

Justitieutskottets yttrande

1980/81:1 y

över motion om åtgärder mot narkotikamissbruket

Till socialutskottet

Inledning

Socialutskottet har hemställt att justitieutskottet avger yttrande över motion 1980/81:228 av Sten Svensson (m) och Björn Körlof (m) om åtgärder mot narkotikamissbruket.

I motionen begärs dels ett samlat åtgärdsprogram mot narkotikamissbruket (yrkande 1), dels en snabb undersökning av möjligheterna att samordna samhällets resurser för bekämpande av narkotikamissbruket i enlighet med vad som anförs i motionen (yrkande 2).

Motionärerna anför bl. a. att narkotikaproblemet nu har nått en sådan omfattning att helt nya metoder och insatser behövs för att minska narkotikamissbruket. Enligt motionärernas uppfattning har samhället stora resurser för förebyggande och bekämpande av narkotikamissbruket, men dessa resurser är splittrade vad gäller både organisation och ansvar. Motionärerna framhåller att det krävs en snabb och effektiv organisation som har överblick över hela narkotikaproblemet och som snabbt kan ingripa, utreda, lagföra och följa upp effekterna av gjorda insatser såväl i fråga om skola, socialvård, polis m. m. som i fråga om kriminalvården och samhällets narkomanvård.

Som förslag till åtgärder inom justitieutskottets beredningsområde nämner motionärerna bl. a. en kraftigare straffskärpning för narkotikabrott. För att försvåra langning och fortsatt missbruk av narkotika måste enligt motionärerna även innehav av små mängder av narkotika beivras och inte bli föremål för åtalseftergift. Motionärerna vänder sig också mot de möjligheter som finns till permissioner från kriminalvårdsanstalter. Permissionsmöjligheterna i förening med en relativt låg upptäcktsrisk och lindriga straff bidrar enligt motionärerna till att göra Sverige lockande för den internationella narkotikahanteringen.

Utskottet

Utskottet – som begränsar sitt yttrande till sådana i motionen berörda frågor som hör till justitieutskottets beredningsområde – avger följande yttrande.

Aktuella uppgifter om utbredningen av narkotikamissbruket i Sverige lämnas i en färsk rapport (Ds S 1980:5) från utredningen om narkotikamissbrukets omfattning (UNO). Utskottet ser med stor oro på den utbredning av narkotikamissbruket som skildras i rapporten och på den utveckling av

narkotikabrottsligheten som svarar häremot. Detta gäller inte minst den mot Sverige inriktade internationella narkotikatrafiken.

I kampen mot narkotikabrottsligheten är självfallet straffrättsliga åtgärder av betydelse, och härvidlag kommer utformningen av straffbuden i blickpunkten. Vikten av enbart kriminalpolitiska åtgärder får emellertid inte överskattas. I kampen mot narkotikan erfordras inte minst olika förebyggande åtgärder, verksamma insatser på vårdsidan samt satsningar inom polisens och tullväsendets verksamhetsområden.

Beträffande sådana åtgärder inom strafflagstiftningens ram som berörs i motionen skall nämnas att utskottet f. n. har till behandling en proposition (1980/81:76), vari föreslås att *minimistraf*fet för grovt narkotikabrott och för grov varusmuggling avseende narkotika höjs från nuvarande ett år till två år. I propositionen föreslås vidare en höjning av *maximistraf*fet för normalbrott från två till tre år. Till behandling i samma ärende föreligger också yrkanden i motioner om bl. a. andra skärpningar av de straff som föreskrivs i narkotikastrafflagen och om innebörden av de omständigheter som skall ligga till grund för bedömningen av om ett narkotikabrott skall anses grovt.

För straffrättskipningen avseende narkotikabrott är tillämpningen av bestämmelserna i rättegångsbalken om åtalsunderlåtelse av betydelse. På detta område har riksåklagaren tid efter annan utfärdat anvisningar i cirkulär till landets åklagare. De senaste anvisningarna för åtalsunderlåtelse i fråga om innehav av mindre mängder narkotika utfärdades i början av år 1980 (riksåklagarens cirkulär RÅC I:94). Anvisningarna innebär en inte oväsentlig skärpning i förhållande till vad som tidigare gällde och avses leda till åtal också mot de smålangare som bildar sista ledet i hanteringskedjan. Den restriktivitet i tillämpningen av bestämmelserna om åtalsunderlåtelse som riksåklagaren sålunda har förordat är, såsom utskottet föregående år uttalat (JuU 1979/80:25), väl motiverad med hänsyn till den allvarliga utvecklingen på narkotikaområdet. Innan de nya anvisningarna har tillämpats någon längre tid anser utskottet att det inte bör övervägas ytterligare skärpningar i den riktning som motionärerna förespråkar.

Till belysning av motionsspörsmålet kan vidare nämnas att regeringen i dagarna har lagt fram en proposition (1980/81:106) vari föreslås att en straffbestämmelse införs avseende sådana fall där obehöriga ringer in recept på narkotika preparat och andra läkemedel. Enligt förslaget förenklas vidare reglerna om förverkande av narkotika, injektionssprutor och kanyler. Här kan också nämnas att inom brottsförebyggandet rådet (BRÅ) arbete pågår med att se över brottsbeskrivningarna i narkotikastrafflagen.

Vad härefter gäller satsningar inom de brottsbekämpande organen vill utskottet peka på att en betydande utbyggnad av polisens resurser för att bekämpa narkotikabrottsligheten har genomförts under senare år. Bl. a. har särskilda narkotikarotlar inrättats i 24 polisdistrikt. Senast har dessa budgetåret 1980/81 tillförts 16 nya polismanstjänster. För det kommande

budgetåret aviseras att den personal som är avdelad för narkotikafrågor skall förstärkas genom att ytterligare polismanstjänster disponeras för ändamålet (prop. 1980/81:100 bil. 5, s. 33). Det ofta komplicerade arbetet med att utreda narkotikabrottsligheten kan därigenom göras ännu effektivare. Också i fråga om det internationella polisarbetet mot narkotikabrottsligheten sker från svensk sida en fortlöpande förstärkning av insatserna.

En inom rikspolisstyrelsen tillsatt arbetsgrupp (SPANARK-gruppen) har i juni 1980 lagt fram en rapport vari behandlas olika åtgärder för att förbättra narkotikaspäningen. Bl. a. denna rapport har legat till grund för en framställning i december 1980 från rikspolisstyrelsen till regeringen om lagändringar i syfte att skapa bättre möjligheter för polisen att använda tekniska hjälpmedel under spaning och utredning i fråga om narkotikabrott. Med anledning av framställningen har regeringen den 26 februari 1981 utfärdat tilläggsdirektiv i ämnet till tvångsmedelskommittén (Ju 1978:06).

Också inom kriminalvården skapar narkotikamissbruket stora problem. Det har beräknats att 25–30 % av dem som tas in på kriminalvårdsanstalterna missbrukar droger (prop. 1980/81:100 bil. 5, s. 13). Ett ökande antal intagna avtjänar långa fängelsestraff för grova narkotikabrott.

En självklar strävan måste enligt utskottets mening vara att intagna utan narkotikaproblem inte skall behöva komma i kontakt med narkotika. Lika självklart är att missbrukarna avskärs från tillförsel av droger och i stället får vård för sitt missbruk. Försök med små narkotikafria avdelningar pågår f. n. vid några riksanstalter. Försöksverksamheten med en särskild behandlingskedja för intagna med narkotikaproblem, det s. k. Österåkerprojektet, har bedrivits i snart tre år. I detta sammanhang bör nämnas det särskilda försök som pågår i Stockholms och Uppsala län med s. k. kontraktsvård för narkotikamissbrukare som har begått brott (prop. 1978/79:182, JuU 39).

Ansträngningarna att dela upp de intagna efter narkotikaberoende och behandlingsbehov har fått stöd genom en nyligen genomförd ändring i lagen om kriminalvård i anstalt. Genom ändringen infördes en ny bestämmelse om rätt att förelägga en intagen att lämna urinprov även om man inte har någon direkt misstanke om att han är narkotikapåverkad (prop. 1980/81:1, JuU 8, rskr 32, SFS 1980:930). Här kan också nämnas den successivt utbyggda verksamhet med visitationspatruller som bedrivs för att förhindra insmuggling och förekomst av bl. a. narkotika på anstalterna.

När det gäller förekomsten av narkotika inom kriminalvårdens anstalter kan här också erinras om att utskottet, i samband med behandlingen av motioner i ämnet, slagit fast att det inte är godtagbart att intagna som är dömda för grova narkotikabrott under anstaltstiden inte kan avhållas från att bedriva narkotikahandel ute i samhället (JuU 1980/81:4). Utskottet framhöll i sammanhanget att en skärpning av verkställighetsreglerna kan framstå som motiverad. En sådan skärpning kan dock enligt vad utskottet underströk komma i konflikt med de principer som präglar svensk kriminalvård och som går ut på att, så långt det är möjligt med hänsyn till kravet på samhällsskydd

och differentiering, främja de intagnas samhällsanpassning och motverka de skadliga följderna av fängelsestraffet.

Att göra en avvägning mellan de motstående intressen som sålunda finns ankommer på en föregående år tillsatt utredning om vissa frågor rörande permissioner från kriminalvårdsanstalter m. m. (Ju 1980:03). Utredningen har vidare att uppmärksamma frågan om val av anstalt eller anstaltsavdelning för sådana intagna som har gjort sig skyldiga till grova narkotikabrott eller annan allvarlig brottslighet samt tillämpningen av bestämmelserna om brevgranskning, telefonsamtal och besök beträffande den nämnda kategorin intagna. Utredningen beräknas redovisa resultatet av sitt arbete under första halvåret 1981.

Det kan här tilläggas att kriminalvårdsstyrelsen i februari 1981 tillsatt en ledningsgrupp för samordning av verkets åtgärder mot narkotikamissbruk på kriminalvårdsanstalterna. Ledningsgruppen har till uppgift bl. a. att fortlöpande följa omfattningen och spridningen av missbruket, att föreslå åtgärder mot missbruk samt att följa den lagstiftning som berör åtgärder mot missbruk inom kriminalvården.

Frågor om narkotikaproblemen inom kriminalvårdens anstalter uppmärksammas också i ett antal under den allmänna motionstiden i år väckta motioner som kommer att behandlas av utskottet senare i vår.

Mot bakgrund av vad som sålunda har redovisats om olika vidtagna eller förestående åtgärder finner utskottet några ytterligare åtgärder inom justitieutskottets beredningsområde med anledning av det här behandlade motionsyrkandet (yrkande 1) inte vara påkallade.

När det gäller de organisatoriska insatser mot narkotikamissbruket som efterlyses i motionen vill utskottet först understryka att det inte finns skäl att för beivrandet av narkotikabrottsligheten överväga att tillskapa en ordning som avviker från den som gäller för beivrande av brott i allmänhet. De grundläggande reglerna i rättegångsbalken om förundersökning och lagföring, som styr verksamheten inom polisväsendet, åklagarväsendet och domstolarna, måste alltså enligt utskottets mening principiellt gälla också för beivrandet av narkotikabrottsligheten. Även den organisatoriska indelningen av rättsväsendets myndigheter bör bestå. En annan sak är frågan om behovet av ett vidgat samarbete, främst på det lokala planet, mellan de brottsbekämpande myndigheterna och sociala myndigheter, skola, organisationer m. fl.

När det gäller samverkan mellan berörda myndigheter kan nämnas föreskrifterna i polisinstruktionen (1972:511) om den särskilda skyldigheten för polisen att fortlöpande samarbeta med socialvårdsmyndigheterna. Föreskrifter om samarbete finns också i cirkuläret (1970:513) till socialstyrelsen, skolöverstyrelsen, samtliga länsstyrelser, polismyndigheter, läns-skolnämnder, barnavårdsnämnder och skolstyrelser om intensifierat samarbete mellan barnavårdsnämnd, skola och polis. I det cirkuläret föreskrivs

bl. a. att det för att främja planering och samordning av samhällets resurser för att förebygga och motverka brottslighet och annan missanpassning bland barn och ungdom i kommunerna bör finnas samarbetsorgan mellan framför allt barnavårdsnämnd, skola och polis.

Innehållet i cirkuläret har diskuterats i en rapport av BRÅ:s utredningsenhet (rapport 1976:2). I rapporten har också redovisats bl. a. en promemoria utarbetad inom Svenska kommunförbundet år 1972, vari presenterats en modell för samverkan mellan de kommunala nämnder som handlägger frågor rörande barn och ungdom. BRÅ har också föreslagit vissa ändringar i cirkuläret avseende medverkan på det centrala planet av BRÅ och Svenska kommunförbundet. Ändringarna har vidtagits (SFS 1976:598).

Enligt utskottets mening kan det ifrågasättas om det inte erfordras åtgärder från statsmakternas sida i syfte att åstadkomma en effektivare och längre gående samverkan mellan berörda myndigheter än som följer av det nyss nämnda cirkuläret. Vad nu har sagts gör sig särskilt gällande i belysning av de inskränkningar i möjligheten till informationsutbyte mellan myndigheter som den nya sekretesslagen leder till särskilt på det sociala området.

Utskottet vill peka på att riksdagen år 1978 antog ett förslag om väsentligt ökade insatser mot narkotikamissbruket (prop. 1977/78:105, SoU 36, rskr 363). Förslaget byggde i huvudsak på ett åtgärdsprogram, som en av regeringen tillsatt ledningsgrupp för narkotikafrågor hade lagt fram i en rapport (Ds S 1978:2) Åtgärder mot narkotikamissbruk. Huvudvikten i riksdagsbeslutet låg på en kraftig utbyggnad av vårdresurserna, kvantitativt och kvalitativt. Vikten av förebyggande insatser framhävdes och en omfattande försöksverksamhet föreslogs. Vissa av de i det föregående berörda insatserna inom kriminalvården byggde också på ledningsgruppens förslag (prop. 1978/79:62, JuU 15, rskr 90. Jfr JuU 1979/80:34 s. 14).

En inom BRÅ tillsatt arbetsgrupp med bred representation från berörda myndigheter och organ, narkotikagruppen, har därefter fått i uppdrag att följa arbetet med de olika slagen av försöksverksamhet som riksdagen beslutade om. Narkotikagruppen har vidare till uppgift att verka för samordning av myndigheternas insatser på narkotikaområdet. På grundval av de undersökningar som myndigheter och utredningar utför samt aktuella lägesrapporter skall narkotikagruppen noga följa utvecklingen på narkotikaområdet, såväl inom som utom landet. Narkotikagruppen har vidare till uppgift att ta initiativ till fortsatta åtgärder inom narkotikaområdet. Som ett led i sitt arbete har narkotikagruppen i december 1979 lagt fram en lägesrapport om vissa insatser inom narkomanvården.

Frågan huruvida det vid sidan av verksamheten inom BRÅ erfordras ytterligare en central organisation i det syfte som motionärerna förespråkar ligger delvis utanför justitieutskottets beredningsområde och är därför svårbedömbär för utskottet.

Som framgår av det anförda anser utskottet att särskild vikt bör fästas vid

ett väl fungerande samarbete på det lokala planet när det gäller att bemästra narkotikaproblemen. Utskottet har därför för sin del inget att erinra mot att socialutskottet tillstyrker bifall till motionen (yrkande 2) såvitt gäller frågorna om organisation och rutiner för sådant samarbete.

Stockholm den 10 mars 1981

På justitieutskottets vägnar

BERTIL LIDGARD

Närvarande: Bertil Lidgard (m), Lisa Mattson (s), Åke Polstam (c), Eric Jönsson (s), Hans Petersson i Röstånga (fp), Arne Nygren (s), Björn Körlof (m), Lilly Bergander (s), Gunilla André (c), Hans Pettersson i Helsingborg (s), Göte Jonsson (m), Helge Klöver (s), Karl-Gustaf Mathsson (s) och Bonnie Bernström (fp).