsfall kommer att utgöra ett återkommande inslag på den svenska drogmarknaden och kommer fortsatt att innebära utmaningar för polisen och samverkande myndigheter.

## Definitioner

Nedan definieras återkommande begrepp i rapporten:

**Fentanyl** är en starkt smärtstillande substans som i Sverige ingår i flera läkemedel. Fentanyl narkotikaklassades 1964. Fentanylpreparaten används ofta vid kroniska smärttillstånd som exempelvis orsakas av cancer. Fentanyl är i sin grundform 100 gånger starkare än morfin.<sup>3</sup>

**Fentanylanaloger** är substanser som är kemiskt vidareutvecklade från grundformen fentanyl. Fentanyl, tillsammans med samtliga kända och möjliga fentanylanaloger, tillhör samma grupp av substanser. Enligt den kemiska litteraturen uppskattas antalet möjliga fentanylanaloger som kan tillverkas till ca 1 400. Styrkan och effekten av dessa analoger varierar mellan att vara 20 till 4 000 gånger starkare än rent heroin.<sup>4</sup>

**Nya psykoaktiva substanser (NPS)** Med nya psykoaktiva substanser avses nya ännu ej klassade 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.<sup>5</sup>

**Syntetiska opioider** På grund av risken för att utveckla ett missbruk och beroende för opium har det skett en utveckling av alternativa syntetiska (eller halvsyntetiska) substanser, s.k. syntetiska opioider. Syntetiska opioider kan baseras på strukturen av morfin, t.ex. butorfanol. Annars kan de delas in i tre huvudklasser: piperidinderivat, som innehåller fentanylerna; grenade aralkylaminer, inklusive tramadol; och cyklohexanderivat, såsom AH-7921 och U-47700. Målet med denna del av läkemedelsforskningen har varit att få fram mediciner med samma smärtstillande egenskaper men som saknar de skadliga effekterna.

<sup>3</sup> Sakkunnigutlåtande avseende fentanyl 2017-11-08, överläkare/universitetslektor Kai Knudsen, i ärende 5000-K125090-17.

<sup>4</sup> Europeisk hotbildsbedömning avseende syntetiska opioider, pågående arbete EMCDDA.

<sup>5</sup> Kommittédirektiv, Klassificering av nya psykoaktiva substanser (Dir. 2015:102).

## Introduktion

Bakgrunden till denna rapport är ett identifierat behov av att sammanställa och redovisa det nationella läget och kunskapen om förekomsten och spridningen av fentanyl och dess analoger i Sverige. Svensk polis bedömer situationen som särskilt allvarlig då den bakomliggande försäljningen av fentanylanaloger i Sverige orsakat ett större antal dödsfall. Detta har föranlett chefen för Underrättelseenheten vid Nationella Operativa Avdelningen (Noa Und), polismästare Linda H Staaf att beställa denna rapport (2017-11-06).

Den på senare år allvarliga utvecklingen av förekomst av i många fall livsfarliga fentanylanaloger på den svenska drogmarknaden har sedan april 2015 motiverat en särskild inriktning mot fenomenet vid Noa Und. Inriktningen har etablerats i syfte att genom underrättelsearbete bidra till att förhindra förekomst och spridning av dessa substanser i landet. Arbetet har uteslutande riktats mot den marknadsföring och försäljning som sker genom öppna, svenska, webbsidor på internet. Valet av fokus i arbetet bygger på den kunskap som inhämtats via en aktiv underrättelsespaning på nätet.

Olika fentanylanaloger marknadsförs som legala alternativ till den traditionella ursprungliga substansen fentanyl som narkotikaklassades i Sverige år 1964. Fentanyl är ett starkt smärtstillande medel, en opioid, som ingår i flera legala läkemedel för behandling av svåra smärttillstånd. Substansen förekommer i begränsad omfattning i missbrukssammanhang, men har i förhållande till andra substanser på drogmarknaden en högre farlighet. Utifrån en given mängd av substansen har fentanyl en verkan som är ca 100 gånger starkare än morfin och ca 50 gånger starkare än heroin.<sup>6</sup> Fentanylanalogerna varierar i styrka beroende på variant men överskrider styrkan hos rent heroin<sup>7</sup> med mellan 20 och 4 000 gånger.

Även om fentanylanalogerna i relation till de flesta andra droger utgör ett marginellt inslag på den svenska drogmarknaden har deras ökade förekomst på marknaden starkt bidragit till en kraftig ökning av antalet drogrelaterade dödsfall i Sverige. Den drogrelaterade dödligheten som orsakats av substansgruppen opioider, där fentanyl och dess analoger ingår har även ökat i andra länder. I flera av dessa bedöms situationen utgöra ett påtagligt och alarmerande samhällshot.

Rapporten har som främsta syfte att ge en kunskapsbaserad översikt över utvecklingen beträffande fentanylanaloger i Sverige, samt att presentera rekommendationer utifrån identifierade behov av åtgärder. Rapporten har även anspråk att, på en övergripande nivå, sammanställa de åtgärder som vidtagits av Noa Und mot den aktuella problematiken.

<sup>6</sup> <https://www.dea.gov/druginfo/fentanyl-faq.shtml>. Även EMCDDA.

<sup>7</sup> Den starkast kända fentanylanalogen/varianten är karfentanil som uppskattas vara 4 000 gånger starkare än morfin.

## Syfte

*Denna rapport syftar till att:*

- Öka kunskapen om den nationella problembilden kopplad till fentanyl-analoger samt med kopplingar till internationella aspekter
- Belysa hinder och möjligheter med hänsyn taget till rådande lagstiftning
- Belysa problematiken kopplat till olika myndigheters ansvarsområden och handlingsmöjligheter
- Redovisa en sammanställning av vidtagna åtgärder
- Bedöma behovet av ytterligare åtgärder
- Lämna rekommendationer

## Avgränsningar

Rapporten fokuserar på att beskriva utvecklingen av fentanyl-analoger i Sverige utifrån ett rättsvårdande perspektiv. Utöver detta ges kompletterande och kortfattade beskrivningar av det narkotikaklassade läkemedlet fentanyl, som utgör utgångssubstansen för den fortgående utvecklingen av kända och nya fentanyl-analoger. Övergripande beskrivningar ges även av utvecklingen på den s.k. syntetiska opioidmarknaden, såväl i Sverige som med viss internationell utblick.



## Historia

Opium har använts medicinskt och icke-medicinskt i många regioner i världen i århundraden på grund av sin kraftfulla narkotiska smärtstillande (analgetiska) effekt i kombination med känslan av avslappning och eufori. Utifrån risken att utveckla ett missbruk och beroende för opium har de syntetiska opioiderna, hel- eller halvsyntetiska substanser, utvecklats som alternativ. Läkemedelsforskningen har i det avseendet haft som målsättning att ta fram mediciner med samma smärtstillande egenskaper som opium, men som saknar de skadliga effekterna. En av dessa syntetiska opioider är fentanyl tillsammans med ett antal fentanylanaloger.

Fentanyl, samt ett antal kemiskt närbesläktade substanser (analoger), togs först fram och patenterades av det belgiska företaget *Research Laboratory Dr. C. Janssen* 1959. Därefter har ytterligare ett dussintal fentanylanaloger syntetiserats och testats av forskare. Några har kommit till stor användning inom humanmedicin/sjukvården (fentanyl, alfentanil, sufentanil och remifentanil) som anestesi (bedövning/narkos) och smärthantering eller inom veterinärmedicinen bland annat för att immobilisera stora djur (karfentanil, tiafentanil).

Upptäckten på 1970-talet av hur läkemedel med syntetiska opioider inklusive gruppen fentanyler fungerar i kroppen ledde till upptäckten av ytterligare nya substanser, som AH-7921, U-47700 och MT-45, vilka utvecklades och patenserades av olika läkemedelsföretag men ingen av dessa ämnen kom emellertid till användning inom medicinen.

Mellan 1979 och 1988 upptäcktes fler än 10 olika fentanylanaloger på drogmarknaden i USA vilka hade framställts i olagliga laboratorier. Dessa marknadsfördes som heroin eller "syntetisk heroin" och orsakade sammanlagt mer än 100 dödsfall, främst i delstaten Kalifornien. Senare, i mitten av 2000-talet, såldes olagligt tillverkad fentanyl som heroin eller i blandningar med heroin vilket orsakade ett utbrott av överdoser som resulterade hundratals dödsfall i östra USA. Undantaget Estland, där 3-metylfentanyl och fentanyl var ansvariga för en epidemi av dödliga förgiftningar under denna tid, orsakade de substanser som beskrivs från USA endast begränsade problem på andra ställen i Europa. I Sverige har det under åren 1996-1997 samt 2002-2004 konstaterats ökad förekomst av fentanyl på den svenska drogmarknaden.

## Legal status

Fentanyl klassificerades som narkotika i enlighet med svensk narkotikalagstiftning år 1964. Substansen ingår som aktiv del i ett antal godkända och registrerade läkemedel, och förekommer i begränsad omfattning som missbrukssubstans på den illegala marknaden i Sverige.

De kemiskt närbesläktade fentanylanalogerna är i de flesta fall oreglerade enligt svensk narkotikalagstiftning samt enligt Lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor när de introduceras på den svenska drogmarknaden. Det förekommer dock att preparat som marknadsförs som oklassificerade i själva verket innehåller reglerade substanser. Försäljningen av fentanylanaloger följer samma mönster som övriga s.k. *Nya psykoaktiva substanser* (NPS).<sup>8</sup> Det betyder att de i regel försvinner från försäljningssidorna på internet och därmed marknaden i takt med att de reglerats som narkotika. När en reglering sker enligt Lagen om hälsofarliga varor förekommer dock att försäljningen fortsätter. De substanser som försvunnit ersätts oftast med en ny som erbjuds till försäljning. Eftersom försäljningen till största del avser oreglerade substanser kan endast alternativ lagstiftning användas som ett medel för att begränsa/motverka handeln.

## Aktuell lagstiftning

### Utöver narkotikalagstiftningen:

**Lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor** tillkom år 1999. Syftet med lagen är att på ett tidigt stadium möjliggöra kontroll av substanser 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.” Lagen kan endast tillämpas på varor som inte omfattas av narkotikastrafflagen eller lagen om dopingmedel och inte heller är godkända som läkemedel inom EU. Begreppet hälsofarlig vara är ett nationellt begrepp som saknar motsvarighet internationellt.

Genom den s.k. **förstörelselagen Lag (2011:11) om förstörande av vissa hälsofarliga missbrukssubstanser**, kan Folkhälsomyndigheten, eller Läkemedelsverket i de fall det handlar om substanser med medicinsk användning, initiera en utredning på eget initiativ alternativt genom ett yttrande från åklagarmyndigheten. Förstörelselagen möjliggör att farliga substanser med missbrukspotential kan omhändertaras/beslagtgas av polis och tull om de är på väg att bli klassade i enlighet med lagen om hälsofarlig vara. Åklagare kan därefter fatta beslut om förstörande.

<sup>8</sup> Missbrukssubstanser som har samma eller liknande effekt som traditionella droger men som ännu inte är klassade som narkotika eller hälsofarlig vara, och där vissa blir narkotikaklassade i efterhand.

## Klassificering

Sverige tillämpar inte, till skillnad från vissa andra europeiska länder, s.k. *generisk klassning* (familjeklassning av grupper av substanser). Det svenska kontrollsystemet innebär att substanser utreds och klassificeras enskilt/individuellt. Utredningarna genomförs av Folkhälsomyndigheten (FoHM) som ansvarar för att bevaka och utreda behovet av klassificering av substanser som inte utgörs av läkemedel.<sup>9</sup> Läkemedelsverket ska bevaka och utreda behovet av narkotikaförklaring av sådana varor som utgör läkemedel eller varor som har potentiell medicinsk användning. Efter utredning överlämnar FoHM klassificeringsunderlagen till regeringen för beslut om lagreglering. I underlaget anges om regleringen skall ske i enlighet med *Narkotikastrafflagen*<sup>10</sup> eller *Lag om förbud mot vissa hälsofarliga varor (HFV)*.

Förutsättningarna för att Folkhälsomyndigheten ska starta en utredning är beroende av den information som finns tillgänglig om den aktuella substansen vilket samtidigt påverkar handläggningstiden. Beslut om att inleda en utredning grundar sig dels på om tillgänglig information är av tillräckligt hög kvalitet men även på att substansen är kemiskt identifierad/verifierad.<sup>11</sup> Som stöd för Folkhälsomyndighetens klassificeringsarbete finns nätverket NADiS (Nätverket för den Aktuella Drogssituationen i Sverige). NADiS fungerar som en referensgrupp för prioriteringar vid framtagandet av klassificeringsunderlag för förslag som lämnas av Folkhälsomyndigheten, och/eller i viss utsträckning av Läkemedelsverket, till Regeringen gällande reglering av nya psykoaktiva substanser.

Vid sidan av Folkhälsomyndighetens utredningsarbete med substanser som beslagtogs i Sverige kan förslag på regleringar ske som baseras på information om substanser som beslagtogs i ett annat EU-land och som rapporterats till det Europeiska Narkotikacentrumet i Lissabon (ECNN/EMCDDA). ECNN koordinerar det europeiska samarbetet i Europeiska unionen enligt villkoren i Rådets beslut 2005/387/RIF av den 10 maj 2005<sup>12</sup> om informationsutbyte, riskbedömning och kontroll avseende nya psykoaktiva ämnen. Samarbetet inom det Europeiska samarbetet mot nya droger som brukar omnämnas *Early Warning System on New Synthetic Drugs, EWS*. Om Europol och ECNN anser att de uppgifter som en medlemsstat lämnat om ett nytt psykoaktivt ämne motiverar att ytterligare information samlas in, skall Europol och ECNN skriva en gemensam rapport. Denna gemensamma rapport skall skickas in till rådet, EMEA och kommissionen. Om sedan kommissionen anser att en ytterligare utredning behöver genomföras sker en riskbedömning av en vetenskaplig kommitté

<sup>9</sup> Folkhälsomyndigheten har regeringens uppdrag att bevaka och utreda behovet av klassificering av sådana varor som inte utgör läkemedel (förordning 2013:1020 med instruktion för Folkhälsomyndigheten). Förordning (2007:1205) med instruktion för Läkemedelsverket.

<sup>10</sup> Narkotikaklassificeringen regleras genom narkotikastrafflagen (1968:64) och lag (1992:860) om kontroll av narkotika. Lagarna beskriver vad som definieras som narkotika samt vilka bestämmelser som gäller.

<sup>11</sup> Information från handläggare på Folkhälsomyndigheten december 2017.

<sup>12</sup> [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/ALL/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2005.127.01.0032.01.SWE](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/ALL/?uri=uriserv:OJ.L_.2005.127.01.0032.01.SWE)).

där ECNN deltar. Efter avslutad riskbedömning skall en rapport ”riskbedömningsrapporten” utarbetas av den vetenskapliga kommittén. Inom 6 veckor från det att kommissionen tagit emot Riskbedömningsrapporten skall den förelägga rådet ett initiativ om att det nya psykoaktiva ämnet skall underställas kontrollåtgärder. Om rådet beslutar att ett nytt psykoaktivt ämne skall underställas kontrollåtgärder skall medlemsstaterna snarast och senast inom ett år från dagen för beslutet, vidta åtgärder i enlighet med deras nationella lagstiftning.

EU beslutade nyligen om en ännu snabbare process när det gäller reglering av nya psykoaktiva substanser på EU-nivå. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/2101 om ändring av förordning (EG) nr 1920/2006 avseende informationsutbyte, och ett system för tidig varning och riskbedömningsförfarande, avseende nya psykoaktiva substanser träder ikraft i 23 november 2018.<sup>13</sup>

En substans som sedan tidigare reglerats som hälsofarlig vara i Sverige kan omprövas till att i stället regleras som narkotika. Förutsättningen för detta är att det framkommit ett nytt vetenskapligt stöd eller annat relevant underlag som uppfyller kriterierna för en narkotikaklassificering. Från 2015 till dagens datum<sup>14</sup> har 35 stycken fentanylanaloger klassificerats som narkotika eller hälsofarlig vara, varav 12 stycken som hälsofarlig vara. Av de 23 substanser som är klassade som narkotika har fem av dessa tidigare varit klassade som hälsofarlig vara. Utöver dessa tillkommer grundvarianten fentanyl och karfentanil som klassificerades som narkotika 1964 respektive 1983. *Aktuell klassificeringstabell redovisas i bilaga.*

Med målet att minska förekomsten av legala missbrukssubstanser i Sverige samt omfattningen av relaterade skadeverkningar beslutade regeringen i oktober 2015 att genomföra en statlig offentlig utredning (SOU 2016:93).<sup>15</sup> Utredningen hade bland annat i uppdrag att lägga fram förslag till olika åtgärder med syfte att snabbare kunna klassificera hälsofarliga substanser där direktivet gavs att utreda möjligheterna att införa en generisk klassning i Sverige.

### **Utredningens bedömningar och förslag i korthet:**

Utredningen bedömer att regleringen av narkotika och hälsofarliga varor inte bör ske genom generiska definitioner ”*Det är inte lämpligt att införa den utvidgade möjligheten till klassificering i narkotikalagstiftningen.*”

- Utredningen föreslår att lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor ska justeras så att det är möjligt att som hälsofarliga varor klassificera även varor som används eller kan antas användas

<sup>13</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/HTML/?uri=CELEX:32017R2101&from=EN>.

<sup>14</sup> 2018-04-10.

<sup>15</sup> [http://www.regeringen.se/4b02e7/contentassets/90c79a6e3edd415a9fbc3f73b1758fda/klassificering-av-nya-psykoaktiva-substanser-sou-2016\\_93.pdf](http://www.regeringen.se/4b02e7/contentassets/90c79a6e3edd415a9fbc3f73b1758fda/klassificering-av-nya-psykoaktiva-substanser-sou-2016_93.pdf).

i syfte att uppnå berusning eller annan påverkan och som antas medföra fara för människors liv eller hälsa.

- Utredningen bedömer att Folkhälsomyndigheten har en för klassificeringsarbetet ändamålsenlig omvärldsbevakning. Utredningen anser dock att ett närmare samarbete mellan Folkhälsomyndigheten och framför allt Polismyndigheten genom Nationella Operativa Avdelningen är nödvändigt för att ytterligare förbättra och effektivisera omvärldsbevakningen.
- Utredningen föreslår att det ska införas en lagreglerad möjlighet för myndigheter att under annan identitet köpa in varor som kan behöva regleras enligt lagen (1992:860) om kontroll av narkotika eller lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor. Syftet med inköpen ska vara att analysera varorna. Polismyndigheten föreslås genomföra inköpen på uppdrag av Folkhälsomyndigheten och Läkemiddelsverket.
- Utredningen bedömer att tillfälliga försäljningsförbud av nya psykoaktiva substanser, vilka inte omfattas av harmoniserade bestämmelser, i regel är förenliga med EU-fördraget och EU-rätten i övrigt.

Den 8 mars 2018 överlämnades en lagrådsremiss<sup>16</sup> till Socialdepartementet. I lagrådsremissen föreslår regeringen lagändringar i syfte att effektivisera klassificeringsprocessen för nya psykoaktiva substanser (NPS). Regeringen bedömer att regleringen av narkotika eller hälsofarliga varor inte bör ske genom generiska definitioner i den betydelsen att substanserna klassificeras utifrån deras kemiska grundstruktur. Vidare bedömer de att regleringen av narkotika eller hälsofarliga varor inte bör ske genom verkansbaserade eller analoga definitioner.

### **Nedan lagförslag föreslås träda i kraft 1 januari 2019:**

- Att Polismyndigheten får göra anonyma inköp av NPS för att snabbare kunna klassificera sådana hälsofarliga substanser som förekommer eller kan komma att göras tillgängliga på den svenska marknaden.
- Att den som av grov oaktsamhet hanterar varor som omfattas av lagen (1999:58) om förbud för vissa hälsofarliga varor ska kunna dömas till ansvar.

Regeringen har kommunicerat att de kommer att ta initiativ till 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.

<sup>16</sup> <http://www.regeringen.se/493a2e/contentassets/2d379679d5864347a23172f4f3f5fb61/klassificering-av-nya-psykoaktiva-substanser.pdf>.

## Tillämpning av alternativ lagstiftning

I de fall där narkotikalagstiftningen inte bedöms vara tillämplig finns andra ansvarsbestämmelser som kan vara tillämpliga i syfte att begränsa handeln. Exempel på sådana är lagen om hälsofarlig vara, brott mot läkemedelslagen, skattebrott och bokföringsbrott.<sup>17</sup> Vållande till annans död håller på att prövas och även brott mot lagen om transport av farligt gods kan vara tillämplig.<sup>18</sup> Vidare finns möjlighet för Kemikalieinspektionen att utfärda ett tillfälligt förbud att tillhandahålla eller ställa ut den kemiska produkten i enlighet med 28 § produktsäkerhetslagen.<sup>19</sup> En förutsättning för detta är att varan kan antas vara farlig.

I en dom från Södertörns tingsrätt<sup>20</sup> i maj 2018 dömdes två huvudmän som sålt oklassade fentanylanaloger för åtta fall av grovt vållande till annans död. Domen har överklagats till hovrätten.

I Linköping finns det ett ärende med 12 dödsfall under utredning där brottsmisstanken är rubricerad som dråp alternativt grovt vållande till annans död. Det finns ytterligare enstaka fall där det har inletts förundersökning men där det inte finns någon misstänkt person.

## Samhällshot

Många av de nya syntetiska opioider som anmälts till Europeiska unionens tidiga varningssystem för nya psykoaktiva ämnen (EWS – Early Warning System) är analoger av fentanyl. Sammantaget bedöms det finnas 1 400 potentiella varianter på fentanyl. Potensen hos dessa analoger varierar, som tidigare nämnts, mellan att vara 20 till 4 000 gånger starkare än rent heroin.<sup>21</sup> Deras potens medför att substanserna även i mycket små doser är starkt hälsovådliga och svårhanterliga, och kan utgöra livsfara även vid ofrivillig kontakt.

Analogerna är svåra att dosera vilket i kombination med avsaknad av kvalitetssäkring av innehåll medför en mycket stor risk för överdosering i samband med intag. Då flertalet analoger inte har varit föremål för läkemedelsforskning är kunskapen om dosering mycket begränsad. Samtidigt saknar brukare av illegala produkter ofta kännedom om hur potenta substanserna är, deras ingående substans och/eller halt. Det är även vanligt fö-

<sup>17</sup> **Lag (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor.** Svensk författningssamling 1999:42 t.o.m. SFS 2011:11. **Läkemedelslag (2015:315).** Svensk författningssamling 2015:315 t.o.m. SFS 2018:485. **Skattebrottslag (1971:69).** Svensk författningssamling 1971:69 t.o.m. SFS 2016:511. **Bokföringsbrott –** Brottsbalken 11 kap. 5 §, Brottsbalk (1962:700). Svensk författningssamling 1962:700 t.o.m. SFS 2018:40.

<sup>18</sup> **Lag (2006:263) om transport av farligt gods.** Svensk författningssamling 2006:263 t.o.m. SFS 2018:400. **Vållande till annans död –** Brottsbalken 3 kap. 7§ Brottsbalk (1962:700) Svensk författningssamling 1962:700 t.o.m. SFS 2018:409.

<sup>19</sup> **Produktsäkerhetslag (2004:451).** Svensk författningssamling 2004:451 t.o.m. SFS 2011:1215.

<sup>20</sup> Dom den 31 maj 2018 i mål B 13806-16.

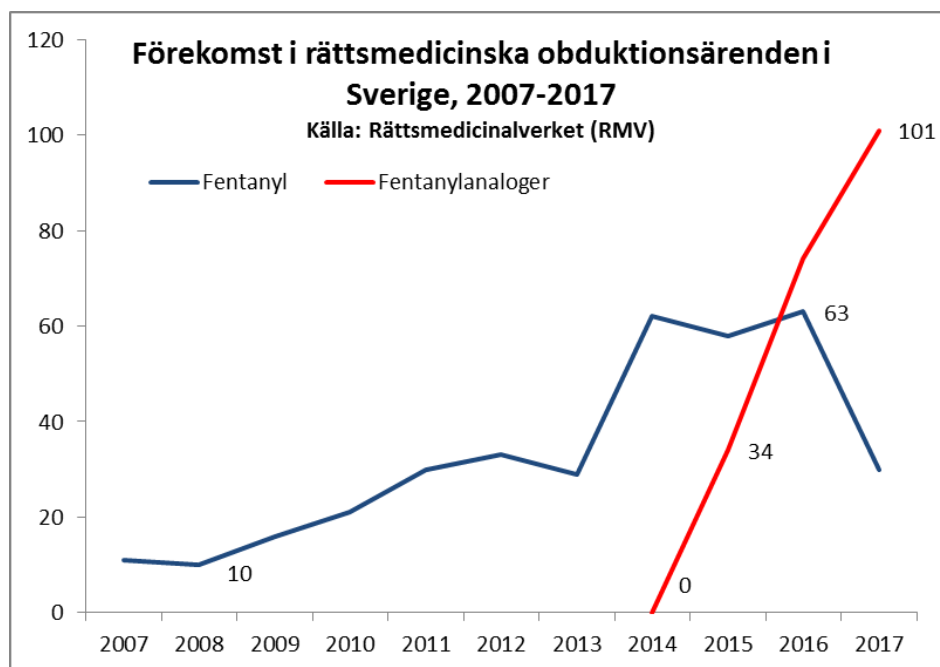
<sup>21</sup> Europeisk hotbildsbedömning avseende syntetiska opioider, pågående arbete EMCDDA.

rekommenderade att brukarna samtidigt även intagit av andra typer av substanser som riskerar att samreagera med analogerna. I de fall smärtstillande medel (opioider) blandas med sömnmedel/lugnande medel (bensodiazepiner) riskerar preparaten att ömsesidigt förstärka varandras andningsdepressiva effekter, vilket kan leda till livshotande överdoser.<sup>22</sup>

## Dödsfall

Fentanylanalogerna introducerades på den svenska drogmarknaden i januari 2014. Sammantaget har de orsakat 209 dödsfall under perioden 1 januari 2014 – 31 december 2017.<sup>23</sup> Motsvarande siffra för grundvarianten fentanyl är 213 dödsfall. Sammantaget har fentanylerna och dess analoger orsakat 422 dödsfall under denna period.

Utifrån polisens samlade information sedan 2014 uppskattas antalet dödsfall där intaget av substanserna kan härledas till inköp från nätet till ca 300. Vid närmare analys av fördelningen mellan dödsfallen som orsakats av fentanyl respektive fentanylanaloger framgår att en betydande del av de fall som konstaterats orsakats av fentanyl har köpts i tron av att utgöra fentanylanaloger. Baserat på information från polisutredningarna gäller den omständigheten i ca 90 fall där RMV identifierat fentanyl som dödsorsak.



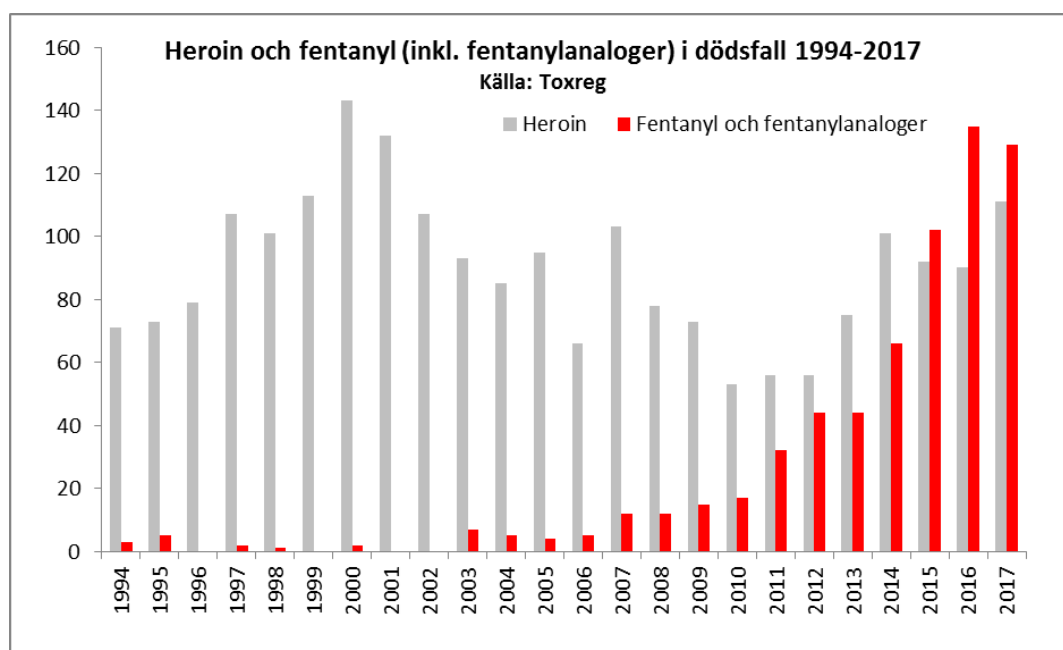
I bilaga redovisas en detaljerad tabell över antalet obduktionsärenden.<sup>24</sup>

<sup>22</sup> Läkemedel i missbruksmiljöer 2015, Situationen enligt rapportörer från Sveriges polisområden (CAN rapport 157). (2016) Ulf Guttmorsson. S. 6.

<sup>23</sup> 0 fall 2014, 34 fall 2015, 101 fall 2017.

<sup>24</sup> I ett antal av de fall som redovisas som fentanyldödsfall under perioden 2014-2016 har substanserna marknadsförts och sålts under falsk förespegling att de utgjort fentanylanaloger. Normalt sett är fentanyldödsfall relaterade till användning av plåster, men under denna period förekommer fentanyldödsfall ge-

Dödsfallen som kan kopplas till fentanylanaloger uppvisar en snabb och allvarlig utveckling i Sverige. Dödstalen som orsakats vid intag av fentanylanaloger motsvarade under 2017 i princip nivån av antalet dödsfall som orsakats vid missbruk av heroin.<sup>25</sup> Detta trots att missbruksgruppen för fentanylanaloger bedöms påtagligt mindre än för heroin. Sedan 2016 orsakar fentanyl inkluderat dess analoger fler dödsfall än heroin.<sup>26</sup> En uppskattning är att var tionde brukare av fentanylanaloger avlider till följd av överdosering och förgiftning per år. Motsvarande siffra för heroin är 1 av 50.<sup>27</sup>



I oktober 2017 noterades en kraftig avvikelse i antalet dödsfall där fentanylanaloger bedömdes vara dödsorsaken. Under denna månad redovisades 24 fall vilket är att jämföra med ett genomsnitt på 5,8 fall per månad under perioden 2015-2017. Som jämförelse översteg siffran antalet trafikdöda i Sverige under samma månad. Avvikelsen kan kopplas samman med försäljningen av substansen Cyklopropylfentanyl, som sammantaget orsakade ett 70-tal dödsfall i Sverige under 2017.<sup>28</sup>

nom andra former av intagningsätt (nässprayflaska). Utan denna falska marknadsföring skulle kurvan för fentanyldödsfallen uppvisa en mer plan utveckling.

<sup>25</sup> Statistik för rättsmedicinska obduktionsärenden som är avslutade under 2017. Antalet dödsfall där fentanylanalog (ensamt i kombination med andra substanser) bedömts som dödsorsaken uppgår till 101. Motsvarande siffra för heroin är 107.

<sup>26</sup> Statistik för rättsmedicinska obduktionsärenden. Antalet dödsfall där fentanyl och fentanylanaloger (ensamt i kombination med andra substanser) bedömts som dödsorsaken uppgår till 137 år 2016 och 131 år 2017. Motsvarande siffra för heroin är 88 respektive 107.

<sup>27</sup> Uppgifterna baseras på 1 000 fentanylbrukare och 5 000 heroinister. Uppgiften är uträknad grundat på dödsfallsdata från RMV.

<sup>28</sup> 72 dödsfall. Källa RMV.



Att antalet dödsfall varit särskilt omfattande under vissa tidsperioder kan kopplas samman med att enskilda särskilt farliga analoger då dominerat den svenska marknaden. De aktuella analogerna har varit särskilt potenta och svåradoserade, vilket medfört kluster av dödsfall i Sverige. Liknande mönster ses även internationellt där förekomsten av sådana koncentrationer av dödsfall beskrivs som epidemier. Under perioden 2015-mars 2018 orsakades dödsfallen av cyklopropylfentanyl (75 stycken), akrylfentanyl (53 stycken), acetylfentanyl (33 stycken) och 4F-isobutyrfentanyl samt fentanyl (14 stycken vardera).<sup>29</sup> Den första fentanylanalog som orsakade dödsfall i Sverige var Butyrfentanyl.

Av genomgångna förgiftningsfall med dödlig utgång kan den absoluta majoriteten härledas till intag i hemmamiljö. I de flesta av dessa fall har intaget dessutom skett i ensamhet. I ett fåtal fall har dödsfallen skett i offentlig miljö. I antal räknat är dessa dödsfall dock försumbara i jämförelse med antalet dödsfall som skett i hemmamiljö.

I Sverige har det förekommit förgiftningar med dödlig utgång som orsakats av grundformen fentanyl sedan 1994. Medianåldern för de avlidna till följd av fentanylbruk under 2017 var 47 år. Det är betydligt äldre jämfört med medianåldern på de personer som avlidit till följd av fentanylanalogbruk under samma år, vilket ligger på 32 år.<sup>30</sup> Under perioden 2011 – 2013 påvisades förekomst av fentanyl i kroppen hos ett 30-tal avlidna per år. Under 2014 fördubblas antalet till 62 redovisade fall varefter trenden fortsätter med en förhöjd nivå under 2015-2016. Under 2017 stabiliseras antalet återigen på ca 30 fall. Den förhöjda nivån av dödsfall som kan kopplas till intag av grundsubstanten fentanyl kan genom en analys av polisens information förklaras med att köparna omedvetet i stället för fentanylanaloger köpt och intagit fentanyl. Underrättelseinformation talar för att det under denna tid skett en falsk/felaktig marknadsföring i den svenska inrikeshandeln där de av köparna förväntade fentanylanalogerna ersatts med fentanyl vilket ökade risken för överdosering och dödsfall.

### Andra risker

Riskerna med fentanylanaloger är inte enbart relaterade till bruk. Det föreligger även risker att personer blir förgiftad genom hantering eller ofrivillig exponering. Upptaget av fentanylanaloger, liksom grundvarianten fentanyl kan ske på olika sätt och ibland utgöra livsfara, bland annat genom inhalering av dammande pulver eller genom hudkontakt.

I maj 2017 avled en treårig flicka i Uddevalla efter att ha fått i sig karfentanyl. Karfentanyl är en av de starkaste av de kända fentanylanalogerna,

<sup>29</sup> <https://www.rmv.se/om-oss/forskning/aktuell-statistik/> 2018-03-23.

<sup>30</sup> Åldersfördelning för obduktionsärenden där fentanyl och fentanylanaloger antingen ensamt eller i kombination med andra substanser har bedömts som dödsorsak under 2017. Åldersspannet för dödsfall till följd av fentanylbruk ligger mellan 26-82 år och för fentanylanaloger mellan 21-59 år (ett fall med en 3-årig flicka ingår ej i beräkningen). Källa: RMV 2018-05-24.

uppskattningsvis 4 000 gånger starkare än heroin<sup>31</sup>, och har sitt legala användningsområde i att lugna och söva stora djur som elefanter. Substansen används inte på människor inom sjukvården eftersom den är så potent och svår att späda ut. I aktuella fallet hade narkotikan köpts på Darknetmarknadsplatsen Alphabay<sup>32</sup> och levererats från Tyskland. Liknande fallbeskrivningar, där barn avlidit till följd av fentanylförgiftning, finns bland annat från USA och andra europeiska länder. Ett annat fall beskriver nio unga personer som förgiftades i Köping under våren 2017 efter att ha intagit vad de trodde var amfetamin. Substansen visade sig vara rent Akrylfentanyl. Händelsen var mycket allvarlig då samtliga som intagit substansen sannolikt hade avlidit om inte hjälpinsatser med stora mängder Naloxon<sup>33</sup> intravenöst hade satts in i tid för att häva förgiftningarna.

Vid sidan av riskerna vid intag av fentanyl och fentanylanaloger gäller även betydande risker för andra personer som kommer i kontakt med substanserna. Exempel på detta är i samband med tvångsåtgärder av rättsvårdande myndigheter (polis, tull), analys av beslag, posthantering eller sjukvårdsinsatser. Det är därför viktigt att beakta riskerna utifrån ett arbetsmiljöperspektiv och att utforma rutiner för att garantera en säker hantering. Även anhöriga eller andra personer som vistas i samma boende som brukarna utsätts för risker.

I Sverige förekommer det även försäljning av förfalskade läkemedel som visat sig innehålla fentanylanaloger. Utvecklingen är allvarlig eftersom personer som tror sig inta exempelvis en lugnande bensodiazepin i själva verket får i sig substanser som kan utgöra direkt livsfara.

Sedan 2015 har det i Sverige gjorts ett 30-tal beslag av förfalskade läkemedel, tabletter som innehållit fentanylanaloger eller fentanyl.<sup>34</sup> Sådana substanser har återfunnits i Tramadol, Oxycontin (gröna tabletter märkta OP 80) och senast under 2017/2018 i Alprazolam (2 mg Xanax-stavar). I samtliga dessa fall har de tabletter som beslagtagits från december 2017 och framåt innehållit den aktiva substansen Cyklopropylfentanyl (0,5 mg). Exempel med liknande förfalskningar finns beskrivna från USA och Kanada. Även i Norge har det under 2017 gjorts beslag av falska Xanax innehållandes Cyklopropylfentanyl.

<sup>31</sup> 10 000 gånger starkare än morfin och 100 gånger starkare än fentanyl.

<sup>32</sup> Alphabay stängdes ned i en samordnad operation, Bayonet, den 13 juli 2017, men var vid tidpunkten för köpet den mest framträdande Darknetmarknaden för narkotika internationellt.

<sup>33</sup> Naloxon är ett motgift (en antidot) som används vid allvarliga förgiftningar av opioider för att häva andringsdepression.

<sup>34</sup> Totalt 33 beslag under perioden 2015-februari 2018. Majoritetet av tabletterna innehöll Acetylfentanyl eller Cyklopropylfentanyl. Källa: Nationellt forensiskt centrum (NFC).



**Bild: Falska Xanax i beslag.**

Fentanyl och dess analoger utgör ett potentiellt hot att användas av terrorister i kemisk krigsföring i syfte att skapa omfattande direkta och långtgående skadeverkningar på allmänheten. Det finns ett känt fall där fentanylanaloger orsakade massdöd i samband med en fritagning vid en gisslansituation på en teater i Moskva.<sup>35</sup> Vid händelsen togs 800 personer som gisslan och ca 125 av gisslan och flera av terroristerna dog under terrorbekämpningsinsatsen.

---

<sup>35</sup> National Institute for Occupational Safety and Health (NIOSH) i USA. FENTANYL: Incapacitating Agent, [https://www.cdc.gov/niosh/ershdb/emergencyresponsecard\\_29750022.html](https://www.cdc.gov/niosh/ershdb/emergencyresponsecard_29750022.html).

## Lägesbild

### Marknaden

#### *Förekomst*

Förekomsten av fentanylanaloger som missbrukssubstans i Sverige är begränsad. De senaste två åren har ca 200 beslag gjorts årligen. I jämförelse med traditionella droger som cannabis, amfetamin och kokain utgör fentanyl och dess analoger en marginell del av marknaden. Även i förhållande till heroin, som förekommer begränsat i förhållande till nämnda droger, är förekomsten lägre. Även om analogernas förekomst på den svenska drogmarknaden är begränsad är deras skadeverkningar omfattande och allvarliga, vilket beskrivs närmare under andra avsnitt.

Fentanylanalogerna introducerades på den svenska drogmarknaden under 2014 genom näthandel med oreglerade varianter. Analogerna förekommer framförallt lösta i vätskor (nässprayform) men även som ingrediens i tabletter och i form av pulver, varav en del som innehåll i kapslar. *För en mer detaljerad bild hänvisas till avsnittet om beslag.*



**Bild: Nässprayflaskor i beslag.**

Utbudet av analogerna har varierat över tid och är beroende på en rad omständigheter. När denna rapport skrivs finns det ingen analog till försäljning från svenska hemsidor på nätet vilket kan förklaras med myndigheternas riktade arbete i kombination med svårigheter att ta in nya analoger

från Kina. Bland annat har myndigheter i Kina klassat två prekursorer för fentanylframställning och slagit till mot ett antal illegala laboratorier.

Den webbaserade drogmarknaden har under 2000-talet visat på en omfattande tillväxt. Det finns indikationer på att personer i Sverige i högre utsträckning än i andra länder köper narkotika på internet.<sup>36</sup> Den pågående epidemin med fentanylanaloger i Sverige utgör, sett till dess omfattning och skadeverkningar, den allvarligaste drogrelaterade nationella händelsen hittills. Den föregås av tidigare fall där grundvarianten fentanyl i vissa geografiska områden under perioder har orsakat flera förgiftningar, och då i flera fall med dödlig utgång.

Brukarnas uppfattning av enskilda analogers effekt avgör i vilken omfattning specifika substanser efterfrågas. De analoger som orsakat flest dödsfall i Sverige är även de som varit mest efterfrågade, Cyklopropylfentanyl, Akrylfentanyl och Acetylfentanyl. Trots att dessa vid intag inneburit stora risker för hälsa och liv har även substanserna initialt, omgärdats med positiva omdömen. Fentanylanalogerna förekommer över hela landet vilket gäller generellt för substanser som uteslutande eller primärt kan relateras till näthandeln. En viss koncentration finns till utanför storstäderna som exempel mindre städer/orter samt till norra Sverige.<sup>37</sup> Den omständigheten kan förklaras med det generellt begränsade utbudet på droger på gatunivån inklusive opioider.

Den starkaste varianten, karfentanil<sup>38</sup>, har aldrig sålts på svenska nätbaserade marknadsplatser eller webbsidor. Däremot förekommer den till försäljning på internationella marknadsplatser och har förekommit i ett fåtal beslag i Sverige under våren/sommaren 2017.

Den illegala användningen av analogerna förekommer parallellt på marknaden med grundformen fentanyl, som narkotikaklassades 1964. Det finns dock en tydlig distinktion dessa emellan, bland annat i fråga om hur de införskaffas och brukas. Den illegala användningen av grundformen är etablerad sedan länge och härleds framförallt från missbruk av medicinskt föreskriven fentanyl/fentanylplåster som genom läckage från den legala hanteringen når den illegala marknaden.<sup>39</sup>

<sup>36</sup> <https://www.globaldrugsurvey.com/wp-content/uploads/2016/06/GDS2016-Press-Release-1.pdf>.

<sup>37</sup> Relaterat till befolkningmängden.

<sup>38</sup> Karfentanil uppskattas vara 4 000 gånger starkare än morfin och narkotikaklassades i Sverige år 1983.

<sup>39</sup> Detta kan ske direkt från vården eller i senare led då fentanylplåster överläts. Det förekommer att personer, i vissa fall ungdomar, får tag på slängda fentanylplåster och intar dessa genom rökning, sväljning eller på annat sätt utvinna substansen. Efter att ett plåster har använts i sjukvården finns det fortfarande tillräckligt mängd kvar i det.



**Bild: Fentanylplåster**

I Sverige bedrivs för närvarande (maj 2018) ingen handel som marknadsförs som fentanylanaloger på gatunivå. Det finns heller inga indikationer på att fentanyl eller fentanylanaloger blandas ut i heroin.<sup>40</sup> Det senare förekommer i andra europeiska länder. Rapporter från USA beskriver en allvarlig och omfattande problematik med gatuhandel med blandningar av heroin och fentanylanaloger. I Sverige har marknaderna för heroin och fentanylanaloger hittills varit åtskilda. Förklaringen till det är bland annat att de båda drogtyperna når drogmarknaden via olika vägar och att kunderna utgörs av olika kategorier. Fentanylanalogerna når kunderna nästan uteslutande via näthandeln medan heroin utgör en typisk gatudrog. Andra opioider som Buprenorfin, Oxycontin och Tramadol förekommer däremot dels till stor del i näthandeln men dels även frekvent i gatuhandeln.

Förutom ökningen av förekomst av opioider i Sverige sker även en ökning i Norden. Samtidigt finns ett omfattande och delvis dolt problem kring missbruk av smärtstillande läkemedel i Sverige.<sup>41</sup> Missbruksbegärliga läkemedel är i regel narkotikaklassade och kan delas in i två huvudgrupper. Den ena utgörs av sömnmedel och lugnande medel av typen bensodiazepiner. Den andra gruppen utgörs av smärtstillande medel som tillhör gruppen opioider. Vanligt förekommande opioids substanser är tramadol och oxikodon som ingår i de vanligt förekommande läkemedlen Tradolan och Oxycontin. Förekomsten av de som brukare anser som ”svaga” opioider som Tramadol är utbredd i landet. Förutom att det finns ett stort utbud i näthandeln är dessa typer av opioider även starkt kopplade till kriminella nätverk som verkar på lokal nivå och som riktar sin försäljning till yngre personer. Utvecklingen är oroväckande eftersom den handeln i ett långsiktigt perspektiv kan generera en ökad efterfrågan på mer potenta opioider, inkluderat fentanylanaloger.

<sup>40</sup> Det finns inga beslag som har analyserats hos NFC eller Tullverkets laboratorium där fentanyl eller fentanylanalog har mixats med heroin, 2018-03-05.

<sup>41</sup> *Läkemedel i missbruksmiljöer 2015, Situationen enligt rapportörer från Sveriges polisområden* (2016) CAN rapport 157. Ulf Guttmorsson.

### *Ursprung*

Kina utgör källan till merparten av de nya psykoaktiva substanserna (NPS), inklusive fentanylanalogerna som distribueras till Europa. I flertalet fall är de legalt producerade eftersom de ej klassats som narkotikasubstanser i tillverkarlandet. Efter påtryckningar, från framförallt västvärlden, har de kinesiska myndigheterna ökat sina insatser genom att under de senaste 18 månaderna narkotikaklassat åtta nya fentanylanaloger. Sammanlagt är idag 23 stycken analoger klassificerade som narkotika i Kina.<sup>42</sup> I Kina tillämpas dödsstraff för narkotikabrott vilket försvårar internationella operativa aktioner mot identifierade kinesiska fentanylsäljare. Utifrån all produktion<sup>43</sup> som pågår i Kina har landet som målsättning att växa som handelsnation. Dess omfattande geografiska yta, befolkningsmängd och näringsverksamhet gör det svårt kontrollera allt som sker inklusive vad som produceras och exporteras.

Gatuhandeln med fentanyl i Estland är primärt kopplad till smuggling av substansen närmast från Ryssland. Vid de tidigare koncentrationer av överdoseringar av fentanyl i Sverige som skedde under 90-talet och 00-talet kunde substanserna härledas till Ukraina/Ryssland. I övrigt kan ursprunget för grundvarianten fentanyl främst härledas till inhemsk avledning av mediciner som innehåller fentanyl från legala källor.

Avseende inhemsk produktion/tillverkning finns inget känt ärende i Sverige om inhemsk tillverkning av fentanyl och fentanylanaloger.<sup>44</sup> Det förekommer däremot en handfull ärenden med beredning av preparat som innehåller fentanylanaloger. Svenska återförsäljare har i dessa fall använt de inköpta substanserna i pulverform från Kina för att framställa nässprayer eller tabletter som innehåller olika fentanylanaloger.

### *Modus operandi*

Hittills har försäljningen av fentanylanaloger i princip uteslutande skett på internet genom öppna svenska webbsidor som är lättåtkomliga för allmänheten.

Substanserna handlas direkt från leverantörerna i Kina. Säljarna tar in större partier (ca 1-3 hekto) någon gång per månad. Detta packas sedan om av säljarna till kundanpassade förpackningar som vidare distribueras inrikes till slutkonsumenten. I samtliga fall har leveransen skett genom Postnord, direkt hem i brevlådan eller till närmaste postombud och säljarna skickar dagligen sådana leveranser. Distributionsmönstret är snarlikt det som sker generellt för de nya psykoaktiva substanser (NPS) som förekommer på den svenska drogmarknaden. Till största del sker leveranserna direkt från Kina till Sverige. Det finns viss information som indikerar att

<sup>42</sup> 2018-03-05.

<sup>43</sup> Många av västvärldens fabriker flyttade sin produktion till Kina, som i tidigt skede var ett låglöneland med billig arbetskraft, färre restriktioner vad gäller bl.a. utsläpp som en miljöaspekt.

<sup>44</sup> Nationellt forensiskt centrum (NFC).

det sker ompackning i transitländer. Belgien, Holland och Storbritannien har förekommit som transitländer för analoger som distribuerats till Sverige.



**Bild: NFC testar beslagtagna nässpray.**

Oreglerade nya psykoaktiva substanser, inklusive fentanylanalogerna, saluförs under premissen att de utgör forskningskemikalier. Försäljningen har dominerats av lösningar i nässprayflaskor vilket är utmärkande för den svenska handeln. Intagningssättet av fentanylanalogerna sker oftast inte direkt i pulverform då substanserna ofta är mycket potenta. Genom att lösa pulvret med vatten (eller annan vätska) tillreds lösningar som intas nasalt genom nässpraysflaskor. Detta moment genomförs till största del av svenska säljare med pulver som levererats från Kina. Flaskorna som även de beställts från Kina, har varit röda, blå, gröna, bruna, vita och genomskinliga. De tillredda flaskorna har generellt saknat märkning som innehåll och styrka, även om det förekommer fall med märkning. Det har påvisats att pulver har blandats ut med bulkmedel för tillverkning av tabletter. För exempelvis akrylfentanylen har andelen aktiv substans i sprayvätskor varierat mellan 20-30 milligram per 10 ml. Även akrylfentanyl i form av tabletter och pulver finns till försäljning. Tabletter innehållande akrylfentanyl har efter analys visat sig innehålla 0,2, 0,6 respektive 1,0 milli-



gram. De svenska återförsäljarna tillverkar tabletter i Sverige. Tablettpressar köps in lagligt från Kina och tabletter stansas i Sverige och säljs.

Aktuella inrikes webbshoppar som tillhandahållit fentanylanaloger erbjuder flera sätt att betala som mot postförskott, banköverföring, swish, bitcoin, ethereum, bitcoin cash och paysafecard. Banköverföring och postförskott har varit det dominerade betalningssätten. De framtida betalningssätten kommer att domineras av bitcoin och andra typer av kryptovaluta då betalning via postförskott ger rättsvårdande myndigheter goda möjligheter att identifiera de bakomliggande säljarna. Omständigheten att fentanylanalogerna, liksom flera av de nya psykoaktiva substanserna är lagliga och ofta håller en lägre prisbild än traditionell narkotika bedöms inverka på efterfrågan. Prisbilderna på fentanylanalogerna har legat relativt konstant, oberoende av vilken analog det rör sig om. En nässprayflaska innehållandes i medeltal 50-80 sprayduschar<sup>45</sup> (uppemot 100 stycken) har sålts för 500 kronor. Inför klassificering har vid flera tillfällen mängdrabatter och lägre prissättning tillämpats av säljarna.

Drogrelaterade diskussionstrådar på Flashback<sup>46</sup> samlar dagligen en mängd besökare, allt från aktiva skribenter till potentiella nya brukare. Flashback är en av Sveriges mest besökta sajter. Flashback har, enligt de själva, 1 160 386 registrerade medlemmar och varje vecka har sidan runt 2 miljoner unika besökare. Det drogrelaterade informationsutbytet som sker på Flashback ses som unikt i Europa, sett till dess omfattning och betydelse. På forumet råder en kultur där riskerna med fentanylanalogbruket tenderar att underskattas, vilket utgör en påverkansfaktor på personer som överväger att pröva dessa substanser. Sajten används även för marknadsföring i form av reklambanners som finansieras av säljarna, men även i dold form där säljare nyttjar anonyma konton och utger sig för att vara missbrukare. Syftet med det senare är att ge positiva omdömen om säljare och substanser för att på så sätt locka nya kunder. Det förekommer även fall där säljare skänker bort fentanylanaloger och som motprestation erhåller positiva omdömen av sin verksamhet. Sammantaget visar dessa omständigheter på den betydelse som forumet har i marknadsföringen av fentanylanaloger i Sverige, en betydelse som bedöms sakna motsvarighet på internationella forum som Reddit eller Bluelight.

Vinsterna från fentanylanalogförsäljningen är omfattande och verksamheten bedrivs systematiskt i legal företagsform. Så snart en substans klassificeras introduceras en ny analog på marknaden och verksamheten kan fortgå obehindrat. Ofta föregås en klassning av en substans med att lagret säljs ut under realisation och endast ett fåtal av den substans som klassats kvarstår på marknaden efter reglering. Det före-

<sup>45</sup> NFC har gjort beräkningar på antalet sprayduschar som beslagtagna flaskor har innehållit, resultaten har varit varierande men generellt legat på 50-80 sprayduschar per flaska. Uppgiften om 100 sprayduschar per flaska uppges av säljarna i deras marknadsföring av produkten. Vad gäller dosen är den beroende på användarens tolerans och om utblandning av vätskan sker av användaren.

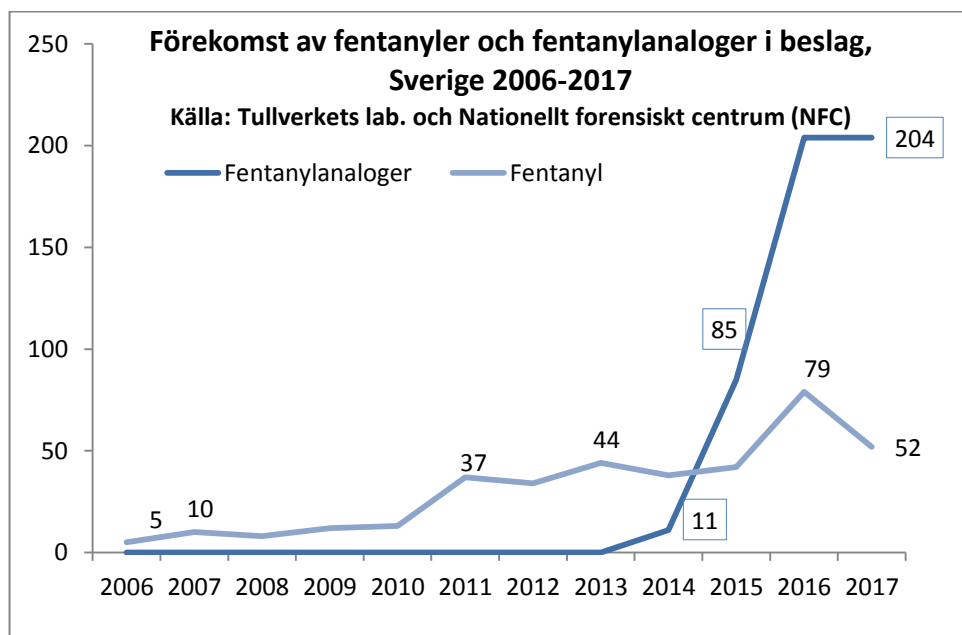
<sup>46</sup> Flashback är ett svenskt internetforum som enligt Wikipedia utgör en av Sveriges med välbesökta sajter med över en miljon registrerade användare som skriver 15 000-20 000 inlägg per dygn.

kommer dock tendenser att substanser som klassificerats som hälsofarlig vara idag kvarstår på marknaden. Det kan vara en konsekvens av att tillgången på nya, oklassificerade, analoger är bristande och att säljarna väljer att ta större risker.

### **Beslag**

*För en mer detaljerad redovisning av beslagen hänvisas till bilaga.*

Fentanylanalogerna introducerades på den illegala drogmarknaden i Sverige 2014, därefter har det skett en markant ökning av sådana beslag i landet. Under 2014 gjordes sammanlagt 11 fentanylanalogbeslag av tull och polis. Något år senare, under 2016-2017 hade antalet ökat till ca 200 beslag per år. Dessförinnan, från 2006 till 2015 dominerade grundvarianten fentanyl och förekom i totalt 227 beslag som analyserats hos Nationellt forensiskt centrum (NFC). Dessa beslag har till 80 % bestått av fentanylplåster, vilket tidigare har beskrivits förekommer på den illegala marknaden genom avledning från legala källor.



Sammantaget under perioden 2014-2017 har fentanylanaloger påvisats i runt 1 000 material som analyserats av Nationellt forensiskt centrum (NFC), vilket utgör över 400 ärenden. Materialet har till största del bestått av vätskor, vilket speglar försäljningsmönstret som i Sverige har dominerats av beredningar (pulver som blandats till flytande vätskor och sålts i nässpraysflaskor). Andra typer av beslag som pulver och tabletter är även förekommande. Tullverket har i princip uteslutande gjort beslag av fentanylanaloger i pulverform, vilket också är förklarligt då beredningen sker i Sverige.

De första nya fentanylanalogerna, butyrfentanyl och acetylfentanyl, identifierades i beslag under andra halvåret 2014. Därefter har ytterligare 17

olika fentanylanalyser identifierats i undersökta material av NFC.<sup>47</sup> Den extremt potenta formen av fentanyl, karfentanil, har analyserats i 11 material i Sverige vilka kan härledas till tre dödsfall och ytterligare tre beslagstillfällena. I samtliga fall har substansen beställts från internationella webbsidor.

De överlag små kvantiteter som beslagtas av fentanylanalogen förklaras av substansernas styrka/potens. Dessa små mängder motsvarar ett mycket omfattande antal missbruksdoser, och mindre mängder är därmed tillräckligt för att tillgodose efterfrågan. I relation till polisens antal beslag har tullen i Sverige gjort mycket få beslag av fentanyl och dess analogen. Generellt har tullorganisationer svårigheter att upptäcka smuglingen, med hänvisning till de mycket små mängderna relaterat till det omfattande flödet av brev, paket och varor som går i post- och kurirflödet. Tullverket rapporterar att de har gjort mindre beslag i Göteborg men att de förhållandevis stora mängder som beslagtagits har skett på Arlanda.

Under 2017 ökade Tullverkets beslag av fentanylanalyser påtagligt. Under året gjordes 11 större beslag där mängderna uppgick från strax under 50 gram till 245 gram. Tre beslag på totalt 591 gram gjordes av cyklopropylfentanyl, den analog som hittills orsakat flest dödsfall i Sverige.

Generellt i Sverige har antalet beslag av syntetiska opioider ökat stadigt under 2000-talet.<sup>48</sup> Beslagsbilden, vilken indikerar marknadsökningar, ses samstämmigt med annan information som polis och tull analyserar. Exempelvis polisens återkommande regionala och lokala rapporteringar av drogmarknaden. Tillgången på Tramadol, som av brukare anses som en ”svagare” opioid, har haft en omfattande ökning i Sverige. Dessa tabletter har en hög tillgänglighet eftersom de är receptfria i ett flertal länder, och enkelt kan beställas via apotek på internet. Omfattande mängder smugglas också in i landet kopplat till den organiserade brottsligheten, och distribueras vidare ut i de lokala kriminella nätverken. Försäljningen på gatunivå sker ofta parallellt med cannabisförsäljningen och riktar sig många gånger till unga personer. Andra syntetiska opioider som tas frekvent i beslag, och som likt Tramadol är vanligt förekommande i näthandeln, är bland annat Buprenorfin och Oxykodon. Heroin, som är en typisk gatudrog förekommer idag i mycket låg/försumbar utsträckning i internethandeln. Beslagsbilden på heroin visar indikationer på en viss återväxt efter att marknaden har haft en tydlig tillbakagång under 2000-talet, både vad gäller tillgång och efterfrågan. Trots indikationer till ökning, särskilt av det bruna heroinet där prisbilden för tillfället är historiskt låg, så indikerar beslagen en fortsatt marginell marknad i förhållande till andra traditionella droger som cannabis och amfetamin. Det finns inga beslag i Sverige där heroin har mixats med fentanyl eller fentanylanalyser. Fenomenet utgör ett växande

<sup>47</sup> 2018-01-18.

<sup>48</sup> Gruppen opioider utgör en övergripande kategori som omfattar såväl växtbaserad narkotika (heroin och opium) som syntetiska opioider. I den senare delen ingår narkotikaklassade läkemedel. Ökningarna avser både antalet beslag och beslagtagna mängder.

problem, bland annat i USA, och av Europeiska narkotikacentrumet ECNN/EMCDDA bedömer detta förfarande som ett potentiellt växande hot för den europeiska marknaden.

Vad gäller beslagsbilden i EU kan det konstateras att beslagen av fentanyl och dess analoger har ökat i många EU medlemsstater under 2016 och 2017. Bedömningen görs också att ökningen troligen är större än som framgår av ländernas beslagsdata, eftersom förmågan att verifiera substanserna i forensisk analys är varierande.

Sedan mitten på november 2017 till mitten på mars i år har polisen gjort 17 beslag av falska tabletter utseendemässigt liknande Xanax stavar 2mg och Oxycontin märkta OP80. Dessa tabletter har visat sig innehålla påtagliga mängder av den livsfarliga substansen Cyklopropylfentanyl. Totalt har det beslagtagits ca 17 000 tabletter falska Xanax och 2 000 tabletter falska Oxycontin som analyserats av Nationellt forensiskt centrum (NFC). Tillverkningen bedöms ske i Sverige, troligtvis genom försäljning på internet med vidareförsäljning på gatunivå.

## Omvärldsbeskrivning

I början av juni 2017 publicerade Europeiska centrumet för kontroll av narkotika och narkotikamissbruk (ECNN/EMCDDA) en rapport som visade på att antalet dödsfall som orsakats av syntetisk opioidanvändning under 2015 ökade med 6 % till 8, 441 i hela EU. Fentanyl samt dess analoger låg bakom flertalet av dessa dödsfall. Det bekräftar iakttagelserna om en pågående epidemi av användning av syntetiska opioider i flera EU-länder vilket liknar vad som skett i USA och Kanada de senaste åren. Rapporten visar att marknaden för syntetiska opioider är ojämnt fördelad över EU men att det finns en potentiell risk för en ytterligare ökad spridning då det finns en koppling till marknaderna för heroin. Enskilda nationella rapporter efter 2015 med statistik från en del EU-länder bekräftar att missbruket samt överdoseringar fortsätter att öka i länder som Storbritannien, Estland och Sverige. Oftast orsakas detta av fentanylanaloger med många gånger dödlig utgång.

Av de 25 nya syntetiska opioider som inrapporterades av EU-länderna till ECNN/EMCDDA mellan 2009 och 2016 var 18 olika analoger av fentanyl. ECNN/EMCDDA rapporterar att gruppen av fentanyl och dess analoger stod för mer än 60 % av de 600 beslag av nya syntetiska opioider som rapporterades in från hela Europa år 2015.

Fentanyl i dess medicinska form har blivit populär bland många missbrukare över hela USA. Fentanyl utvecklades på 1960-talet och erbjöds legalt till kroniskt sjuka patienter för smärtlindring. Efter det har en illegal produktion av fentanyl utvecklats som tillverkas i olagliga drogfabriker i Mexiko och Kina och som smugglas till USA och andra västländer.

Förutom droganvändare som brukar substansen i ren form finns exempelvis i USA kategorier av användare som föredrar att köpa och inta blandningar av fentanyl och heroin. Sådana blandningar erbjuds till försäljning på gatan vid sidan av andra läkemedel som Xanax och Oxycontin. ECNN/EMCDDA noterar att fentanyl och andra former av syntetiska opioider har potential att bli attraktiva varor för den organiserade brottsligheten i Europa på samma sätt som har skett i Nordamerika. Tusentals missbruksdoser kan produceras från små mängder fentanyl vilket gör det lättare att dölja smuglingar och att bli upptäckt. Detta kan jämföras med traditionella droger som heroin som kräver hantering av större mängder och därmed större risk för upptäckt.

Fentanyl har varit populärt i Estland sedan början av 2000-talet då en Talibanledd aktion stoppade en betydande del av produktionen av opiovallmo i Afghanistan. Stoppet ledde till en brist på heroin, bl.a. på den estniska heroinmarknaden. Sedan dess har landets missbrukare till stor del bytt ut heroin mot fentanyl. Detta trots att drogen, från det att den började missbrukas i landet, bär ansvaret för ett stort antal överdoseringar som i många fall lett till dödsfall. Syntetiska opioider, och då i första hand fentanyl, fick en snabb spridning till Estland medan spridningen ytterligare

västerut inledningsvis gick långsamt. Förklaringen till den snabba utvecklingen i Estland ligger antagligen till stor del i den geografiska närheten till Ryssland där fentanyl finns att köpa samt de täta kontakterna mellan rysktalande kriminella som opererar på båda sidorna om gränsen.

Situationen i flera andra EU-länder förändrades snabbt i slutet av 2000-talet då flera länder bl.a. Sverige började rapportera om förekomst av fentanyl bland beslag. Det finns likheter med hur marknaden för metamfetamin utvecklades i Europa från att i huvudsak varit ett problem i USA till att även etableras som populär drog i Central- och Västeuropa. Den svenska marknaden skiljer sig från de flesta övriga EU-länder samt de i Nordamerika genom sin nära nog renodlade internetbaserade marknad för syntetiska opioider. Som jämförelse sprids exempelvis fentanyl och dess analoger i Storbritannien, USA och Kanada till största delen genom ”traditionell” gatuhandel, och då ofta som inblandning i heroin. Det innebär att epidemier av överdoseringar och dödsfall i de länderna oftast sker lokalt och regionalt beroende på var gatuhandeln sker.

Nationella brottsbyrån (NCA) i Storbritannien noterade först en ökning av beslagen av fentanyl som tillsats i heroin i slutet av 2016. NCA varnade för att introduktionen av fentanyl på den brittiska missbruksmarknaden kommer att leda till överdoseringar och dödsfall. Efter att brittisk polis slog ut en drogfabrik april 2017 i West Yorkshire som producerade fentanyl uppmanade NCA narkotikabrukare till vaksamhet efter ett antal dödsfall som kunde hänföras till produktionen i drogfabriken.

En stor del av de syntetiska opioider som för närvarande översvämmar Nordamerika tillsammans med de flesta nya psykoaktiva ämnen som säljs i Europa produceras i Kina. Kina har vidtagit åtgärder för att hindra den olagliga tillverkningen av fentanyl och liknande droger som produceras inom sina gränser. I USA vidtar man flera åtgärder för att försöka förhindra införseln av syntetiska opioider, i första hand fentanyl, som smugglas in i landet från Mexiko. Dock finns flera informationer om att tillverkningen av fentanyl i USA ökar vilket myndigheterna befärrar kommer att begränsa betydelsen av att försöka stoppa smugglingen av den färdiga drogen från Kina och Mexiko.

Europol gör bedömningen att fentanyl med dess analoger samt andra syntetiska opioider är ett attraktivt alternativ för den organiserade brottsligheten. Den bedömningen innebär att en påtaglig risk finns för att marknaden för sådana droger kommer att växa ytterligare i hela Europa. Till skillnad från exempelvis metamfetamin, som har en relativt begränsad marknad och vinstmarginal, har syntetiska opioider inklusive fentanyl och dess analoger en stor potentiell marknad och lukrativ vinstmarginal för den organiserade brottsligheten. En ytterligare viktig del av hotbilden är den nära kopplingen till de sedan tidigare etablerade nationella marknaderna för heroin. Det finns en risk för en liknande utveckling som i Estland, att heroinmarknaden snabbt omvandlas till en marknad för syntetiska opioider, i Estlands fall fentanyl. ECNN/EMCDDA gör därför bedöm-

ningen att EU-länderna bör bereda sig på en fortsatt ökning av överdoser och dödsfall.

## Aktörer

Över tid har det varit ett fåtal aktörer som har försett den svenska marknaden med fentanylanaloger. Sedan 2014 har sammantaget, ett tiotal nätverk/konstellationer varit aktiva med sådan handel via internet och då företrädesvis via det öppna nätet.<sup>49</sup> Respektive nätverk av aktörer består av mellan 1-4 personer. Sammanlagt rör det sig om ett 30-tal personer vilka samtliga varit män. Relaterat till nätverken tillkommer ett större antal personer med funktioner som kontomålvakter. Inom nätverken förekommer viss rollfördelning som att administrera hemsidan samt att ansvara för funktioner som packning, postning, tillverkning, ordermottagning och kontohantering.

Marknadsföringen har uteslutande varit riktad mot den svenska inrikesmarknaden även om det förekommit att köp har genomförts från utlandet. Samtliga nätverk har en historik av att ha sålt olika typer av substanser över nätet och de flesta bedriver även parallell handeln med andra NPS:er. De nätverk som har haft de mest omfattande kundkretsarna vid marknadsföringen av fentanylanaloger har uteslutande riktat in sig på att sälja oklassade substanser (NPS). Bland övriga nätverk har det även förekommit handel med traditionell narkotika.

Generellt gäller att aktörer som organiserar införseln av narkotika till Sverige ofta har kontakter till flera preparatrelaterade nätverk. När det gäller handeln med fentanylanaloger, där substanserna har sitt ursprung i Kina, upprättar de svenska försäljarna affärsmässiga kontakter med de kinesiska leverantörerna, vilka marknadsför sig via internet.<sup>50</sup> Därefter etableras den direkta kontakten mellan de svenska säljarna och de kinesiska leverantörerna. Det finns exempel på att svenska säljare rest till Shanghaiområdet för att möta leverantörerna på plats. I handeln med fentanylanaloger förekommer det inga inhemska nätverk med etnisk koppling till ursprungslandet Kina som etablerat sig i syfte att organisera droghandeln till och inom Sverige. Det skiljer sig från traditionell narkotikahandel där kriminella personer från landet där drogen produceras ofta spelar en viktig roll i att etablera distributionen till och i Sverige.

Omsättningen från internethandeln med droger bedöms i vissa fall vara mycket omfattande. Vinsterna används till stor del i egenkonsumtion men återinvesteras också för att expandera verksamheten med nya webbsidor

<sup>49</sup> Från år 2014 då fentanylanalogerna introducerades på den svenska drogmarknaden. Utöver detta tillkommer viss enstaka, sporadisk försäljning av analoger på Darknet eller på andra forum men detta är försumbart ifråga om att beskriva verkamma nätverk inom den svenska fentanylanalohandeln.

<sup>50</sup> Från Darknet eller öppna nätet. Även marknadsplatser som alibaba och aliexpress förekommer. Kinesiska leverantörer kan även nås genom mailkontakt i publicerade foton på fentanylanaloger, dvs. det går även att googla fram kontakter i bildmaterial.

och försäljning av fler preparat. Hemsidan RC24 hade under sitt sista år en omsättning på 15 miljoner kronor. RC 24 tillsammans med samtliga andra sidor som erbjudit fentanylanaloger till försäljning i Sverige har samtidigt även sålt andra typer av substanser.

Sedan början av februari 2018 har samtliga kända och större aktörer upphört med att bedriva handel med fentanylanaloger i Sverige. En mer begränsad och dold handel bedöms fortfarande stundtals finnas kvar. Anledningen till att den omfattande försäljningen av fentanylanaloger i princip har upphört är troligen som en konsekvens av flera samverkande faktorer. De viktigaste anledningarna är sannolikt en tillfällig brist på nya och oreglerade fentanylanaloger från Kina, domen om grovt vållande till annans död, samt polisens riktade åtgärder mot verksamheten och aktörerna

Av det begränsade antalet aktörer har endast en handfull sålt fentanylanaloger i en större omfattning och endast en av aktörerna har varit aktiv under mer än två år. Detta innebär att ett fåtal aktörer ligger bakom ett mycket stort antal dödsfall. Vissa av aktörerna har en längre historik av narkotikabrott bakom sig. Omständigheterna visar att aktörerna inte påverkas av de låga straffvärden som idag tillämpas på/reglerar denna typ av verksamhet.

### ***Brukare och brukarmiljöer***

Noa Und bedömer att det 2017 fanns ca 1 000 brukare av fentanylanaloger i Sverige.<sup>51</sup> Sedan analogerna introducerades på den svenska drogmarknaden 2014 bedöms att mellan 2 000 – 3 000 personer har köpt och använt fentanylanaloger. Utöver detta tillkommer ett antal personer som köper substanserna från internationella webbaserade marknadsplatser. Det är dock än så länge mindre förekommande och rör framförallt personer som dessutom handlar från den svenska inrikesmarknaden. I relation till heroinmarknaden är marknaden för fentanyl och dess analoger betydligt mindre. Antalet heroinbrukare i Sverige uppskattas till ca 5 000 personer.<sup>52</sup>

Fentanyl och dess analoger intas i smärtstillande, ångestdämpande och/eller euforiserande syfte. De tas även i syfte att undvika abstinens från generellt opioidbruk. Substanserna har karaktären av en ensamdrog, de intas ofta i ensamhet i hemmamiljö, vilket begränsar möjligheterna att använda Naloxon i livräddande syfte. Brukargruppen skiljer sig därmed markant från de kategorier av brukare som använder centralstimulerande droger vilka ofta intas i sociala sammanhang. Den senare kategorin återfinns ofta i utelivet och är därmed mer exponerad och synlig för exempelvis polisens yttre arbete. Det finns dock exempel på förgiftningsfall orsa-

<sup>51</sup> Uppskattningen grundar sig på uppgifter om personer som genomför köp på svenska webbaserade marknadsplatser. Även köp av andra substanser ingår och är svåra att särskilja, det betyder att personer som inte köpt fentanylanaloger kan ingå.

<sup>52</sup> Sakkunnigutlåtande avseende fentanyl 2017-11-08, överläkare/universitetslektor Kai Knudsen, i ärende 5000-K125090-17.



kat av fentanyl och fentanylanaloger som skett i offentlig miljö. I de fallen har brukarna vanligtvis intagit substansen i anslutning till att de hämtat ut leveransen. Att brukarna inte exponeras i offentliga miljöer kan göra det svårare att identifiera målgruppen. Det har även observerats skillnader mellan brukarna av fentanyl respektive fentanylanaloger då de förra många gånger intagit lagliga läkemedel som innehållit fentanyl. Exempel på detta är brukare som återanvänder ett stort antal kasserade fentanylplåster på kroppen alternativt inhalerat fentanyl genom att röka sådana plåster. Grundvarianten fentanyl karakteriseras framförallt av att vara en gatudrog, där äldre personer utan vana att handla på nätet gör sina inköp.

I medeltal är ca 80 procent av köparna män vilket överensstämmer med hur bruket fördelar sig mellan könen. Som redovisas i avsnittet kring dödlighet är 86 % av de som avlider av fentanyl- eller fentanylanalogförgiftningar män. Åldern 20-35 år är vanligast förekommande i samtliga kategorier; köpare, brukare och avlidna personer. Andelen kvinnliga köpare uppskattas ligga runt 20 %.<sup>53</sup> Köparna återfinns geografiskt spridda över hela landet. Det gäller även för nätdroger (NPS) generellt även om det med hänsyn taget till befolkningstäthet finns en viss koncentration till mindre städer och till norra Sverige. I sammanhanget finns en markant skillnad exempelvis i jämförelse med spridningsmönstret för heroin som utgör en typisk gatudrog med koncentration till storstäderna.

Personer som brukar fentanylanaloger har generellt en längre missbrukarkarriärer bakom sig med en bakomliggande stegvis ökat intag av andra opioider. Missbruket inleds ofta med sådana opioider som uppfattas som "svagare", som Citodon, Tramadol och Kodein till Oxycontin och Subutex vilket senare kan leda till ett intag av fentanyl/fentanylanaloger. Denna successiva ökning av intaget medför att många brukare har utvecklat en hög tolerans för drogerna. Det finns uppgifter om brukare som i förhör uppgett att de intagit upp till tre nässprayflaskor per dag, där en flaska i genomsnitt innehåller 50-80 doser/sprayduschar. Verkningsstiden för exempelvis Akrylfentanyl uppges vara kort vilket leder till att brukaren återdoserar ofta och snabbt bygger upp en tolerans. Vissa personer uppges ha brukat en flaska om dagen, vilket för en person utan uppbyggd tolerans skulle ta flera veckor att konsumera.

---

<sup>53</sup> Uppskattning av Noa utifrån information om köpare.



**Bild:** Ett större antal nässpraysflaskor i beslag där brukaren utvecklat en hög tolerans.

Anledningen till att personer inleder ett opioidbruk skiljer sig från fall till fall liksom medvetenheten om dess risker och effekter. Det förekommer även fall där personer intar substanserna i tron att de har ett annat innehåll. Profilen för den typiske brukaren av fentanylanaloger är oavsett typ av analog densamma. Ett missbruk av opioider kan ha utvecklats från att drogen intagits i smärtstillande syfte, exempelvis för att behandla ett ryggproblem. Det förekommer att ett bruk inletts utifrån ringa eller ingen erfarenhet av opioider, men är snarast att betrakta som undantagsfall. Bland de som intar opioider är det också vanligt med parallellt intag av andra preparat, så kallat blandmissbruk. Exempelvis kombineras opioider (smärtstillande) med bensodiazepiner (lugnande/sövande), där den sistnämnda förstärker ("boostar") den intagna opioidens effekt. Ett blandmissbruk av detta slag kan vara förenat med livsfara.<sup>54</sup> Andra preparat som Lyrica/Pregabalin brukar intas för att minska effekterna av abstinens.

Det mest förekommande sättet att inta fentanylanaloger är i form av en vätska som sprayas i näsan med en nässprayflaska. Det förekommer även att tabletter mals sönder (mortlas) till pulver som upptas i näsan genom

<sup>54</sup> Analyser av avlidna visar att kombinationen mellan opioider och andra läkemedelsgrupper var mycket vanligt, och att kombinationen bensodiazepin och opioid var vanligast. *Narkotikarelaterade dödsfall. En analys av 2014 års utveckling av den officiella statistiken* (2016). Socialstyrelsen.

”snortning”. Ett annat intagningsätt är att vätskan från den köpta näs-sprayflaskan injiceras intravenöst med spruta. Tabletter kan även läggas under tungan. Mindre vanligt förekommande brukarsätt/sällsynta är rökning i Vaporizer eller rektalt intag.

Polisen har hösten 2016 och vintern 2017 genomfört två landsomfattande insatser i förebyggande syfte mot köpare av fentanylanaloger i Sverige.<sup>55</sup> Under dessa insatser har polisen genomfört ett större antal hembesök och i samband med det konstaterat att behovet av sociala insatser varit omfattande. I samband med insatserna har flera personer omhändertagits för vård på grund av att de varit påverkade av missbruket.

---

<sup>55</sup> Insats Baretta och Baretta II, samordnad av polisens Nationella operativa avdelning.  
<https://intrapolis.polisen.se/aktuellt/nyhetsarkiv/2018/februari/regioner/syd/lyckosam-insats-mot-narkotikaforsaljning-via-natet/>

## Vidtagna åtgärder

I detta avsnitt redovisas åtgärder som Polismyndigheten, genom den nationella underrättelseenheten (Noa Und), vidtagit sedan april 2015. Åtgärderna är vidtagna i linje med polisens särskilda prioritering mot fentanyl.<sup>56</sup> Syftet med prioriteringen är att förebygga, förhindra, utreda och beivra handeln med fentanylanaloger i Sverige.

Sammantaget visar resultaten av de åtgärder som hittills vidtagits att tillgången till fentanyl och fentanylanaloger som säljs via nätet har begränsats. Polisens arbete med att störa och försvåra handeln med dessa droger kommer att fortsätta. Det finns dock begränsningar i polisens möjligheter att vidta mer effektiva åtgärder på grund av bristfälliga rättsliga verktyg, något som rapportens rekommendationer tar fasta på.

Utöver de åtgärder som Noa Und har initierat, samordnat eller genomfört har även andra myndigheter, enskilt eller i myndighetssamverkan, vidtagit åtgärder. Folkhälsomyndighetens ökade prioritet att utreda och ge förslag till regeringen att klassificera fentanylanaloger som hälsofarliga vara eller narkotika utgör ett sådant exempel.

De åtgärder som Noa Und vidtagit omfattar flera typer av aktioner som grovt kan delas in i nedan kategorier. Exempel på åtgärder återges inom respektive kategori.

Även Utvecklingscentrum Öst och Nationellt forensiskt centrum (NFC) har genomfört åtgärder, bland annat i form av metodstöd och övervakning/rutiner kring säker hantering ur ett arbetsmiljöperspektiv.<sup>57</sup> Polismyndigheten har även involverats i regeringsuppdrag som samordnats av Socialstyrelsen med bäring mot fentanylproblematiken, bland annat Socialstyrelsens projekt kring narkotikarelaterad dödlighet i Sverige och tillgängliggörande av Naloxon.

- **Initierande av förundersökningar** Den huvudsakliga verksamheten i inriktningen är, och har varit, att inhämta, bearbeta och analysera information med syfte att starta förundersökningar mot aktörer som tillgängliggör fentanylanaloger på den svenska drogmarknaden via näthandeln. Noa Und har kontinuerligt sedan 2015 producerat operativa underrättelser som har genererat i ett antal förundersökningar.
- **Lagstiftningsfrågor** Noa Und har kontinuerligt identifierat behov av förändringar i rådande lagstiftning, eller tillskapande av ny lagstiftning, i syfte att motverka fentanylanaloghandeln i Sverige. Behoven har bland annat lämnats inom ramen för Thomas Roléns ut-

<sup>56</sup> Inom ramen för befintlig narkotikainriktning på Noa Und beslutades om att särskilt prioritera arbetet mot fentanyl och då fentanylanalogförsäljningen på internet.

<sup>57</sup> Ett pågående arbete som syftar till att se över hur fentanylanalogerna, och andra farliga substanser, kan hanteras på ett säkert sätt.

redning om klassificering av nya substanser (SOU 2016:93). Rekommendationerna i denna rapport är ytterligare ett exempel på vidtagna åtgärder inom denna kategori.

- **Lagförings/utredningsfrågor** Noa Und har kontinuerligt biträtt med expertstöd i de utredningar som bedrivits i landet mot fentanylanaloguehandeln. Noa Und har lagt omfattande resurser på att utreda om lagrummet vållande till annans död går att tillämpa i de fall försäljningen har lett till dödsfall. Noa Und har i avseendet initierat ett PM som Åklagarmyndighetens Utvecklingscentrum i Stockholm tagit fram avseende åklagarnas möjligheter att tillämpa lagrummet vållande till annans död. Noa Und har även bedrivit ett liknande arbete internt inom polisen där rutinerna kring att inleda förundersökning på vållande till annans död och genomföra adekvat brottsplatsundersökning i form av beslag etc. i fall där fentanylförgiftning kan misstänkas.
- **Myndighetssamverkan** Noa Und har kontinuerligt utbytt information, och på andra sätt, samverkat med relevanta myndigheter, bland annat inom ramen för NADiS nätverket.<sup>58</sup> Som exempel har polisen slutit ett samverkansavtal med Rättsmedicinalverket (RMV) rörande ett formaliserat informationsutbyte i syfte att underrättelsemässigt kartlägga misstänkta fall av fentanyl- och fentanylanalogförgiftning. I samarbete med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) samt Kemikalieinspektionen (KEMI) har möjligheterna att tillämpa *Lagen om transport av farligt gods* på distributionen av fentanylanaloger klargjorts.
- **Brottsförebyggande åtgärder** Noa Und har hösten 2016 och vintern 2017 initierat och samordnat landsomfattande insatser i förebyggande syfte mot köpare av fentanylanaloger i Sverige.<sup>59</sup> Under dessa insatser har polisen genomfört ett större antal hembesök och konstaterat att behovet av sociala insatser varit omfattande. Inom ramen för detta har frågan om hur polisen kan överlämna information till Socialtjänsten utretts. Noa Und har även utgjort expertstöd till myndighetens nationella och regionala kommunikationsavdelningar i syfte att varna, förklara och sprida information om fentanylanalogerna till allmänheten.
- **Internationell samverkan** Noa Und har på eget initiativ och på begäran delat information med internationella samverkanspartners. Bland annat Kina, genom den svenska PTN- sambandsmannen<sup>60</sup>,

<sup>58</sup> Nätverket för den Aktuella Drogssituationen i Sverige (NADiS). Folkhälsomyndigheten, Rättsmedicinalverket, Tullverkets laboratorium, NFC, Läke medelsverket, Livsmedelsverket, Åklagar myndigheten, Utvecklingscentrum Stockholm, Kriminalvården, Giftinformationscentralen, Farmakologiska laboratoriet, Klinisk farmakologi.

<sup>59</sup> Insats Baretta och Baretta II.

<sup>60</sup> PTN – Polis och Tull i Norden är ett nordiskt polissamarbete. Det finns nordiska PTN-samarbetsmän stationerade i ca 20 länder runt om i världen.

Europol och USA. Noa Und har även tagit emot information från USA som har varit till gagn i svenska ärenden. Noa Und ingår som aktiv deltagare i Fentanyl Operational Task Force som syftar till att öka informationsutbytet mellan relevanta medlemsstater och kraftsamla i aktioner mot signifikanta aktörer i den organiserade fentanylhandeln.

- **Kunskapsstöd** Noa Und har kontinuerligt bidragit till att höja kunskapsnivån internt och extern kring fentanylanalohandeln, bland annat genom föreläsningar och framtagande av kunskapsunderlag.

## Slutsatser

Utifrån den samlade kunskap som Polismyndigheten erhållit, dels genom det riktade underrättelsearbetet mot förekomst och handel av fentanyl och fentanylanalyser och dels genom omvärldsbevakning med fokus på narkotikamarknaderna kan Noa Und konstatera följande slutsatser:

Förekomsten av livsfarliga fentanylanalyser på den svenska drogmarknaden som iakttagits sedan 2014 bedöms som den hittills allvarligaste narkotikarelaterade utvecklingen i landet. I oktober 2017 dog fler personer av fentanylanalyser än som dog i trafiken. Sedan 2015<sup>61</sup> har bruket av fentanyl och dess analyser totalt orsakat ca 370 dödsfall. Antalet fentanylrelaterade dödsfall har därmed passerat heroin som den substansgrupp som orsakar flest dödsfall.

Det yngsta offret i Sverige har varit en treårig flicka som efter ett ofrivilligt intag avlidit i sitt hem. Liknande exempel på barn som har avlidit finns även från andra länder. Att fentanylanalyserna kan vara extrema potenta medför en påtaglig fara för förgiftningar i andra situationer än vid det direkta bruket. Osäker och/eller omedveten hantering och ofrivillig kontakt är riskabelt eftersom upptaget även sker genom huden. Upptag genom huden är särskilt farligt när substansen är i vätskeform. I pulverform bedöms den största risken föreligga vid inhalering av dammande pulver.

Förekomsten av fentanylanalyser i Sverige är i hög utsträckning beroende av den internationella utvecklingen. De analyser som för närvarande (2018) finns på marknaden har till allra största delen sitt ursprung i Kina. Det polisiära samarbetet med Kina kompliceras av att landet tillämpar dödsstraff för narkotikabrott. Den omständigheten försvårar möjligheten att genomföra internationella operativa aktioner mot identifierade kinesiska fentanylproducenter och säljare.

Svensk polis aktiva arbete för en reducering av den nationellt baserade näthandeln med fentanyl och dess analyser riskerar att öka intresset för svenska brukare att i stället handla från utländska webbsidor.

Den fortsatta utvecklingen av förekomsten av fentanylanalyser i Sverige måste bedömas i relation till ett eventuellt förändrat rättsläge, myndigheternas fortsatta riktade arbete och prioriteringar samt den internationella utvecklingen. Exempel på det senare är vilka åtgärder som Kina vidtar för att minska produktionen i landet.

Förekomsten av fentanyl- och fentanylanalyser utgör för närvarande, i jämförelse med de flesta andra droger, en mindre del av den svenska drogmarknaden. Antalet svenska brukare samt antalet personer som är beredda att marknadsföra och sälja dessa livsfarliga substanser kommer fort-

---

<sup>61</sup> Fram till mars 2018.

satt att vara begränsat. Samtidigt finns indikationer på en fortsatt växande opioidmarknad som styrs av ett ökat antal aktörer.

- För närvarande pågår ett rättsfall där brottsrubriceringen grovt vållande till annans död för första gången prövas mot näthandeln i Sverige. I tingsrätten blev det en fällande dom för åtta fall av grovt vållande till annans död. Utfallet i högre instans kommer att påverka de framtida formerna för fentanylanalohandeln i Sverige. Vid fällande dom bedöms den inhemska försäljningen av fentanylanaloger att reduceras.
- Vilka marknadsplatser som försäljningen av fentanyler och dess analoger kommer att ske från framöver blir avhängigt av vilka repressiva åtgärder som rättsvårdande myndigheter vidtar. Handeln har hittills varit koncentrerad till det öppna nätet men antas skifta till Darknet. Den antagna förändringen ses som en konsekvens av polisens ökade fokus på, och åtgärder mot, den öppna handeln. Noa Unds bedömning är att försäljning genom Darknet begränsar exponeringen för allmänheten och minskar tillgängligheten av substanserna.
- Vid en reducerad inhemsk försäljning av fentanylanaloger är det sannolikt att svenska brukare söker sig till internationella marknadsplatser. Den omständigheten kommer medföra ett ökat behov av omvärldsanalys och internationellt informationsutbyte. En viktig del i underrättelsearbetet är möjligheten att genomföra provköp i syfte att fastställa typ av substans och att identifiera och binda försäljare till specifika substanser.
- Den ökade massmediala uppmärksamheten kring försäljningen av fentanyl och dess analoger i Sverige medför att aktörerna skiftar om till annan drogförsäljning. Denna utveckling har Noa Und redan konstaterat, vilket ses som en konsekvens av polisens vidtagna åtgärder. Oklassificerade bensodiazepiner (lugnande medel som har mildare effekt) utgör en ny stor marknad som en del av den redan befintliga NPS marknaden. I dag finns redan en stor efterfrågan på bensodiazepiner, bland annat genom näthandeln, och brukargruppen av bensodiazepiner är betydligt större än för fentanylanaloger.

Det finns en koppling mellan fentanylmarknaden (inklusive dess analoger) och den mer generella opioidmarknaden. En generellt ökad efterfrågan på opioider kommer därmed att inverka på den framtida tillgången på fentanylanaloger på den svenska drogmarknaden. I Sverige har det skett en omfattande och långsiktig ökning av den illegala handeln med narkotiska läkemedel där i genomsnitt över en miljon narkotikaklassade tabletter tas i beslag varje år. Det gör marknaden för narkotikaklassade läkemedel till den näst största i Sverige, efter cannabis. Inget tyder på att den illegala handeln med narkotikaklassade läkemedel kommer att minska. Snarare riskerar problematiken att intensifieras om den psykiska ohälsan ökar i samhället.



Det bedöms vidare som sannolikt att Sverige står inför en ökad problematik med missbruk av heroin. Heroinmarknaden har varit på stark tillbakagång under ett flertal år men det finns flera indikationer som talar för en ökad tillgång av drogen i Sverige. Rekordskördar i Afghanistan under 2017 och en historiskt låg prisbild på brunt heroin i Sverige antas komma att påverka utvecklingen. Bedömningen är att rökheroinet initialt kommer att stå för den stora uppgången. De kriminella aktörerna som handlar med heroin, liksom brukarna, antas i första hand återfinnas bland socialt utsatta grupper/personer med ursprung i Afghanistan och andra länder där opiumrökning är vanligt förekommande och attityden mer tillåtande. Bedömningen är att det finns en risk för att även andra grupper som lever socialt exkluderat i Sverige rekryteras till hanteringen med, och missbruk av, heroin. Bedömningen är att marknaden för heroin fortsättningsvis kommer att vara marginell i förhållande till andra traditionella droger inklusive den för narkotikaklassade läkemedel. Vidare konstateras att det finns en tydlig särskiljning mellan brukarna av gatuheroïn och fentanylköpare på nätet. Det handlar nästan uteslutande om olika brukargrupper även om det finns undantag.

- Tramadol, Oxycontin och andra ”ingångsopioider” ökar bland be-  
slagen. Tramadol uppvisar särskilt påtagliga ökning under senare  
år och kommer sannolikt fortsatt att betraktas som en ”svag” opi-  
oid som är särskilt lämplig att kombinera med cannabis eller som  
självmedicinering. Efterfrågan på Tramadol bedöms fortsatt att öka  
bland yngre. Ett av skälen för den trenden är det ökade missbruket  
av cannabis som på sikt kan bidra till psykisk ohälsa vilket ökar  
behovet av att inta Tramadol och liknande preparat för att dämpa  
depressioner och ångest.
- De kriminella nätverk som hanterar narkotikaklassade läkemedel  
kombinerar ofta införseln av dessa preparat med andra droger, ex-  
empelvis cannabis. Det finns omfattande vinster för de kriminella  
nätverken i hanteringen och den lokala handeln kommer att kvarstå  
i betydelse.
- Tillgängligheten på fentanylanaloger på internet i kombination  
med den låga prisbilden och nya missbruksformer ökar risken för  
att fler personer inleder ett missbruk med opioider. Betydelsen av  
att förebygga och hindra den lättillgängliga handeln med nässpray-  
flaskor på det öppna nätet ökar därmed.
- Det finns idag en mycket svag koppling mellan fentanylana-  
logmarknaden (internet) och heroinmarknaden (gatuhandel) i Sve-  
rige. Dessa kan betraktas utgöra helt olika marknader och brukar-  
grupper. Det bedöms dock finnas en viss risk att heroin i ökad om-  
fattning kommer att handlas över nätet. Marknadsföring av rökhe-  
roïn över nätet kan komma att påverka synen på heroin i ett mer  
långsiktigt perspektiv, vilket riskerar att bidra till att den tidigare  
minskande trenden för heroin bryts.
- Det föreligger en ökad risk att fentanylanaloger introduceras i ga-  
tuhandeln. Obekräftad underrättelseinformation indikerar att så

sker, men detta har hittills inte kunnat bekräftas fullt ut av Noa Und.

Generellt kan det konstateras att den ökande nätförsäljningen av droger har medfört att missbrukssubstanser idag är mer lättillgängliga, och inte geografiskt bundna. Drogerna på internet exponeras för nya målgrupper och utmanar den traditionella bilden av narkotikamarknadens aktörer. Riktade kontroller mot postflödet visar att omfattande mängder narkotika skickas till, och inom, Sveriges gränser. Varje vecka kommer cirka en miljon försändelser i post- och kurirflödet vilket gör det till en omfattande uppgift att identifiera missbrukssubstanser. Beslagsbilden visar att postflödet används frekvent för smuggling av droger, oftast av mindre kvantiteter som säljs på internet. Leveranserna går i hög utsträckning direkt till konsumentledet jämfört med kurirflödet som kännetecknas av leveranser till grossistledet. Den ökande näthandeln har också fört med sig konkurrenssituationer där säljarna erbjuder kvalitetssäkrade produkter som ett sätt att ta sig fram i en allt hårdare marknadskonkurrens, något som gäller all NPS handel. Det medför att aktörerna i högre grad nyttjar privata företag utomlands för kvalitetssäkring av substanserna. Den ökade medvetenheten om betydelsen av kvalitetssäkrade produkter kommer sannolikt även att påverka produktionen av nya psykoaktiva substanser (NPS) i Kina, där aktörerna förväntas anpassa sin produktion till de ökade kraven på kvalitet. Sverige är det land i Europa som rapporterar flest nya substanser till Europeiska narkotikacentrumet (EMCDDA). Detta har inte enbart att göra med att Sverige har goda metoder för detta (våra laboratorier är ledande i Europa på att identifiera nya substanser). Även det faktum att svenska nätsäljare, genom sina internationella kontakter, har varit framgångsrika med att introducera nya substanser på den svenska drogmarknaden inverkar.

Tillgången till nya missbrukssubstanser på internet som alternativ till de traditionella drogerna medför stora risker för konsumenterna. Nya, oklassade, missbrukssubstanser finns ständigt till försäljning på nätet varav flera är starkt hälsovådliga med hög risk för överdosering. Den narkotikarelaterade dödligheten i Sverige utmärker sig genom att individerna som överdoserar är yngre. I Sverige finns flera exempel på nätförsäljning av nya substanser som orsakat tidsmässiga koncentrationer av dödsfall. Detta rör inte enbart fentanylanaloger, även om det största hotet kan kopplas till just dessa substanser. Tidigare dödsfall har konstaterats även vid intag av den syntetiska opioiden MT-45 och olika syntetiska cannabinoider. Vidare ses utvecklingen med förfalskade läkemedel innehållandes fentanylanaloger som mycket allvarlig. Brukare som tror sig inta exempelvis en bensodiazepin får i själva verket i sig substanser som utgör en direkt livsfara.

- Liknande koncentrationer av dödsfall kommer att utgöra ett återkommande inslag på den svenska drogmarknaden och påvisar behovet av en nationell bevakning av den narkotikarelaterad dödligheten.

- Det är sannolikt att förekomsten av förfalskade läkemedel med innehåll av fentanyl eller fentanylanalyser är större i Sverige än vad polisen har kännedom om. Det kan även konstateras att kunskapsläget överlag kring förfalskade läkemedel i Sverige är begränsat, vilket bland annat kan förklaras av bristfällig lagstiftning på området.



**Bild: Nässprayflaskor i beslag.**

## Rekommendationer

Nedan rekommendationer har tagits fram utifrån den lägesbild som presenteras i rapporten samt utifrån de behov som underrättelseenheten på Nationella operativa avdelningen (Noa Und) identifierat inom den särskilda prioriteringen mot fentanylaloghandeln i Sverige. De rekommendationer som polisen lämnar i denna rapport är väl överensstämmande med de rekommendationer som utformas på EU-nivå för att möta aktuell problematik.

Rekommendationerna redovisas utan inbördes ordning eller värdering om deras troliga effekter. Utöver de rekommendationer som lämnas ser Polismyndigheten behov av ytterligare åtgärder, men som inte har utvecklats i rekommendationsform i denna rapport. I vissa fall har åtgärder initierats/vidtagits i varierande grad. Om så är fallet redovisas detta vid respektive rekommendation och behov.

### Rekommendationer:

#### **Ändring i postlagen gällande tystnadsplikt – Lagstiftningsändring**

Idag är de rättsvårdande myndigheternas möjligheter att identifiera och utreda misstänkta säljare genom postflödet begränsade. Rådande lagstiftning tillåter inte privata rättssubjekt som bedriver postverksamhet att på eget initiativ röja uppgifter till polisen om brev som misstänks innehålla narkotika eller andra illegala varor. Denna begränsning gäller även grova brott. På begäran av polisen kan dock tystnadsplikten brytas, såvida det misstänkta brottet har lägst två års fängelse i straffskalan. Konsekvensen är att polisen inte ens vid grovt vållande till annans död kan erhålla uppgifter från Postnord.

#### **Rekommendation 1**

#### **Ändring i postlagen (2010:1045) 2 kap. 15 § andra stycket gällande tystnadsplikt.**

Syftet är att underlätta samverkan mellan Polismyndigheten och exempelvis Postnord.

## Nya lagrum – *Framtagande av ny lagstiftning*

Den lagstiftning som finns tillgänglig idag inte är anpassad att reglera nät-handeln med samhällsfarliga substanser. Ändringar i rådande lagstiftning, alternativ ny lagstiftning för ändamålet är nödvändigt i syfte att begränsa fentanylanalohandeln ytterligare.

Försäljningen av fentanylanaloger är, såvida de är oklassificerade som narkotika eller hälsofarlig vara, beroende av alternativ lagstiftning. Vållande till annans död är endast tillämplig efter det att en person har avlidit, och polisen efterfrågar utökade möjligheter att lagföra säljare innan dödsfall har skett.

Pågående rättsfall avseende vållande till annan död kommer - i det fall hovrätten fastställer tingsrättens dom - utgöra ett starkt signalvärde till potentiella nya säljare. I de fall det inte blir fällande dom kommer behovet av alternativa lagrum att intensifieras, för att förhindra att nya säljare etablerar sig på denna lukrativa marknad.

### **Rekommendation 2**

**Översyn av lagstiftningen gällande spridande av gift, 13 kap. 7§ och 9 § brottsbalken, eller helt ny lagstiftning av liknande karaktär gällande de allra giftigaste och dödliga substanserna.** Nuvarande lagstiftning täcker inte in aktuell typ av försäljning då faran inte har varit allmän. I paragrafen om spridande av gift framgår det en generisk definition av gift där substansen inte behöver klassas och listas, varför den skulle kunna vara effektiv gällande nya okända analoger av giftiga substanser.

### **Rekommendation 3**

**Grovt brott vad gäller Lag (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor** som tar hänsyn till yrkesmässig försäljning, försäljning i stor omfattning eller av särskilt farlig eller hänsynslös art (dvs. substanser som orsakar dödsfall). Idag finns inget grovt brott för hälsofarlig vara, straffsatsen för brott mot hälsofarlig vara motsvarar 1 år fängelse. Förslaget bör utgå från narkotikastrafflagens definition av grova brott.

**Reviderad/lättnad i sekretesslagstiftningen som ger polisen utökade möjligheter att utlämna information till Socialtjänsten avseende misstänkta brukare -**  
*Lagstiftningsändring, brottsförebyggande*

Karakteristiskt för fentanylanalogerna är att inköpen sker via internet och att intaget/bruket sker i ensamhet i hemmamiljö. Exponeringen i det offentliga rummet bedöms för dessa brukare som lägre i förhållande till personer med andra typer av drogmissbruk. Analyser av s.k. köparlistor (sammanställd data på personer som har köpt narkotika på internet) visar vidare att över hälften av köparna inte finns tillgängliga i de polisiära registren med misstanke om tidigare narkotikabrott (Misstankeregistret, Brottbelastningsregistret och Allmänna spaningsregistret). I syfte att bedriva framgångsrik uppsökandeverksamhet, och att i högre utsträckning få personer i behov av vård i kontakt med beroendevården, skulle de s.k. köparlistor som polisen tar fram utgöra ett relevant verktyg för Socialtjänsten. Rikskriminalpolisen har tidigare prövat frågan och konstaterar att en sekretessprövning måste göras i varje enskilt fall samt att den enskilda personen måste tillfrågas innan kontakt tas med Socialtjänsten. Någon förändring sedan bedömning gjordes i december 2014 anses enligt polisens rättsavdelning inte föreligga. I en snarlik fråga har PMD i Värmland fått kritik av JO för att ha lämnat ut sekretessbelagda uppgifter till en socialnämnd (JO 2014-12-03 Dnr 682-2014).

**Rekommendation 4**

Reviderad/lättnad i sekretesslagstiftningen som ger polisen utökade möjligheter att utlämna information i form av köparlistor till Socialtjänsten avseende misstänkta brukare. Åtgärden kräver lättnad i sekretesslagstiftningen som reglerar polisens utelämnande av uppgift till andra myndigheter.

## **Behov:**

### **Proaktivt klassificeringsförfarande**

Denna rapport konstaterar att förekomsten av fentanylanaloger i Sverige är starkt beroende av den internationella utvecklingen, där substanser som tillgängliggörs på internationella marknader når svenska brukare. Rapporten konstaterar även att svensk polis aktiva arbete mot, och reducering av, den nationellt baserade näthandeln med fentanyl och dess analoger riskerar att öka benägenheten hos svenska brukare att handla substanserna från utländska webbsidor/internationella marknadsplatser.

*Klassificering av nya psykoaktiva substanser* (SOU 2016:93) avstyrker generisk klassificering, men frågan har återaktualiserats i den politiska debatten. För att undkomma problematiken med att de dödligaste av de nya substanserna (fentanylanaloger) introduceras på den svenska missbruksmarknaden krävs ett offensivt och proaktivt klassningsförfarande. Idag är processen av en mer reaktiv karaktär där klassificeringen sker först efter beslag och dödsfall. Kärnfrågan är om det är möjligt att klassificera kända fentanylanaloger som narkotika eller hälsofarlig vara då det inte finns några kända fall där fentanylanaloger som efterfrågas på missbruksmarknaden varit ofarliga. Cyklopropylfentanyl, som under fem månader orsakade 72 dödsfall, har till exempel varit känd sedan 1968 men narkotikaklassades först 12 december 2017.

Polismyndigheten har genom Nationellt forensiskt centrum (NFC) sammanställt en lista över varianter av fentanyl, vilka ännu inte identifierats på den svenska drogmarknaden. I klassificeringsförfarandet utgör sammanställningar av det internationella forskningsläget kring fentanyler en underlättande faktor, alternativt att det i Sverige initieras forskning i syfte att täcka rådande kunskapsluckor.

### **Ökad kontroll av postflödet**

Rapporten konstaterar att de fentanylanaloger som återfinns på den svenska marknaden kan härledas till postflödet från Kina. Detta flöde har ökat kraftigt under 2000-talet, som en konsekvens av att näthandeln med droger har ökat i betydelse och omfattning. Den vidare distributionen av substanserna till svenska slutkunder sker av svenska säljare som uteslutande nyttjar inrikesposten. Möjligheter att genomföra kontroller i postflödet och att tillämpa den s.k. *Förstörelselagen*<sup>62</sup> utgör centrala verktyg för att minska näthandeln med droger och dess skadeeffekter.

---

<sup>62</sup> Genom den s.k. förstörelselagen Lag (2011:11) om förstörande av vissa hälsofarliga missbrukssubstanser, kan Folkhälsomyndigheten initiera en utredning på eget initiativ alternativt genom ett yttrande från åklagarmyndigheten. Förstörelselagen möjliggör att farliga substanser med missbrukspotential kan omhändertas/beslagas av polis och tull om de är på väg att bli klassade i enlighet med lagen om hälsofarlig vara. Åklagare kan därefter fatta beslut om förstörande.

- **Möjlighet till kontroll av inrikespostflödet utan föregående misstanke** - De försändelser som kommer från Kina kan Tullverket genomföra kontroller på utan att en föregående misstanke om brott krävs. Motsvarande möjlighet finns inte för inrikesflödet, dvs. detta flöde kan inte kontrolleras utan brottsmisstanke (beslut om husrannsakan). Då svenska säljare dagligen skickar försändelser till slutkund via inrikesflödet bedöms möjligheterna att omhänderta substanser i detta flöde som högre jämfört med att profilera de fåtal större försändelser (hekto) som smugglas in i landet. Därmed finns ett behov av att genomföra kontroller av inrikespost, med hundar och röntgen, utan föregående misstanke. Möjlighet att genomföra kontroller bör motsvara den kontroll som Tullverket idag gör vid Arlanda och Toftanäs i utrikespostflödet.
- **Behov av skärpt kontroll av utrikesflödet** – En övervägande del av fentanylanalogerna på den svenska drogmarknaden har sitt ursprung i Kina och kommer nästan uteslutande in i landet genom utrikespostflödet och kurirpostflödet som går via Arlanda. En skärpt kontroll skulle kunna ske via tekniska lösningar, prioriteringar eller resurstillskott. Vid tillfälliga insatser har Tullverket ökat antalet beslag kraftigt. Sådana åtgärder skulle initialt medföra att ett omfattande antal brott upptäcks, och antalet ärenden/beslag ökar påtagligt liksom behovet av utredningsresurser.

### **Kemikalieinspektionen**

Behov finns av att Kemikalieinspektionen prioriterar fentanylanaloger och att analogerna förs upp på lista över myndighetens bevakade kemikalier/substanser. I bilagan till Förordning (2008:245) om kemiska produkter och biotekniska organismer finns fentanyl uppräknad i förteckning över varuslag, men inga fentanylanaloger förekommer i förteckningen. Kemikalieinspektionen kan redan nu besluta om tillfälliga förbud i enlighet med SOU 2016:93, men det görs idag inte gällande fentanylanaloger.

### **Förstärkning av lagstiftningen kring förfalskade läkemedel**

Rapporten konstaterar att det i Sverige finns fall av förfalskade läkemedel som har innehållit oklassade fentanylanaloger. Risken för dödsfall är påtaglig samtidigt som straffvärdena är låga (max ett års fängelse för brott mot läkemedelslagen). De låga straffvärdena begränsar polisens möjligheter att förhindra handeln, vilken riskerar att öka i omfattning. Internationellt finns en konvention; *Medicrimekonventionen*<sup>63</sup> som bör implementeras i svensk lagstiftning. Detta för att öka straffvärdena för brott som rör förfalskade läkemedel och medicintekniska produkter.

---

<sup>63</sup> Medicrimekonventionen, Council of Europe Convention on the counterfeiting of medical products and similar crimes involving threats to public health (CETS No.211), är en konvention från Europarådet som Sverige än så länge inte har undertecknat eller ratificerat. Först om detta sker börjar konventionen gälla i Sverige.



### **Ökad kunskap om fentanylanalogers farlighet**

Det finns ett behov av ökad kunskap/forskning kring fentanylanaloger och dess farlighet. Det kan handla om att sammanställa internationell forskning och ge resurser för forskning kring analogerna i Sverige. Rättsmedicinalverket har påbörjat ett arbete på området.

## BILAGA – Förekomst av fentanyl och fentanylanaloger i obduktionsärenden

I tabellen nedan återfinns antalet obduktionsärenden där **fentanyl**, **fentanylanaloger** och **heroin** antingen ensamt eller i kombination med andra substanser har bedömts som dödsorsak under 2007 – mars 2018.

Ny teknik infördes 2011 på Rättsmedicinalverket (RMV) vilket gör att fentanyl kan detekteras i screeningen vid lägre koncentrationer, vilket innebär att det är lättare att fånga oväntade förgiftningsdödsfall efter 2011.

År	Fentanyl	Fentanylanaloger**	Heroin
2007	11	-	
2008	10	-	
2009	16	-	
2010	21	-	
2011	30	-	
2012	33	-	
2013	29	-	
2014	62	-	
2015	58	34	93
2016	63	74	88
2017	30	101	107
2018	6*	3*	17*

\*Statistiken för 2018 omfattar de rättsmedicinska obduktionsärenden som är avslutade under januari till och med mars 2018.

\*\*Mer än en fentanylanalog kan ha bidragit till dödsfallet i ett obduktionsärende.

I tabellen nedan återfinns antalet obduktionsärenden där **fentanylanaloger** antingen ensamt eller i kombination med andra substanser har bedömts som dödsorsak under 2015 – mars 2018, uppdelat per månad.

År	2015	2016	2017	2018
jan	-	3	2	1
feb	-	1	8	2
mar	-	1	6	-
apr	3	1	3	
maj	2	5	5	
jun	7	12	10	
jul	1	11	13	
aug	13	13	12	
sep	3	10	6	
okt	2	7	24	
nov	2	5	6	
dec	1	5	6	
<b>Totalt</b>	<b>34</b>	<b>74</b>	<b>101</b>	<b>3</b>

I tabellen nedan återfinns antalet obduktionsärenden där **fentanyl** antingen ensamt eller i kombination med andra substanser har bedömts som dödsorsak under 2007 – mars 2018, uppdelat per månad.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
jan	1	-	3	3	1	6	3	8	1	15	3	4
feb	-	-	2	1	2	-	-	3	2	8	3	1
mar	-	2	-	4	3	4	-	5	2	14	5	1
apr	-	1	1	-	2	1	3	3	5	4	2	
maj	-	-	-	1	2	-	3	7	4	4	2	
jun	1	-	-	1	-	7	2	8	5	3	1	
jul	-	-	1	1	1	2	4	2	3	3	-	
aug	-	1	1	4	5	4	1	5	2	5	3	
sep	3	1	1	1	3	1	5	6	4	1	2	
okt	3	4	3	2	3	6	3	10	4	2	2	
nov	2	-	2	1	4	1	2	1	4	4	3	
dec	1	1	1	-	4	1	3	4	22	-	4	

**BILAGA – Beslagsstatistik****Beslag av fentanyl och fentanylanaloger i Sverige, 2006-2017 (antal beslag)**

Källa: Nationellt forensiskt centrum (NFC) och Tullverkets laboratorium

År	Polis		Tull		Totalt	
	Fentanylanaloger	Fentanyl	Fentanylanaloger	Fentanyl	Fentanylanaloger	Fentanyl
2006	0	5	0	0	0	5
2007	0	10	0	0	0	10
2008	0	8	0	0	0	8
2009	0	10	0	2	0	12
2010	0	13	0	0	0	13
2011	0	37	0	0	0	37
2012	0	33	0	1	0	34
2013	0	38	0	6	0	44
2014	8	37	3	1	11	38
2015	82	36	3	6	85	42
2016	179	71	25	8	204	79
2017	169	45	35	7	204	52
<b>Totalt</b>	<b>438</b>	<b>343</b>	<b>66</b>	<b>31</b>	<b>504</b>	<b>374</b>

**BILAGA – Klassificerade fentanylanaloger i Sverige****2018-04-10**

<b>SUBSTANS</b>	<b>NARKOTIKA/HÄLSOFARLIG VARA</b>	<b>DATUM FÖR IKRAFTTRÄDANDE</b>
Acetylbensylfentanyl	Hälssofarlig vara	2018-04-10
Bensoylbensylfentanyl	Hälssofarlig vara	2018-04-10
Cyklopropylfentanyl	Narkotika Hälssofarlig vara	2017-12-12 2017-10-18
Tetrametylcyklopropanfentanyl	Hälssofarlig vara	2017-12-12
Bensoylfentanyl	Hälssofarlig vara	2017-12-12
3-fenylpropanoylfentanyl	Hälssofarlig vara	2017-12-12
4-fluoroisobutyrfentanyl (4F-iBF)	Narkotika Hälssofarlig vara	2017-12-12 2017-01-25
Tetrahydrofuranfentanyl (THF-F)	Narkotika Hälssofarlig vara	2017-12-12 2017-01-25
Metoxiacetylfentanyl	Narkotika Hälssofarlig vara	2017-12-12 2017-01-25
Tiafentanil	Narkotika	2017-11-14
Bensodioxolfentanyl	Hälssofarlig vara	2017-07-28
Isobutyrfentanyl	Narkotika	2017-01-25
4-kloroisobutyrfentanyl (4CI-iBF)	Hälssofarlig vara	2017-01-25
Valerylfentanyl	Hälssofarlig vara	2017-01-25
2-fluorofentanyl	Hälssofarlig vara	2017-01-25
Cyklopentylfentanyl	Hälssofarlig vara	2017-01-25
Furanylfentanyl, Fu-F	Narkotika Hälssofarlig vara	2017-01-25 2016-01-26

Akrylfentanyl	Narkotika	2016-08-16
4-metoxibutyrfentanyl, 4-MeO-BF	Hälssofarlig vara	2016-01-26
Acetylfentanyl	Narkotika	2015-08-18
Butyrfentanyl	Narkotika	2015-08-18
Ocfentanyl	Narkotika	2015-08-18
4-fluoro-butyrfentanyl, 4F-BF	Hälssofarlig vara	2015-08-18
Tiofentanyl	Narkotika	1990
Parafluorfentanyl	Narkotika	1990
Beta-hydroxi-3-metylfentanyl	Narkotika	1990
Beta-hydroxifentanyl	Narkotika	1990
Alfa-metyltiofentanyl	Narkotika	1990
Alfa-metylfentanyl	Narkotika	1989-10-31
Acetyl-alfa-metylfentanyl	Narkotika	1989-10-31
3-metylfentanyl	Narkotika	1989-10-31
Karfentanil	Narkotika	1983-07-01

### Fentanyl och fentanylanaloger som ingår i godkända läkemedel i Sverige

SUBSTANS	NARKOTIKAFÖRTECKNING	KLASSAD (ÅR)
Remifentanil	II, NI	1999
Alfentanil	II, NI	1983
Sufentanil	II, NI	1980
Fentanyl	II, NI	1964