

Motion

1982/83: 2301

Karin Söder och Rune Gustavsson

Ändringar i narkotikastrafflagen (1968: 64) (prop. 1982/83: 141)

Motionens huvudsakliga innehåll

I denna motion framläggs förslag om kraftiga skärpningar av narkotikastrafflagen. Enligt centerens uppfattning är det förslag som regeringen lämnat otillräckligt. Det har blivit nödvändigt med en kriminalisering också av konsumtion av narkotika.

En nyligen avkunnad dom i hovrätten har visat att det krävs en skärpt lagstiftning för att komma till rätta med det alltmer spridda bruket av cannabis. Lagstiftningen måste utformas så att den inte hindrar människor från att söka vård av rädsla för påföljd.

Även i övrigt krävs det en hårdare lagstiftning än den som föreslås i propositionen. All illegal framställning av narkotika bör förbjudas. Det bör således inte vara tillåtet att odla narkotikaväxter under påståendet att det sker i viltvårdssyfte eller är fråga om en prydnadsväxt.

Alla förvärv och andra kvalificerade befattningar med narkotika bör straffbeläggas. Det innebär att även förvärv för eget bruk kan föranleda påföljd.

I propositionen kriminaliseras främjande av narkotikahandel. Enligt centerens uppfattning bör även främjande av enstaka mindre överlåtelse tas med i lagen.

När det gäller förverkandereglerna föreslås i motionen att samma regler som gäller vid olaga jakt bör gälla vid narkotikabrott. Det innebär att motorfordon och andra motordrivna forskaffningsmedel som används vid dessa brott skall kunna förklaras förverkade.

I motionen erinras även om betydelsen av ökade vårdinsatser från samhällets sida. Skärpningen av lagstiftningen måste ske hand i hand med förbättrade möjligheter till rehabilitering och frigörande från narkotik beroendet.

Bakgrund

Stora informationsinsatser

Samhällets åtgärder mot narkotikaproblemen bygger på uppfattningen att allt bruk av narkotika som inte är medicinskt motiverat är missbruk och skall bekämpas med kraft. Kampen skall föras inom alla samhällsområden.

Narkotikamissbruk är ett svårt socialt och medicinskt problem. Dess skadeverkningar är omfattande. Under det senaste decenniet har missbru-

ket fått en allt allvarligare karaktär. Denna utveckling delar Sverige med de flesta länder i världen. Missbruket har blivit ett hot mot den sociala välfärden i många länder.

Under senare år har stora ansträngningar gjorts i vårt land för att vända denna negativa utveckling. Riksdagen antog våren 1978 ett förslag om åtgärder mot narkotikamissbruk (prop. 1977/78: 105). Huvudvikten i förslaget låg på en kraftig utbyggnad av vårdresurserna kvantitativt och kvalitativt. Vikten av förebyggande insatser framhävdes. Vissa insatser inom kriminalvården ingick också bland förslagen. Försöksverksamheten initieras inom en rad olika områden.

Under senare år har olika myndigheter satsat intensivt på information om narkotika och attitydpåverkan i syfte att motverka drogkulturen. Beträffande narkotika kan bl. a. följande insatser nämnas.

Basfaktaboken Fakta om narkotika och narkotikamissbruk utkom år 1977. År 1980 gav socialstyrelsens h-nämnd ut en ny faktabok, Fakta om sömnmedel och lugnande medel. Med anledning av den oroande utvecklingen av cannabissmissbruket gav socialdepartementet och brottsförebyggande rådets narkotikagrupp år 1981 ut broschyren Fakta om Hasch och Marijuana i samarbete med socialstyrelsens h-nämnd och skolöverstyrelsen. Under hösten 1980 publicerade skolöverstyrelsen på uppdrag av regeringen en handbok för skolans undervisning i drogfrågor. Vad kan vi göra?

Tullpolis

Narkotikaproblemen har getts hög prioritet i tullens arbete. Tullkontrollen har successivt utvecklats och effektiviserats genom olika organisatoriska åtgärder och utbildningsinsatser, upprustning på den materiella sidan samt ett intensifierat samarbete med polisen och med utländska tullmyndigheter.

Under senare år har alltmer avancerade smugglingsmetoder av narkotika försvårat tullens arbete. För att stärka tullens befogenheter i samband med narkotikabekämpningen har bestämmelser införts i varusmugglingslagen som ger den enskilde tulltjänstemannen uttrycklig rätt att företa s. k. yttlig kroppsbesiktning under samma förutsättningar som normalt gäller i fråga om kroppsvisitation.

Narkotikabrottsligheten har under åren blivit alltmer välorganiserad och professionell. Sambandet mellan narkotikabrottsligheten och den organiserade och ekonomiska brottsligheten har förstärkts. I narkotikabrottslighetens spår följer numera också grövre våldsbrott än tidigare. Narkotikabrottsligheten för även med sig allvarlig sidobrottslighet, t. ex. häleri. Narkotikamarknaden har också blivit internationaliserad. Det är särskilt markant inom heroinhandeln. Sverige fungerar i dag inte bara som mottagarland utan även som transitland för narkotika.

En särskild narkotikarotel med ett 80-tal tjänster finns vid rikskriminalen. Efter hand som narkotikamissbruket spritt sig ut i landet har personella resurser skapats regionalt och lokalt.

Polisen har i sin narkotikabekämpande verksamhet ständigt mött nya problem. Arbetet har också successivt effektiviserats. Tillfälliga narkotikaenheter bildades i 20 län i januari 1977. I juli 1978 permanentades denna regionala organisation, och narkotikarotlar inrättades i 22 län. Utbyggnaden fortsatte, och sedan juli 1979 finns regionala narkotikarotlar i alla län utom i Gotlands. Därutöver finns också lokala narkotikarotlar i Göteborgs, Malmö, Norrköpings och Helsingborgs polisdistrikt. Antalet polismän som enbart är sysselsatta med spaning och utredning av narkotikabrott i landet har också totalt sett ökat. År 1977 var ca 300 polismän enbart sysselsatta med narkotikabekämpning. År 1981 var antalet nära 400.

Åklagarverksamheten

Narkotikabrottslighetens utveckling är föremål för betydande uppmärksamhet såväl från riksåklagarens sida som på regional och lokal nivå. Brotsförebyggande och brottsbeivrande åtgärder på området som bedöms verkningsfulla ges ett betydande utrymme i åklagarverksamheten.

I ett cirkulär (RÅC 1:94), utfärdat i januari 1980, rekommenderade riksåklagaren en mera restriktiv tillämpning av bestämmelserna om åtalsunderlåtelse med stöd av 20 kap. 7 § första stycket i rättegångsbalken. Tidigare tillämpning av dessa bestämmelser innebar att åtal vid narkotikainnehav för eget bruk kunde underlåtas, om innehavet gällde antingen en kvantitet centralstimulantia, utom kokain, svarande mot högst 100 tabletter eller en mängd cannabis som motsvarade någon veckas förbrukning. Dessa gränser kunde undantagsvis överskridas om så bedömdes nödvändigt med hänsyn till intresset av att inte försvåra möjligheterna att ge en missbrukare erforderlig vård. Den praxis som utvecklade sig ledde till vissa problem. Sålunda uppstod svårigheter att komma till rätta med detaljförsäljningen av narkotika, eftersom försäljarna ofta undvek att föra med sig större mängd narkotika än som kunde uppfattas som en missbrukares behov för eget bruk. Ett annat skäl till riksåklagarens rekommendationer om en mer restriktiv tillämpning av bestämmelserna om åtalsunderlåtelse är att användandet av cannabispreparat nu har spritt sig till socialt etablerade grupper som kan antas vara mottagliga för bötesstraff.

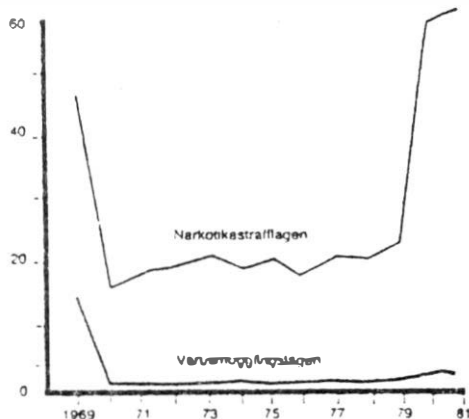
I det nya cirkuläret förordas att tillämpningen av bestämmelserna om åtalsunderlåtelse begränsas till att avse fall då fråga är om innehav av en röckbit cannabisharts (0,75–1 gram) eller en dos centralstimulantia (0,1–0,2 gram), dvs. en så liten mängd att den normalt inte delas upp och säljs vidare. Om det trots att mängden är ringa finns misstanke om att narkotikan skall säljas bör åtal väckas. Vidare framhålls att åtalsunderlåtelse i huvudsak bör begränsas till förseelser av förstagångskaraktär.

Vid innehav av narkotika av annan typ – heroin, kokain, opium, morfinbas, morfin, LSD etc. – bör åtalsunderlåtelse meddelas endast när mängden är närmast försumbar.

Den ändrade tillämpning som har åstadkommits genom riksåklagarens

cirkulär har inneburit en kraftig ökning av den polisregistrerade narkotika-brottsligheten (se figur 1). Som en jämförelse finns i figuren inlagd kurvan över ingripanden enligt varusmuggningslagen. 1980 års siffror för brott mot narkotikastrafflagen uppgick till 59 425 att jämföra med 22 599 närmast föregående år, en ökning med 163 %.

Fig. 1



Källa: brå aropå nr 1 1983

Vårdinsatser

För att åstadkomma en varaktig förbättring av missbrukssituationen krävs det också kraftfulla åtgärder på vårdområdet. Även här har omfattande insatser genomförts under de senaste åren.

Öppenvårdscentralerna har byggts ut till att f.n. omfatta 26 enheter. Dessa är i sitt arbete i huvudsak inriktade på undersökande verksamhet och olika former av behandling samt eftervård. Vid vissa vårdcentraler drivs speciella projekt med insatser som har karaktär av utbildning och arbetsträning.

Kontakten med sjukvården är för många missbrukare den första vårdkontakten. Vård för somatiska sjukdomar eller skador orsakade av narkotikamissbruket ges på de medicinska avdelningarna. Avgiftning och motivationsbehandling sker vid de flesta sjukhus på psykiatriska avdelningar.

Unga narkotikamissbrukare vårdas vid ungdomsvårdsskolor, barn- och ungdomshem samt barn- och ungdomspsykiatriska kliniker. Antalet platser vid sådana hem för vård eller boende som tidigare betecknats som ungdomsvårdsskolor är ca 500 fördelade på 18 institutioner. Samtliga dessa platser är tillgängliga för narkotikamissbrukare. Under 1980 skrevs 786 elever in vid ungdomsvårdsskolor. Narkotikamissbruk angavs som en orsak till intagning för 17 % av pojkar och 51 % av flickorna.

Det ändrade huvudmannaskapet för institutionsvården för missbrukare

har skapat förutsättningar för en sammanhållen vårdkedja. Det finns också anledning att understryka att institutionell vård och behandling är en uppgift för landstingskommuner och primärkommuner gemensamt enligt den socialtjänstlag som trädde i kraft vid ingången av 1982.

Det finns också ett stort behov av alternativa vårdformer inom missbrukarvården. Vård i enskilt hem kan i många fall vara en viktig resurs och ett värdefullt alternativ till institutionsvården. Också folkrörelser, fackliga organisationer och arbetsliv kan fylla en viktig funktion i rehabiliteringsarbetet med missbrukare.

Allmänt om förslaget

Trots de kraftfulla åtgärder som vidtagits under senare år kan vi tyvärr konstatera att narkotikaproblematiken kvarstår i alltför stor omfattning. Den genomgång av narkotikasituationen som görs i propositionen anser vi vara mycket oroande. Det är ett ohyggligt pris som de människor, och deras anhöriga, som dras in i ett narkotikaberoende får betala. Varje år får ett hundratal personer betala med sitt liv, och åtskilliga hundra personer tas varje år in för vård i mycket dåligt tillstånd.

Vi har ovan lämnat en omfattande redovisning av vilka insatser som redan genomförts i kampen mot narkotika. Vi kan konstatera att det område där det framför allt behövs åtgärder är när det gäller att utvidga kriminaliseringen av narkotikahandlingen. Promemorian från BRÅ (BRÅ 1982: 2) Narkotikabrott har visat på de brister och svagheter i den nuvarande narkotikalagstiftningen som råder. Dessa har bl. a. medfört svårigheter att lagföra vissa bakmän och andra som är delaktiga i en mer organiserad brottslighet.

Även när det gäller lindrigare befattningar med narkotika har rättspraxis visat, framför allt i en nyligen avkunnad dom i hovrätten, att den nuvarande lagstiftningen inte på ett adekvat sätt täcker de gärningar som i det allmänna rättsmedvetandet anses straffvärda.

Det är bra att regeringen har lagt fram en proposition i syfte att skärpa den nu gällande lagstiftningen. Vi måste dock påtala det dröjsmål med framläggandet som uppkommit. Narkotikasituationen är sådan att det är angeläget med mycket omedelbara åtgärder. Mittenregeringen hade för avsikt att redan i höstas framlägga förslag om ändringar i narkotikastrafflagen (pressmeddelande från socialdepartementet från den 31 augusti 1982). På grund av den socialdemokratiska regeringens strävan efter att visa handlingskraft, i det här fallet genom tillsättandet av narkotikakommisionen, har arbetet med lagstiftningsreformen fördröjts.

Vi anser även att regeringens förslag i alltför hög grad undantar straffvärda handlingar och att man även i övrigt valt lösningar som inte är tillräckligt långtgående. Vi övergår nu till att behandla de förslag i propositionen som vi anser bort ha en annan utformning samt de kompletteringar till denna lagstiftning som vi anser vara påkallade.

Allt illegalt narkotikabruk bör vara straffbart

Gällande lagstiftning har en relativt liberal syn på användningen av narkotiska preparat för eget bruk. Detta är följden av att det endast är innehavet och inte bruket av de narkotiska preparaten som är kriminaliserat. Det är dessutom så att även innehav av små mängder, en dagsdos, ej leder till åtal om inte förfarandet har uppdagats vid flera tillfällen. Förhållandet har rönt stor uppmärksamhet i massmedia och bland allmänheten genom en nyligen avkunnad dom i Svea hovrätt (DB 53). Målet gällde frågan om det är straffbart att i sällskap röka cannabis som man blir bjuden på.

Domstolen besvarade denna fråga nekande, eftersom konsumtion av narkotika enligt svensk rätt inte är en straffbar handling. Enligt hovrättens mening var den tilltalades befattning med narkotikan att betrakta som konsumtion och således ej som innehav. Den tilltalade frikändes därför.

Vi anser att det blivit nödvändigt med en kriminalisering också av konsumtion av narkotika. Det finns klara tendenser till en spridning av bruket av cannabis till socialt väletablerade grupper. Detta är grupper som kan antas vara mottagliga och påverkbara av en utvidgning av det straffbara området. Även bland de breda ungdomsgrupperna kan en kriminalisering av narkotikabruk väntas få mycket positiva effekter.

Föredragande statsrådet framför flera skäl mot kriminalisering av konsumtion av narkotika. Han anför om denna fråga bl. a. följande.

Klart är också att olika skäl av betydande styrka talar mot en sådan kriminalisering. Bl. a. skulle en straffbeläggning kunna få konsekvenser för narkomanvården som är svåra att överblicka. Det är ju inte önskvärt att narkomaner undviker att söka vård av rädsla för att de skall utsättas för polisingripanden i det sammanhanget. Problem skulle också kunna uppstå i förhållande till bruk och missbruk av narkotiska preparat som förskrivits inom ramen för den legala narkotikahanteringen.

Vi anser dock inte dessa skäl så bärande att man bör avstå från en prövning av möjligheterna att finna ett ändamålsenligt stadgande som utvidgar det straffbara området. De problem som en sådan reglering kan förorsaka måste självfallet övervägas noga. Möjlighet till åtalseftergift vid frivillig vård och ökade möjligheter till alternativa påföljder vid detta brott måste prövas. Det är vår bestämda uppfattning att en skärpning av lagstiftningen enligt ovan är nödvändig som en del av arbetet för att bestående förbättringar av narkotikasituationen i vårt land skall kunna uppnås.

Framställning av narkotika (I § 2)

I propositionen föreslås att framställning av narkotika som är avsedd för missbruk skall vara kriminaliserad. Härigenom kriminaliseras bl. a. odling av cannabis. Enligt vår uppfattning bör dock kriminaliseringen utökas till att omfatta all illegal framställning.

Vi delar den uppfattning som bl. a. rikspolisstyrelsen givit uttryck för om att bevisproblem kommer att skapas med den föreslagna utformningen av lagtexten. Det finns inga rimliga skäl för att av hänsyn till viltvårdsintressen acceptera någon form av odling av narkotiska växter. Ej heller bör s. k. prydnadsväxter undantas från det straffbara området, som uttalas i specialmotiveringen. För att klara förfaranden som ej är straffvärda är det enligt vår uppfattning tillräckligt med 3 a-paragrafens oaksamhetsregler och särskilt andra styckets om strafffrihet.

Förvärv av narkotika (I § 3)

Regeringsförslaget innebär under denna punkt en kriminalisering av förvärv som sker i överlåtelsesyfte. Detta betyder att förvärv som görs under påstående om användning för eget bruk föreslås vara straffria. Förvärvaren kan dock, vilket framgår av specialmotiveringen, dömas för innehav av narkotikan om han fått den i sin besittning.

Som vi anført ovan anser vi att i princip allt illegalt bruk av narkotika skall vara straffbelagt. De problem som föreligger med en sådan utvidgning av det straffbara området är inte för handen vid tidigare steg i ansvarskedjan än själva konsumtionen. Vi anser därför att det är fullt rimligt att bestraffa alla förvärv av narkotika, dvs. även förvärv som inte sker i överlåtelsesyfte. Den som upptäcks under sådana omständigheter som kan leda till straff i enlighet med denna punkt torde inte vara i den situationen att han på grund av detta stadgande har avhållit sig från att söka vård. En utformning i enlighet med vårt förslag kan i stället innebära ökade möjligheter att få den tilltalade under vård. Förslaget kan också få stor preventiv verkan när det gäller att avhålla socialt välanpassade från narkotikabruk.

Även från bevissynpunkt är det väsentligt att alla förvärv är straffbara, vilket exempelvis påpekas av rikspolisstyrelsen. Vi anser alltså att orden "i överlåtelsesyfte" bör utgå ur lagtexten.

Vissa speciella kvalificerade fall av befattning med narkotika (I § 4)

Även under denna punkt finns i regeringsförslaget en begränsning när det gäller omfattningen. Den som anskaffar, bearbetar, förpackar, transporterar, förvarar eller har annan sådan befattning med narkotika som inte är avsedd för eget bruk är enligt detta stadgande straffbar. I likhet med vad vi anført ovan under punkten "förvärv av narkotika" anser vi att även hantering av narkotika för eget bruk skall vara straffbart. Orden "som inte är avsedd för eget bruk" bör utgå ur lagtexten.

Förfaranden som är ägnade att främja narkotikahandel

Under denna punkt föreslås kriminalisering av den som bjuder ut narkotika till försäljning, förvarar eller befordrar vederlag för narkotika, förmedlar kontakter mellan säljare och köpare eller företar annan sådan åtgärd, om förfarandet är ägnat att främja narkotikahandel. Vi anser att även detta stadgande givits en alltför snäv avgränsning. I stället borde, vilket också flera remissinstanser påpekar, även främjande av enstaka mindre överlåtelser omfattas av denna punkt. De farhågor för att en sådan kriminalisering skulle föra för långt, som framförs i propositionen, kan vi inte dela. Med den utförliga beskrivning av de gärningar som skall vara straffbara och som finns intagen i lagtexten anser vi det möjligt att anta en mera vidsträckt lagreglering.

Följande avsnitt i specialmotiveringen till denna punkt kan vi inte ställa oss bakom.

Allmänt lovprisande av eller reklam för narkotikamissbruk, instruktioner om hur narkotika brukas, allmänna beskrivningar av var och hur narkotika brukar säljas och andra förfaranden av detta slag berörs alltså inte av kriminaliseringen.

Det bör enligt vår uppfattning ej ligga till grund för tillämpningen av lagen.

Arbetet med frågan om ett rent förbud mot reklam för narkotika och andra näralliggande förfaranden bör påskyndas.

Innehav av narkotika (I § 6)

Under denna punkt föreslås ingen ändring i förhållande till gällande rätt. Allt innehav av narkotika, även i små mängder och för eget bruk, är och kommer således att vara straffbelagt.

Det är därvid väsentligt att den uppstramning av utnyttjandet av åtalsunderlåtelse som åstadkommits genom riksåklagarens, ovan nämnda, cirkulär kan bibehållas. Den nya praxis som därvid uppkommit har haft stor betydelse för polisens arbete med denna typ av kriminalitet.

I likhet med flera remissinstanser anser vi att det bör övervägas om inte även de osjälvständiga brottsformerna borde föranleda straffansvar också i fråga om innehavsbrottet. Detta gäller framför allt innehavsbrott som kan betecknas som grova. Genom att kriminalisera de osjälvständiga gärningsformerna skulle samhället på ett än tydligare sätt markera att det inte finns någon hantering av narkotika, utom den som är medicinskt eller vetenskapligt motiverad, som kan godtas.

Förverkande (6 §)

Under denna punkt föreslås inte några mer väsentliga förändringar av gällande rätt. De förändringar som görs är i princip en följd av övriga ändringar i lagen. Föredragande statsrådet anför att narkotikakommis- sionen enligt vad han inhämtat kommer att ta ställning till frågan om behov föreligger på längre sikt av ytterligare utvidgningar av förverkandereglerna och till hur reglerna i så fall bör utformas. Enligt vår uppfattning bör förverkandereglerna utvidgas redan nu.

Det finns inte i den gällande och ej heller i den föreslagna lagstiftningen något hinder för att förverka exempelvis ett fordon eller en båt som använts som hjälpmedel. Detta har dock endast förekommit mycket spar- samt i praxis. Det är därför nödvändigt att införa ett stadgande liknande det som finns i 30 § lagen (1938: 274) om rätt till jakt. Enligt denna para- grafs femte stycke kan bl. a. motorfordon, annat motordrivet fortskaff- ningsmedel och släpfordon som använts eller medförts som hjälpmedel vid vissa brott som avses i lagen förklaras förverkade, om det är påkallat till förebyggande av brott eller eljest särskilda skäl föreligger. Erforderlig lagtext bör utarbetas av utskottet.

Vi anser att den tolkning av möjligheterna att förverka haschpipor, som görs i specialmotiveringen, ej bör ligga till grund för rättstillämpningen. Det gäller den sista meningen under denna punkt, vilken har följande lydelse:

Förverkande kan således inte utan vidare ske av exempelvis haschpipor som innehas som souvenirer.

Vi anser att de fall där förverkande ej bör komma i fråga anges tillräcklig omfattning genom orden "uppenbart obilligt" i 6 § 3 stycket.

Med hänvisning till vad som anförts hemställs

1. att riksdagen med avslag på propositionen i denna del antar följande såsom *Motionärernas förslag* betecknade lydelse av 1 § i narkotikastrafflagen (1968: 64)

*Regeringens förslag**Motionärernas förslag*

1 §

Den som olovligen

1. överlåter narkotika,
2. framställer narkotika *som är avsedd för missbruk,*
3. förvärvar narkotika *i överlåtel- sesyfte,*
4. anskaffar, bearbetar, förpac- kar, transporterar, förvarar eller tar annan sådan befattning med narko- tika *som inte är avsedd för eget bruk,*

Den som olovligen

1. överlåter narkotika,
2. framställer narkotika,
3. förvärvar narkotika,
4. anskaffar, bearbetar, förpac- kar, transporterar, förvarar eller tar annan sådan befattning med narko- tika.

5. bjuder ut narkotika till försäljning, förvarar eller befordrar vederlag för narkotika, förmedlar kontakter mellan säljare och köpare eller företar någon annan sådan åtgärd, om förfarandet är ägnat att främja *narkotikahandel*, eller

6. innehar narkotika döms, om gärningen sker uppsåtligt, för *narkotikabrott* till böter eller fängelse i högst tre år.

5. bjuder ut narkotika till försäljning, förvarar eller befordrar vederlag för narkotika. förmedlar kontakter mellan säljare och köpare eller företar någon annan sådan åtgärd, om förfarandet är ägnat att främja *överlåtelse av narkotika* eller

6. innehar narkotika döms, om gärningen sker uppsåtligt för *narkotikabrott* till böter eller fängelse i högst tre år.

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om kriminalisering av allt illegalt narkotikabruk,
3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om förfaranden som är ägnade att främja narkotikahandel,
4. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om kriminalisering av de osjälvständiga brottsformerna också i fråga om innehavsbrottet,
5. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om förverkande på grund av narkotikabrott.

Stockholm den 11 april 1983

KARIN SÖDER (c)

RUNE GUSTAVSSON (c)