

Lagrådsremiss

Olovlig befattning med narkotikaprekursorer

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 29 september 2005

Thomas Bodström

Susanne Kjaersgaard Olsson
(Justitiedepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I denna lagrådsremiss övervägs behovet av lagändringar för att genomföra EU:s rambeslut om minimibestämmelser för brottsrekvisit och påföljder för olaglig narkotikahandel. Rambeslutet innehåller bestämmelser om vilka handlingar som skall vara straffbelagda som brott i samband med handel med narkotika och narkotikaprekursorer, dvs. ämnen som kan användas vid framställning av narkotika. Dessutom finns bestämmelser om bl.a. påföljder för brotten, ansvar och påföljder för juridiska personer och domsrätt.

För att Sverige fullt ut skall uppfylla åtagandena enligt rambeslutet krävs ett utvidgat straffansvar. Regeringen föreslår att ett nytt brott med tre gradindelningar – olovlig befattning med narkotikaprekursorer av normalgraden, ringa brott och grovt brott – införs i narkotikastrafflagen. I lagrådsremissen föreslås även att försök till det nya brottet i princip skall vara straffbart. Också anstiftan och medhjälp skall som huvudregel vara straffbart. Vidare föreslås vissa ändringar i narkotikastrafflagens regler om förverkande.

I lagrådsremissen görs bedömningen att gällande svensk rätt uppfyller rambeslutets bestämmelser i övrigt. Sverige bör utnyttja en möjlighet att inte tillämpa en viss behörighetsregel och lämna underrättelse om detta.

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 maj 2006.

Innehållsförteckning

1	Beslut.....	4
2	Förslag till lag om ändring i narkotikastrafflagen (1968:64)	5
3	Ärendet och dess beredning.....	8
4	EU:s rambeslut om olaglig narkotikahandel	9
4.1	Rambeslutets syfte och innehåll.....	9
4.2	Ingressen	9
4.3	Artikel 1 Definitioner.....	9
4.4	Artikel 2 Brott i samband med handel med narkotika och prekursorer	10
4.5	Artikel 3 Anstiftan, medhjälp och försök till brott	10
4.6	Artikel 4 Påföljder och förverkande	11
4.7	Artikel 5 Särskilda – förmildrande – omständigheter	11
4.8	Artikel 6 och 7 Ansvar och påföljder för juridiska personer	12
4.9	Artikel 8 Behörighet och åtal	13
4.10	Artiklarna 9–11 Genomförande, ikraftträdande m.m.	13
4.11	Uttalande	14
5	Gällande svensk rätt och behovet av lagändringar	14
5.1	Gällande svensk rätt	14
5.1.1	Ansvarsbestämmelser om narkotikabrott och narkotikasmuggling	14
5.1.2	Ansvarsbestämmelser om anstiftan, medhjälp och försök	16
5.1.3	Påföljdsbestämmelser	17
5.1.4	Förverkande	17
5.1.5	Förmildrande omständigheter	18
5.1.6	Ansvar och påföljder för juridiska personer ...	18
5.1.7	Behörighet och åtal	19
5.2	Handlingar som skall vara straffbelagda.....	19
5.2.1	Brott i samband med handel med narkotika ...	19
5.2.2	Brott i samband med handel med prekursorer	21
5.2.3	Anstiftan av, medhjälp till och försök till brott.....	22
5.3	Påföljder	23
5.4	Förverkande	24
5.5	Förmildrande omständigheter	25
5.6	Ansvar och påföljder för juridiska personer	26
5.7	Behörighet.....	26
6	Olovlig befattning med narkotikaprekursorer	28
6.1	Utgångspunkter för genomförandet av rambeslutets bestämmelser om brott i samband med handel med narkotikaprekursorer	28
6.2	Olovlig befattning med narkotikaprekursorer.....	30
6.3	Gradindelning och straffskalor	39
6.4	Försök, anstiftan och medhjälp.....	44
7	Förverkande och beslag.....	46

8	Ikraftträdande	48
9	Kostnader.....	48
10	Författningskommentar	49
Bilaga 1	Rambeslutet om olaglig narkotikahandel.....	53
Bilaga 2	Uttalande av rådet.....	60
Bilaga 3	Sammanfattning av departementspromemorian Olovlig befattning med narkotikaprekursorer (Ds 2005:14)	61
Bilaga 4	Promemorians författningsförslag.....	62
Bilaga 5	Förteckning över remissinstanser.....	65

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i narkotikastrafflagen (1968:64).

2 Förslag till lag om ändring i narkotikastrafflagen (1968:64)

Härigenom föreskrivs i fråga om narkotikastrafflagen (1968:64)

dels att 4–7 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas två nya paragrafer, 3 b och 9 §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 b §

Den som uppsåtligen

1. överlåter, framställer, förvärvar, anskaffar, bearbetar, förpackar, transporterar eller tar annan liknande befattning med narkotikaprekursorer som är avsedda för olovlig framställning av narkotika, eller

2. förvarar, innehar eller tar annan befattning med sådana narkotikaprekursorer

döms för olovlig befattning med narkotikaprekursorer till fängelse i högst två år.

Om brottet med hänsyn till arten och mängden narkotika som avses framställas samt övriga omständigheter är att anse som ringa, döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

Om brottet är att anse som grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt skall det särskilt beaktas om brottet har utgjort ett led i en verksamhet som har bedrivits i större omfattning eller yrkesmässigt, avsett framställning av särskilt stor mängd narkotika eller annars varit av särskilt farlig eller hänsynslös art.

4 §¹

För försök eller förberedelse till narkotikabrott eller grovt narkotikabrott liksom för stämpling till narkotikabrott, som inte är att anse som ringa, eller till grovt narkotikabrott döms, om gärningen avser annan be-

¹ Senaste lydelse 2000:1228.

fattning än som avses i 1 § första stycket 6, till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

För försök till olovlig befattning med narkotikaprekursorer döms, om gärningen avser annan befattning än som avses i 3 b § första stycket 2, till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

5 §²

Har flera medverkat till brott som avses i 1–4 §§ och innefattar gärningen inte endast befattning enligt 1 § första stycket 6, gäller bestämmelserna i 23 kap. brottsbalken.

Har flera medverkat till brott som avses i 1–4 §§ och innefattar gärningen inte endast befattning enligt 1 § första stycket 6 *eller 3 b § första stycket 2*, gäller bestämmelserna i 23 kap. brottsbalken.

6 §³

Narkotika som har varit föremål för brott enligt denna lag skall förklaras förverkad, om det inte är uppenbart oskäligt. I stället för narkotikan får dess värde förklaras förverkat. Även utbyte av sådant brott skall förklaras förverkat, om det inte är uppenbart oskäligt. Detsamma gäller vad någon har tagit emot som ersättning för kostnader i samband med ett sådant brott eller värdet av det mottagna, om mottagandet utgör brott enligt denna lag.

Narkotika som har varit föremål för brott enligt denna lag skall förklaras förverkad, om det inte är uppenbart oskäligt. I stället för narkotikan får dess värde förklaras förverkat. Även utbyte av sådant brott skall förklaras förverkat, om det inte är uppenbart oskäligt. Detsamma gäller vad någon har tagit emot som ersättning för kostnader i samband med ett sådant brott eller värdet av det mottagna, om mottagandet utgör brott enligt denna lag. *Vad som nu sagts om narkotika gäller även narkotikaprekursorer.*

Egendom som har använts som hjälpmedel vid brott enligt denna lag får förklaras förverkad, om det behövs för att förebygga brott eller om det annars finns särskilda skäl. Detsamma gäller

1. egendom som varit avsedd att användas som hjälpmedel vid brott enligt denna lag, om brottet har fullbordats eller om förfarandet har utgjort ett straffbart försök eller en straffbar förberedelse eller stämpling, samt

2. egendom med vilken har tagits befattning som utgör brott enligt denna lag.

I stället för sådan egendom som avses i andra stycket får dess värde förklaras förverkat.

Påträffas injektionssprutor eller kanyler, som kan användas för insprutning i människokroppen, eller andra föremål, som är särskilt ägnade

² Senaste lydelse 2000:1228.

³ Senaste lydelse 2005:290.

att användas för missbruk av eller annan befattning med narkotika, hos någon som har begått brott enligt denna lag eller i ett utrymme som disponeras av honom eller i förbindelse med narkotika som har varit föremål för brott enligt denna lag, skall föremålen, oavsett vem de tillhör, förklaras förverkade, om det inte är uppenbart oskäligt.

7 §⁴

Angående beslag av egendom, som kan *antagas* vara förverkad enligt 6 §, gäller bestämmelserna om beslag i rättegångsbalken med följande avvikelser.

Bestämmelserna i 2 § 1 och 3 § lagen (1958:205) om förverkande av alkoholhaltiga drycker m.m. skall tillämpas på motsvarande sätt då beslag har skett av narkotika eller egendom som avses i 6 § fjärde stycket denna lag. Tiden för att anmäla missnöje skall dock räknas från dagen för förordnandet. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om förfarandet med narkotika som tagits i beslag.

Angående beslag av egendom, som kan *antas* vara förverkad enligt 6 §, gäller bestämmelserna om beslag i rättegångsbalken med följande avvikelser.

Bestämmelserna i 2 § 1 och 3 § lagen (1958:205) om förverkande av alkoholhaltiga drycker m.m. skall tillämpas på motsvarande sätt då beslag har skett av narkotika, *narkotikaprekursorer* eller egendom som avses i 6 § fjärde stycket denna lag. Tiden för att anmäla missnöje skall dock räknas från dagen för förordnandet. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om förfarandet med narkotika *och narkotikaprekursorer* som tagits i beslag.

9 §

Med narkotikaprekursorer förstås i denna lag ämnen som kan användas vid framställning av narkotika och som är förtecknade enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 273/2004 av den 11 februari 2004 om narkotikaprekursorer⁵ eller rådets förordning (EG) nr 111/2005 av den 22 december 2004 om regler för övervakning av handeln med narkotikaprekursorer mellan gemenskapen och tredjeländer⁶.

Denna lag träder i kraft den 1 maj 2006.

⁴ Senaste lydelse 2005:290.

⁵ EUT L 047, 18.2.2004, s. 1 (Celex 32004R0273).

⁶ EUT L 022, 26.1.2005, s. 1 (Celex 32005R0111).

3 Ärendet och dess beredning

Enligt artikel 29 i Fördraget om Europeiska unionen skall unionens mål vara att ge medborgarna en hög säkerhetsnivå med frihet, säkerhet och rättvisa genom att bl.a. utforma gemensamma insatser på områdena polissamarbete och straffrättsligt samarbete. Målet skall uppnås genom förebyggande och bekämpande av brottslighet, vare sig denna är organiserad eller ej, särskilt vad avser terrorism, människohandel och brott mot barn, olaglig narkotikahandel och olaglig vapenhandel, korruption och bedrägeri, genom bl.a. tillnärmning av straffrättsliga regler i medlemsstaterna.

Enligt artikel 31 e skall det straffrättsliga samarbetet omfatta gradvisa beslut om åtgärder som fastställer minimiregler avseende brottsrekvisit och påföljder på områdena organiserad brottslighet, terrorism och olaglig narkotikahandel.

Artikel 34.2 b anger att rådet genom ett enhälligt beslut, på initiativ av en medlemsstat eller kommissionen, fattar rambeslut om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar. Rambesluten skall vara bindande för medlemsstaterna när det gäller de resultat som skall uppnås, men skall överlåta åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt.

År 2001 lade kommissionen fram ett förslag till rambeslut om minimibestämmelser för brottsrekvisit och påföljder för olaglig narkotikahandel (EGT C 304 E, 30.10.2001, s. 172–175). Syftet med förslaget var att tillnärma medlemsstaternas lagstiftning när det gäller olaglig narkotikahandel. En faktapromemoria upprättades och överlämnades till riksdagen (2001/02:FPM31).

Europaparlamentet yttrade sig över kommissionens förslag den 25 april 2002 (EUT C 131 E, 05.06.2003, s. 98–103).

Vid rådet för rättsliga och inrikes frågor den 27 november 2003 nåddes en politisk överenskommelse om innehållet i rambeslutet. Vid mötet beslutades även att Europaparlamentet skulle ges förnyat tillfälle att yttra sig över den politiskt överenskomna texten. Rambeslutet hade dessförinnan diskuterats vid rådsmöten den 13 juni och den 14 oktober 2002. Europaparlamentet antog ett yttrade över den texten den 9 mars 2004 (EUT C 102 E, 28.04.2004, s. 479–480).

Regeringen har under förhandlingsarbetet fortlöpande informerat och samrått med riksdagen. I samband därmed har regeringen gett in promemorior till riksdagen inför mötena med rådet för rättsliga och inrikes frågor (EU Ju 2003/2792/EU, RD 211–764–2003/04).

Riksdagen godkände rambeslutet den 19 juni 2004 (prop. 2003/04:147, bet. 2003/04:JuU29, rskr. 2003/04:280).

Rambeslutet antogs vid rådet för rättsliga och inrikes frågor den 25 oktober 2004. I samband med antagandet gjorde rådet ett uttalande som togs till rådets protokoll. Medlemsstaterna skall genomföra bestämmelserna i rambeslutet senast den 12 maj 2006.

Rambeslutet i svensk version är fogat till denna lagrådsremiss som *bilaga 1*. Rådets uttalande finns i *bilaga 2*.

Inom Justitiedepartementet har upprättats en departementspromemoria, Olovlig befatning med narkotikapreksursorer, EU:s rambeslut om olaglig

narkotikahandel (Ds 2005:14). En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 3*. Promemorians författningsförslag finns i *bilaga 4*.

Promemorian har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 5*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Justitiedepartementet (dnr Ju 2005/4383/L5).

4 EU:s rambeslut om olaglig narkotikahandel

4.1 Rambeslutets syfte och innehåll

Rambeslutet syftar till att möjliggöra en samlad insats på unionsnivå i kampen mot olaglig narkotikahandel.

Rambeslutet innehåller bestämmelser om definitioner (artikel 1), brott i samband med handel med narkotika och prekursorer (artikel 2), anstiftan, medhjälp och försök till brott (artikel 3) samt straffrättsliga påföljder och förverkande (artikel 4). Det finns också bestämmelser om bl.a. vissa för- mildrande omständigheter (artikel 5), ansvar och påföljder för juridiska personer (artiklarna 6 och 7) samt behörighet och åtal (artikel 8).

4.2 Ingressen

I ingressen till rambeslutet anges att rambeslutet antagits med beaktande av dels Fördraget om Europeiska unionen, särskilt artiklarna 31 e och 34.2 b, dels kommissionens förslag och Europaparlamentets yttrande. Vidare hänvisas till tidigare åtgärder på området.

I ingressen framhålls att den olagliga narkotikahandeln utgör ett hot mot unionsmedborgarnas hälsa, säkerhet och livskvalitet samt mot medlemsstaternas lagliga ekonomi, stabilitet och säkerhet. Vidare framhålls att det är nödvändigt att anta minimiregler för brottsrekvisit för olaga handel med narkotika och prekursorer, vilket möjliggör en samlad insats på unionsnivå i kampen mot denna handel.

I ingressen anges också att EU:s insatser, enligt subsidiaritetsprincipen, bör inriktas på de allvarligaste typerna av narkotikabrott. Det betonas dock att det faktum att vissa typer av företeelser som rör personlig konsumtion utesluts från rambeslutets räckvidd inte utgör något ställningstagande från rådet angående hur medlemsstaterna bör behandla sådana fall i sin nationella lagstiftning.

Därutöver påpekas bl.a. att hur effektiva de ansträngningar som vidtas för att bekämpa olaglig narkotikahandel blir, i huvudsak beror på hur nationella åtgärder tillnärmas vid genomförandet av rambeslutet.

4.3 Artikel 1 Definitioner

I *artikel 1* definieras vissa begrepp som används i rambeslutet.

Enligt *punkt 1* avses med *narkotika* alla ämnen som återfinns i FN-konventionen från 1961 ersättande äldre konventioner rörande narkotika samt FN-konventionen om psykotropa ämnen från Wien 1971. Därutöver

inbegrips ämnen som kontrolleras inom ramen för gemensam åtgärd 97/396/RIF av den 16 juni 1997 om informationsutbyte, riskbedömning och kontroll av nya syntetiska droger.

Enligt *punkt 2* avses med *prekursorer* alla ämnen som är förtecknade i gemenskapslagstiftningen och som sätter de skyldigheter i kraft som följer av artikel 12 i FN-konventionen av den 20 december 1988 mot olaglig hantering av narkotika och psykotropa ämnen.

Enligt *punkt 3* avses med *juridisk person* varje enhet som har denna status enligt nationell lagstiftning, undantaget stater eller andra offentliga organ när de utövar sina offentliga maktbefogenheter samt offentliga internationella organisationer.

Betydelsen av dessa definitioner för rambeslutet och svensk rätt behandlas i samband med de artiklar där definitionerna används.

4.4 Artikel 2 Brott i samband med handel med narkotika och prekursorer

I *artikel 2 punkt 1* anges vilka gärningar som skall vara straffbara i medlemsstaterna som brott i samband med olaglig handel med narkotika och prekursorer. Enligt bestämmelsen skall varje medlemsstat vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att följande handlingar beläggs med straff när de begås uppsåtligt och orättmätigt:

a) Framställning, tillverkning, extraktion, beredning, erbjudande, utbudande till försäljning, distribution, försäljning, överlåtelse av varje slag, förmedling, försändelse, transitering, transport, import eller export av narkotika.

b) Odling av opiumvallmo, kokabuske eller cannabisväxt.

c) Innehav eller köp av narkotika i något av de syften som anges under led a).

d) Tillverkning, transport eller distribution av prekursorer, där den som ägnar sig åt detta är medveten om att prekursorerna skall användas i eller för olaglig framställning eller tillverkning av narkotika.

Enligt *punkt 2* skall de handlingar som avses i punkt 1 inte ingå i rambeslutets tillämpningsområde, om gärningsmännen har handlat endast i syftet deras egen privata konsumtion så som det begreppet definieras i nationell lagstiftning.

4.5 Artikel 3 Anstiftan, medhjälp och försök till brott

Enligt *artikel 3 punkt 1* skall varje medlemsstat vidta de åtgärder som är nödvändiga för att anstiftan, medhjälp eller försök till något av de brott som avses i artikel 2 skall betraktas som brott. Enligt *punkt 2* får en medlemsstat dock från straffrättsligt ansvar utesluta försök att erbjuda eller bereda narkotika enligt artikel 2 punkt 1 a samt försök att inneha narkotika enligt artikel 2 punkt 1 c.

4.6 Artikel 4 Påföljder och förverkande

Artikel 4 föreskriver vilka påföljder som skall kunna dömas ut för de brott som anges i artiklarna 2 och 3. Artikeln innehåller också bestämmelser om försvårande omständigheter och förverkande.

I *punkt 1* anges att varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att de brott som definieras i artiklarna 2 och 3 beläggs med effektiva, proportionella och avskräckande straffrättsliga påföljder. Vidare anges att varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att de brott som avses i artikel 2 beläggs med straffrättsliga påföljder med ett maximalt frihetsstraff på minst ett till tre års fängelse.

Enligt *punkt 2* skall varje medlemsstat vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att de brott som avses i artikel 2 punkt 1 a, b och c beläggs med ett maximalt frihetsstraff på minst fem till tio års fängelse i samtliga de fall då följande omständigheter föreligger:

a) Brottet avser stor mängd narkotika.

b) Brottet avser narkotika av typer som är de mest hälsovådliga eller har förorsakat betydande skador på många människors hälsa.

Enligt *punkt 3* skall varje medlemsstat vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att de brott som avses i den föregående punkten beläggs med ett maximalt frihetsstraff på minst tio år när brottet har begåtts inom ramen för en kriminell organisation enligt definitionen i gemensam åtgärd 98/733/RIF av den 21 december 1998 om att göra deltagande i en kriminell organisation i Europeiska unionens medlemsstater till ett brott.

Enligt *punkt 4* skall varje medlemsstat vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att de brott som avses i artikel 2 punkt 1 d beläggs med ett maximalt frihetsstraff på minst fem till tio år, när brottet har begåtts inom ramen för en kriminell organisation enligt den nämnda gemensamma åtgärden och prekursorerna är avsedda att användas i eller för framställning eller tillverkning av narkotika under sådana omständigheter som anges i punkt 2 a eller b.

Enligt *punkt 5* skall varje medlemsstat, utan att det påverkar rättigheterna för brottsoffer eller annan tredje part i god tro, vidta de åtgärder som är nödvändiga för att göra det möjligt att förverka de ämnen som varit föremål för de brott som avses i artiklarna 2 och 3, de hjälpmedel som har använts eller är avsedda att användas för sådana brott och vinning av dessa brott eller egendom vars värde motsvarar sådan vinning, sådana ämnen eller hjälpmedel.

Avslutningsvis föreskriver artikeln att begreppen *förverkande*, *hjälpmedel*, *vinning* och *egendom* skall ha samma innebörd som i artikel 1 i Europarådets konvention från 1990 om penningtvätt, efterforskning, beslag och förverkande av vinning av brott.

4.7 Artikel 5 Särskilda – förmildrande – omständigheter

Artikel 5 innehåller bestämmelser om särskilda omständigheter som är förmildrande.

Enligt artikeln får varje medlemsstat vidta de åtgärder som är nödvändiga för att de påföljder som anges i artikel 4 skall kunna lindras, om gärningsmannen

a) tar avstånd från brottslig verksamhet inom området narkotikahandel och handel med prekursorer, och

b) förser administrativa eller rättsliga myndigheter med uppgifter som de inte skulle ha kunnat erhålla på annat sätt och som hjälper dem att

i) förebygga eller mildra effekterna av brottet,

ii) identifiera eller väcka åtal mot de övriga gärningsmännen,

iii) finna bevis, eller

iv) förebygga ytterligare sådana brott som anges i artiklarna 2 och 3.

4.8 Artikel 6 och 7 Ansvar och påföljder för juridiska personer

Artiklarna 6 och 7 innehåller bestämmelser om ansvar och påföljder för juridiska personer.

Enligt *artikel 6 punkt 1* skall varje medlemsstat vidta nödvändiga åtgärder för att juridiska personer skall kunna ställas till ansvar för brott enligt artiklarna 2 och 3 och som begås till förmån för dessa juridiska personer av någon person som agerar antingen enskilt eller som en del av den juridiska personens organisation och har en ledande ställning inom den juridiska personens organisation. Den ledande ställningen skall vara grundad på

a) befogenhet att företräda den juridiska personen,

b) befogenhet att fatta beslut på den juridiska personens vägnar eller

c) befogenhet att utöva kontroll inom den juridiska personen.

Enligt *artikel 6 punkt 2* skall varje medlemsstat därutöver vidta de åtgärder som är nödvändiga för att juridiska personer skall kunna ställas till ansvar när brister i övervakning eller kontroll som skall utföras av en sådan person som avses i punkt 1 har gjort det möjligt för en person som är underställd den juridiska personen att till förmån för denna juridiska person begå ett brott som avses i artiklarna 2 och 3.

Enligt *artikel 6 punkt 3* utesluter de juridiska personernas ansvar enligt punkterna 1 och 2 inte lagföring av de fysiska personer som är gärningsmän vid, anstiftare av eller medhjälpare till de brott som avses i artiklarna 2 och 3.

Enligt *artikel 7 punkt 1* skall varje medlemsstat vidta nödvändiga åtgärder för att juridiska personer som ställts till ansvar i enlighet med artikel 6 punkt 1 skall kunna bli föremål för effektiva, proportionella och avskräckande påföljder, som skall innefatta bötesstraff eller administrativa avgifter samt eventuellt andra påföljder, till exempel

a) fråntagande av rätt till skattelättnad eller andra förmåner eller ofentligt stöd,

b) tillfälligt eller permanent näringsförbud,

c) rättslig övervakning,

d) rättsligt beslut om upplösning av verksamheten,

e) tillfällig eller permanent stängning av de anläggningar som har använts för att begå brottet,

f) i enlighet med artikel 4 punkt 5 förverkande av ämnen som är föremål för de brott som avses i artiklarna 2 och 3, de hjälpmedel som har använts eller är avsedda att användas för sådana brott och vinning av dessa brott eller egendom vars värde motsvarar sådan vinning eller sådana ämnen eller hjälpmedel.

I *punkt 2* åläggs medlemsstaterna att vidta nödvändiga åtgärder för att juridiska personer som ställts till ansvar i enlighet med artikel 6 punkt 2 skall kunna bli föremål för effektiva, proportionella och avskräckande påföljder eller åtgärder.

4.9 Artikel 8 Behörighet och åtal

I *artikel 8* anges under vilka förutsättningar en medlemsstat skall ha behörighet att döma över de brott som omfattas av rambeslutet (domsrätt).

En medlemsstat skall enligt *punkt 1* fastställa sin behörighet beträffande de brott som avses i artiklarna 2 och 3, om

- a) brottet har begåtts helt eller delvis på medlemsstatens territorium,
- b) gärningsmannen är medborgare i medlemsstaten, eller
- c) brottet har begåtts till förmån för en juridisk person som är etablerad inom medlemsstatens territorium.

Av *punkt 2* följer dock att en medlemsstat får besluta att inte tillämpa eller endast i särskilda fall eller under särskilda omständigheter tillämpa bestämmelserna om behörighet i punkt 1 b och c, om brottet har begåtts utanför dess territorium.

En medlemsstat som enligt sin lagstiftning inte utlämnar sina egna medborgare skall enligt *punkt 3* vidta nödvändiga åtgärder för att fastställa sin behörighet över och i förekommande fall väcka åtal för de brott som avses i artiklarna 2 och 3 när de har begåtts av en av dess egna medborgare utanför dess territorium.

Enligt *punkt 4* skall medlemsstater som beslutar att tillämpa punkt 2 underrätta rådets generalsekretariat och kommissionen om detta, i förekommande fall med uppgift om i vilka särskilda fall eller under vilka särskilda omständigheter som beslutet gäller.

4.10 Artiklarna 9–11 Genomförande, ikraftträdande m.m.

Artikel 9 anger när rambeslutet skall vara genomfört i nationell rätt och hur genomförandet skall följas upp.

Enligt *punkt 1* skall medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att följa bestämmelserna i rambeslutet senast den 12 maj 2006.

Enligt *punkt 2* skall medlemsstaterna senast vid samma tidpunkt till rådets generalsekretariat och kommissionen överlämna texten till de bestämmelser som införlivar rambeslutet i deras nationella lagstiftning. Kommissionen skall sedan senast den 12 maj 2009 lägga fram en rapport för Europaparlamentet och rådet om hur genomförandet av rambeslutet fungerar, inklusive vilka konsekvenser det haft för det rättsliga samarbetet på området olaglig narkotikahandel. På grundval av denna rapport skall rådet senast sex månader efter rapportens överlämnande bedöma

om medlemsstaterna har vidtagit de åtgärder som är nödvändiga för att följa rambeslutet.

Av *artikel 10* följer att rambeslutet skall tillämpas på Gibraltar.

Enligt *artikel 11* träder rambeslutet i kraft dagen efter dess offentliggörande i Europeiska unionens officiella tidning.

4.11 Uttalande

I samband med antagandet av rambeslutet gjorde rådet ett uttalande, som togs till rådets protokoll. I uttalandet fördömer rådet alla former av olaglig narkotikahandel. Vidare betonar rådet bl.a. vikten av att inta en fast hållning mot olaglig narkotikahandel på alla nivåer.

5 Gällande svensk rätt och behovet av lagändringar

5.1 Gällande svensk rätt

5.1.1 Ansvarsbestämmelser om narkotikabrott och narkotikasmuggling

Bestämmelser om olovlig befattning med narkotika finns i narkotikastrafflagen (1968:64). Bestämmelser om olovlig införsel och utförsel av narkotika finns dock i lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

Enligt 1 § första stycket narkotikastrafflagen döms den som olovligen

1. överlåter narkotika,
2. framställer narkotika som är avsedd för missbruk,
3. förvärvar narkotika i överlåtelsesyfte,
4. anskaffar, bearbetar, förpackar, transporterar, förvarar eller tar annan sådan befattning med narkotika som inte är avsedd för eget bruk,
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, brukar eller tar annan befattning med narkotika, om gärningen sker uppsåtligen, för *narkotikabrott* till fängelse i högst tre år.

Om brottet med hänsyn till arten och mängden narkotika samt övriga omständigheter är att anse som ringa, döms enligt 2 § till böter eller fängelse i högst sex månader.

Om brottet är att anse som grovt, döms enligt 3 § för *grovt narkotikabrott*. Straffskalan är fängelse i lägst två år och högst tio år. Vid bedömningen av om brottet är grovt skall särskilt beaktas om det har utgjort ett led i en verksamhet som har bedrivits i större omfattning eller yrkesmässigt, avsett särskilt stor mängd narkotika eller annars varit av särskilt farlig eller hänsynslös art. Bedömningen skall grundas på en sammanvägning av omständigheterna i det särskilda fallet.

Den som av grov oaktsamhet begår en gärning som avses i 1 § första stycket 1–5 narkotikastrafflagen döms enligt 3 a § samma lag för *vårdslöshet med narkotika* till böter eller fängelse i högst ett år. I ringa fall skall inte dömas till ansvar.

Enligt 3 § lagen om straff för smuggling döms den som förfar på visst sätt i samband med införsel eller utförsel till landet av vissa varor för *smuggling*. Om gärningen gäller narkotika, skall enligt 6 § dömas för *narkotikasmuggling* till fängelse i högst tre år. Om brottet är ringa, döms till böter eller fängelse i högst sex månader. Om brottet är att anse som grovt, döms för *grov narkotikasmuggling* till fängelse i lägst två och högst tio år. Vid bedömningen av om brottet är grovt skall särskilt beaktas om det har utgjort ett led i en verksamhet som har bedrivits i större omfattning eller yrkesmässigt, avsett särskilt stor mängd narkotika eller annars varit av särskilt farlig eller hänsynslös art. Bedömningen skall grundas på en sammanvägning av omständigheterna i det särskilda fallet.

I 8 § narkotikastrafflagen definieras narkotika som läkemedel eller hälsofarliga varor med beroendeframkallande egenskaper eller euforiserande effekter eller varor som med lätthet kan omvandlas till varor med sådana egenskaper eller effekter och som

1. på sådan grund är föremål för kontroll enligt en internationell överenskommelse som Sverige har biträtt, eller

2. av regeringen har förklarats vara att anse som narkotika enligt lagen.

I bilaga till förordningen (1992:1554) om kontroll av narkotika (narkotikakontrollförordningen) förtecknas de substanser som av regeringen förklarats vara narkotika. Enligt 1 § andra stycket lagen (1992:860) om kontroll av narkotika (narkotikakontrollagen) och 3 § narkotikakontrollförordningen skall Läkemedelsverket upprätta och kungöra förteckningar över narkotika. I dessa förteckningar anges samtliga ämnen som klassificerats som narkotika genom regeringens beslut och genom internationella överenskommelser som Sverige biträtt.

Så kallade prekursorer är ämnen som kan användas vid framställning av narkotika. Sådana ämnen anses inte som narkotika. Ämnena har ofta även andra, legala, användningsområden. För att motverka illegal framställning av narkotika är den legala hanteringen av prekursorer omgärdad av stränga föreskrifter. Bestämmelser rörande detta finns bl.a. i narkotikakontrollagen och gemenskapslagstiftning på området. Regleringen innebär att verksamhet avseende prekursorer kan kräva tillstånd. Den som bedriver sådan verksamhet utan tillstånd eller som i övrigt handlar i strid mot vissa bestämmelser i lagen eller gemenskapslagstiftningen döms, om gärningen inte är straffbelagd enligt narkotikastrafflagen eller lagen om straff för smuggling, till böter eller fängelse i högst ett år. För ansvar är det tillräckligt med oaktsamhet. I ringa fall döms inte till ansvar. Enligt 7 a § narkotikakontrollagen avses med narkotikaprekursorer i den lagen ett ämne som kan användas för olaglig framställning av narkotika och som finns upptaget i bilaga till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 273/2004 av den 11 februari 2004 om narkotikaprekursorer eller rådets förordning (EG) nr 111/2005 av den 22 december 2004 om regler för övervakning av handeln med narkotikaprekursorer mellan gemenskapen och tredjeländer. Bland de ämnen som är förtecknade finns efedrin, aceton, saltsyra och svavelsyra.

5.1.2 Ansvarsbestämmelser om anstiftan, medhjälp och försök

Enligt de allmänna medverkansbestämmelserna (23 kap. 4 § brottsbalken) gäller ansvar som är föreskrivet för viss gärning inte endast den som har utfört gärningen utan även den som har främjat gärningen med råd eller dåd. Med uttrycket ”råd eller dåd” avses att främjandet skall ha skett med psykiska eller fysiska medel. Enligt normalt språkbruk främjas en gärning när någon har gjort något som underlättar eller i vart fall är ägnat att underlätta gärningens utförande. I medverkansbestämmelserna har uttrycket getts en vidare betydelse och kan innefatta även medverkan som inte utgjort någon förutsättning för brottet. Det innebär att medverkansansvar kan komma i fråga för den som endast obetydligt har bidragit till gärningen.

Den som inte är att anse som gärningsman skall dömas för anstiftan av brottet, om han eller hon har förmått annan till utförandet, och annars för medhjälp till detta. Varje medverkande är självständigt ansvarig, dvs. ansvarig oberoende av om det är möjligt att straffa någon annan medverkande. Ansvaret är dock beroende av att en straffbelagd gärning har utförts. Varje medverkande bedöms efter det uppsåt eller den oaktsamhet som ligger honom eller henne till last.

Bestämmelserna om anstiftan och medhjälp gäller vid alla brottsbalksbrott samt brott i specialstraffrätten för vilka fängelse är föreskrivet eller en särskild föreskrift finns om att medverkan skall bestraffas. Bestämmelserna gäller inte om något annat följer av vad för särskilda fall är föreskrivet.

Anstiftan av och medhjälp till grovt narkotikabrott, narkotikabrott av normalgraden och ringa brott är straffbart enligt 5 § narkotikastrafflagen om gärningen inte innefattar endast befattning enligt 1 § första stycket 6, dvs. innehav, brukande eller annan befattning med narkotika. Anstiftan och medhjälp är också straffbart när det gäller narkotikasmuggling av normalgraden och ringa sådant brott samt grov narkotikasmuggling.

Försök och förberedelse till brott är straffbart i de fall det finns ett särskilt stadgande om det (23 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken). Den som påbörjat utförandet av ett visst brott utan att det kommit till fullbordan, skall dömas för försök till brottet, om det förelegat fara för att handlingen skulle leda till brottets fullbordan eller sådan fara endast på grund av tillfälliga omständigheter varit utesluten. För förberedelse kan bl.a. dömas en person som tagit befattning med något som är särskilt ägnat att användas som hjälpmedel vid brott.

I 4 § narkotikastrafflagen föreskrivs ansvar för försök och förberedelse till narkotikabrott och grovt narkotikabrott liksom för stämpling till narkotikabrott, som inte är att anse som ringa, och till grovt narkotikabrott. Enligt bestämmelsen döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken. För ansvar förutsätts att gärningen avsett annan befattning än som anges i 1 § första stycket 6 narkotikastrafflagen.

Enligt 14 § lagen om straff för smuggling är försök till narkotikasmuggling och grov narkotikasmuggling liksom förberedelse och stämpling till narkotikasmuggling, som inte är ringa, och grov narkotikasmuggling straffbart.

5.1.3 Påföljdsbestämmelser

Straffskalan för narkotikabrott är fängelse i högst tre år. Vid ringa brott är straffskalan böter eller fängelse i högst sex månader. För grovt narkotikabrott sträcker sig straffskalan från två års fängelse upp till tio års fängelse. Straffskalorna för narkotikasmuggling av normalgraden, ringa narkotikasmuggling och grov narkotikasmuggling är desamma.

Straffet för försök bestäms högst till vad som gäller för fullbordat brott och får inte sättas under fängelse om lägsta straff för det fullbordade brottet är fängelse i två år eller däröver (23 kap. 1 § brottsbalken).

Straffet för förberedelse skall sättas under den högsta och får sättas under den lägsta gräns som gäller för fullbordat brott. Högre straff än fängelse i två år får bestämmas endast om fängelse i åtta år eller däröver kan följa på det fullbordade brottet (23 kap. 2 § brottsbalken).

För anstiftan och medhjälp gäller sedvanliga straffskalor. Det finns dock en möjlighet till straffnedsättning vid medverkan i vissa särskilda fall (23 kap. 5 § brottsbalken).

5.1.4 Förverkande

Enligt 6 § narkotikastrafflagen skall narkotika som har varit föremål för brott enligt lagen förklaras förverkad, om det inte är uppenbart oskäligt. I stället för narkotikan får dess värde förklaras förverkat. Även utbyte av sådant brott skall förklaras förverkat, om det inte är uppenbart oskäligt. Detsamma gäller vad någon har tagit emot som ersättning för kostnader i samband med ett sådant brott eller värdet av det mottagna, om mottagandet utgör brott enligt lagen. Som utbyte av brott anses enligt 36 kap. 1 a § brottsbalken även egendom som har trätt i stället för utbyte, avkastning av utbyte samt avkastning av det som trätt i stället för utbyte. Egendom som har använts som hjälpmedel vid brott enligt lagen får förklaras förverkad, om det behövs för att förebygga brott eller om det annars finns särskilda skäl. Detsamma gäller egendom som varit avsedd att användas som hjälpmedel vid brott enligt lagen, om brottet har fullbordats eller om förfarandet har utgjort ett straffbart försök eller en straffbar förberedelse eller stämpling, samt egendom med vilken har tagits befattning som utgör brott enligt lagen. I stället för sådan egendom får dess värde förklaras förverkat. Påträffas injektionssprutor eller kanyler, som kan användas för insprutning i människokroppen, eller andra föremål, som är särskilt ägnade att användas för missbruk av eller annan befattning med narkotika, hos någon som har begått brott enligt lagen eller i ett utrymme som disponeras av honom eller i förbindelse med narkotika som har varit föremål för brott enligt lagen, skall föremålen, oavsett vem de tillhör, förklaras förverkade, om det inte är uppenbart oskäligt.

I fråga om beslag gäller enligt 7 § narkotikastrafflagen bestämmelserna om beslag i rättegångsbalken med de avvikelserna att 2 § 1 och 3 § lagen (1958:205) om förverkande av alkoholhaltiga drycker m.m. skall tillämpas när beslag har skett av narkotika eller injektionssprutor, kanyler eller andra föremål särskilt ägnade för missbruk av eller annan befattning med narkotika. Av den lagen följer bl.a. att beslagtagen egendom under vissa förutsättningar får förstöras eller säljas i förtid trots att något förverkande

ännu inte skett. I 7 § narkotikastrafflagen ges vissa kompletterande regler.

Även i lagen om straff för smuggling finns bestämmelser om förverkande. Enligt 16 § skall, om det inte är uppenbart oskäligt, följande egendom förklaras förverkad:

1. vara som varit föremål för brott enligt lagen eller en sådan varas värde,
2. utbyte av brott enligt lagen, och
3. vad någon tagit emot som ersättning för kostnader i samband med ett brott enligt lagen, eller värdet av det mottagna, om mottagandet utgör brott enligt lagen.

Enligt 17 § får egendom som har använts som hjälpmedel vid brott enligt lagen förklaras förverkad, om förverkandet behövs för att förebygga brott enligt lagen eller om det annars finns särskilda skäl. Detsamma gäller egendom som varit avsedd att användas som hjälpmedel vid brott enligt lagen, om brottet har fullbordats eller om förfarandet har utgjort ett straffbart försök eller en straffbar förberedelse eller stämpling. I stället för egendomen får dess värde förklaras förverkat.

Förverkandebestämmelserna i narkotikastrafflagen och lagen om straff för smuggling motsvarar åtaganden som gjorts på området inom Europarådet och Europeiska unionen, bl.a. genom Europarådets konvention från 1990 om penningtvätt, efterforskning, beslag och förverkande av vinnig av brott.

5.1.5 Förmildrande omständigheter

Bestämmelser om att förmildrande omständigheter skall beaktas vid bedömningen av ett brotts straffvärde och vid straffmätningen finns i 29 kap. brottsbalken. Exempelvis skall rätten vid straffmätningen utöver brottets straffvärde i skälig omfattning beakta om den tilltalade efter förmåga sökt förebygga eller avhjälpa eller begränsa skadliga verkningar av brottet eller om den tilltalade frivilligt angett sig (5 § första stycket 2 och 3). Det finns också en möjlighet att i skälig omfattning beakta om någon annan omständighet föreligger som påkallar att den tilltalade får ett lägre straff än brottets straffvärde motiverar (5 § första stycket 8). Rätten får också döma till lindrigare straff än vad som är föreskrivet för brottet, om särskilda skäl påkallar det (5 § andra stycket). Om det med hänsyn till någon omständighet som nu angetts är uppenbart oskäligt att döma till påföljd, skall rätten meddela påföljdseftergift (6 §).

5.1.6 Ansvar och påföljder för juridiska personer

I svensk rätt finns bestämmelser om att näringsidkare skall åläggas företagsbot för brott som begåtts i utövningen av näringsverksamhet (36 kap. 7–10 §§ brottsbalken). En förutsättning är att brottsligheten har inneburit ett grovt åsidosättande av de särskilda skyldigheter som är förenade med verksamheten eller annars varit av allvarligt slag. Dessutom krävs att näringsidkaren inte har gjort vad som skäligen kunnat krävas för att förebygga brottsligheten. Företagsbot skall dock inte åläggas om brottslighe-

ten har varit riktad mot näringsidkaren eller om det annars skulle vara uppenbart oskäligt att ålägga företagsbot.

Företagsbot skall fastställas till lägst tio tusen kronor och högst tre miljoner kronor. När storleken av boten fastställs skall särskild hänsyn tas till brottslighetens art, omfattning och förhållande till näringsverksamheten. En företagsbot kan efterges eller jämkas under särskilda förutsättningar.

I departementspromemorian Företagsbot (Ds 2001:69) har bl.a. föreslagits att förutsättningarna för åläggande av företagsbot skall utvidgas och att maximibeloppet för företagsbot skall höjas. Förslagen bereds för närvarande inom Justitiedepartementet.

5.1.7 Behörighet och åtal

Svenska regler om straffrättslig behörighet (domsrätt) finns främst i 2 kap. brottsbalken. För brott som har begåtts här i riket döms efter svensk lag och vid svensk domstol (1 §). Detsamma gäller om det är ovisst var ett brott har förövats men det finns skäl att anta att det har begåtts inom riket. Ett brott anses begånget där den brottsliga handlingen företogs, där brottet fullbordades eller, vid försök, där brottet skulle ha fullbordats (4 §).

För brott som har begåtts utom riket döms också efter svensk lag och vid svensk domstol, om brottet har begåtts av svensk medborgare eller utlänning med hemvist i Sverige (2 §). Svensk behörighet för utomlands begångna brott gäller också i vissa särskilt angivna fall andra utlänningar, exempelvis utlänning som efter brottet blivit svensk medborgare. Detsamma gäller utlänning som vistas i Sverige, om brottet kan medföra fängelse i mer än sex månader. Dessa behörighetsregler förutsätter att gärningen inte är fri från ansvar enligt lagen på gärningsorten. Därutöver har svenska domstolar en vidsträckt behörighet att döma för brott som begåtts utomlands, bl.a. för brott som har förövats mot Sverige, svensk kommun eller annan menighet eller svensk allmän inrättning och brott som har ett minimistraff på minst fyra års fängelse (3 §). Det finns dock ett principiellt krav på åtalsförordnande för utomlands begångna gärningar (5 § andra stycket).

Enligt lagen (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder får överlämnande av en person som eftersöks för lagföring inte vägras enbart på den grunden att personen är medborgare i den anmodade staten. Lagen, som bygger på ett rambeslut, tillämpas i förhållande till andra EU-stater.

5.2 Handlingar som skall vara straffbelagda

5.2.1 Brott i samband med handel med narkotika

Regeringens bedömning: Svensk rätt uppfyller rambeslutets krav om kriminalisering av brott i samband med handel med narkotika.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna har lämnat bedömningen utan erinran.

Skälen för regeringens bedömning: Enligt *artikel 2 punkt 1 a* skall följande handlingar vara straffbelagda som brott i samband med handel med narkotika när de begås uppsåtligt och orättmätigt: framställning, tillverkning, extraktion, beredning, erbjudande, utbudande till försäljning, distribution, försäljning, överlåtelse av varje slag, förmedling, försändelse, transitering, transport, import eller export av narkotika. Narkotika definieras i artikel 1 punkt 1 a och b.

De ämnen som anses som narkotika enligt de instrument som rambeslutet hänvisar till i definitionen är klassificerade som narkotika enligt svensk lagstiftning. I narkotikastrafflagens 8 § definieras narkotika som läkemedel eller hälsofarliga varor med beroendeframkallande egenskaper eller euforiserande effekter eller varor som med lätthet kan omvandlas till varor med sådana egenskaper eller effekter och som på sådan grund är föremål för kontroll enligt en internationell överenskommelse som Sverige har biträtt, eller av regeringen har förklarats vara att anse som narkotika. I bilaga till narkotikakontrollförordningen finns en förteckning över substanser som skall anses som narkotika enligt narkotikastrafflagen. I Sverige klassificeras t.o.m. ämnen som narkotika i större utsträckning än vad som följer av rambeslutets krav. Rambeslutet innehåller exempelvis inget krav på att växten skall vara klassad som narkotika, vilket den är i Sverige.

I Sverige är det straffbelagt som narkotikabrott enligt 1 § narkotikastrafflagen att uppsåtligt och olovligt

1. överlåta narkotika,
2. framställa narkotika som är avsedd för missbruk,
3. förvärva narkotika i överlåtelsesyfte,
4. anskaffa, bearbeta, förpacka, transportera, förvara eller ta annan sådan befattning med narkotika som inte är avsedd för eget bruk,
5. bjuda ut narkotika till försäljning, förvara eller befordra vederlag för narkotika, förmedla kontakter mellan säljare och köpare eller företa någon annan sådan åtgärd, om förfarandet är ägnat att främja narkotikahandel, eller
6. inneha, bruka eller ta annan befattning med narkotika.

Rambeslutet sträcker sig inte lika långt som den svenska kriminaliseringen. Det tar i första hand sikte på de mer allvarliga typerna av narkotikabrott. Gärningar som syftar till privat konsumtion omfattas inte. Detta framgår av punkten 4 i ingressen och artikel 2 punkt 2.

Att framställa, tillverka, extrahera och bereda narkotika enligt rambeslutet måste anses kriminaliserat enligt 1 § första stycket 2 och 4 narkotikastrafflagen, dvs. som framställning eller t.ex. bearbetning av narkotika.

Att erbjuda och bjuda ut narkotika till försäljning måste anses straffbelagt enligt 1 § första stycket 5 narkotikastrafflagen som att ”bjuda ut narkotika till försäljning eller företa någon annan sådan åtgärd, om förfarandet är ägnat att främja narkotikahandel”. För att det skall vara fråga om narkotikahandel i lagens mening skall det vara fråga om mer organiserad eller annars grövre narkotikabrottslighet (prop. 1982/83:141 s. 21 och NJA 1991 s. 110). Artikelns krav på kriminalisering av erbjudande och utbudande skall, som nämnts ovan, läsas i ljuset av punkten 4 i ingressen och artikel 2 punkt 2. Att erbjuda eller bjuda ut narkotika till försäljning

kan även bedömas som innehav eller annan befattning med narkotika i enlighet med 1 § första stycket 6.

Att distribuera, förmedla, försända, transitera och transportera narkotika är straffbart enligt 1 § första stycket 4 narkotikastrafflagen, som omfattar anskaffning, bearbetning, förpackning, transport, förvar eller annan sådan befattning med narkotika som inte är avsedd för eget bruk.

Att försälja och överlåta narkotika utgör brott enligt 1 § första stycket 1 narkotikastrafflagen, dvs. utgör straffbar överlåtelse av narkotika.

Att importera och exportera narkotika är straffbelagt som narkotikasmuggling enligt 6 § lagen om straff för smuggling.

Enligt *artikel 2 punkt 1 b* skall vidare uppsåtlig och orättmätig odling av opiumvallmo, kokabuske eller cannabisväxt straffbeläggas. Med ”framställning” av narkotika i 1 § första stycket 2 narkotikastrafflagen avses enligt förarbetena också sådan framställning som sker genom odling av narkotiska växter (a. prop. s. 33). De förfaranden som avses i punkten 1 b är därför att bedöma som narkotikabrott enligt narkotikastrafflagen.

Enligt *artikel 2 punkt 1 c* skall det vara straffbart att uppsåtligt och orättmätigt inneha eller köpa narkotika i något av de syften som anges under led a, dvs. för att t.ex. tillverka eller sälja narkotika. Innehav, oavsett syftet därmed, utgör brott enligt 1 § första stycket 6 narkotikastrafflagen. Innehav i sådana syften som anges i rambeslutet är emellertid även att bedöma som brott enligt 1 § första stycket 4, nämligen som ”förvaring eller annan sådan befattning med narkotika som inte är avsedd för eget bruk”. Köp av narkotika i de syften som anges i rambeslutet är att bedöma som brott enligt 1 § första stycket 3 narkotikastrafflagen, som straffbelägger förvärv i överlåtelsesyfte.

Som ringa narkotikabrott enligt 2 § narkotikastrafflagen bedöms i huvudsak brukande och innehav av mindre mängder narkotika för eget bruk. Införsel och utförsel av små mängder narkotika för eget bruk bedöms även som ringa narkotikasmuggling. Som ovan angetts tar rambeslutet inte sikte på gärningar som syftar till privat konsumtion av narkotika. Rambeslutet innehåller inte heller bestämmelser om ringa brott. Bestämmelserna i svensk rätt om ringa brott saknar därför betydelse när det gäller de gärningar som skall vara straffbara enligt rambeslutet.

Sammanfattningsvis görs bedömningen att svensk rätt uppfyller rambeslutets krav i artikel 2 punkterna 1 a–c om att kriminalisera brott i samband med handel med narkotika.

5.2.2 Brott i samband med handel med prekursorer

<p>Regeringens bedömning: Svensk rätt uppfyller rambeslutets krav om kriminalisering av förfaranden i samband med handel med prekursorer.</p>
--

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna har lämnat bedömningen utan erinran.

Skälen för regeringens bedömning: Enligt *artikel 2 punkt 1 d* skall det vara straffbelagt som brott i samband med handel med prekursorer att

uppsåtligt och orättmätigt tillverka, transportera eller distribuera prekursorer, där den som ägnar sig åt detta är medveten om att prekursorerna skall användas i eller för olaglig framställning eller tillverkning av narkotika. Vad som skall förstås med prekursorer anges i artikel 1 punkt 2.

Prekursorer är inte att betrakta som narkotika enligt rambeslutet eller de svenska bestämmelserna utan som ämnen som kan användas vid framställning av narkotika. Bestämmelser om legal hantering av prekursorer och överträdelser i samband med sådan hantering finns bl.a. i narkotikakontrollagen.

De förfaranden med prekursorer som omfattas av rambeslutet är en del av den illegala hanteringen av narkotika och kan enligt gällande rätt medföra straffansvar för, i de fall det inte är fråga om gärningsmannaskap, försök, förberedelse och medhjälp till narkotikabrott eller grovt narkotikabrott, jfr prop. 1990/91:127 s. 16 och 19 och NJA 1992 s. 524.

Regeringen gör alltså bedömningen att svensk rätt uppfyller rambeslutets krav om kriminalisering av förfaranden i samband med handel med prekursorer.

5.2.3 Anstiftan av, medhjälp till och försök till brott

Regeringens bedömning: Svensk rätt uppfyller rambeslutets krav på kriminalisering av anstiftan av och medhjälp till brott avseende narkotika och narkotikaprekursorer samt försök till brott avseende narkotika. Rambeslutets krav på kriminalisering av försök till brott som avser prekursorer är däremot inte uppfyllt i svensk rätt. I detta avseende krävs lagändring.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna har lämnat bedömningen utan erinran.

Skälen för regeringens bedömning: Enligt *artikel 3* skall anstiftan av, medhjälp till och försök till brott i samband med handel med narkotika och prekursorer enligt artikel 2 vara straffbelagt.

I svensk rätt är anstiftan av och medhjälp till narkotikabrott straffbart utom när gärningen avser innehav, brukande eller annan befattning enligt 1 § första stycket 6 narkotikastrafflagen. Som angetts i avsnitt 5.2.1 och 5.2.2 motsvaras rambeslutets bestämmelser om straffbara handlingar avseende narkotika och prekursorer i första hand av övriga straffbelagda gärningar enligt 1 § narkotikastrafflagen. Dessutom är medverkan till narkotikasmuggling straffbelagt. Därmed är rambeslutets krav på kriminalisering av anstiftan av och medhjälp till brotten avseende narkotika och prekursorer uppfyllt.

Försök är kriminaliserat på motsvarande sätt i svensk rätt. De svenska försöksbestämmelserna uppfyller därmed rambeslutets krav på kriminalisering av försök till brott i samband med handel med narkotika enligt artikel 2 punkt 1 a–c. När det emellertid gäller brott avseende prekursorer enligt artikel 2 punkt 1 d blir bedömningen en annan. Som framgått av föregående avsnitt motsvaras dessa brott i svensk rätt främst av bestämmelserna om försök, förberedelse eller medhjälp till narkotikabrott eller grovt narkotikabrott. Enligt svensk rätt är dock försök till försök till brott,

försök till förberedelse till brott och försök till medhjälp till brott inte straffbart. Rambeslutets krav på kriminalisering av försök till brott som avser prekursorer är alltså inte uppfyllt. I detta avseende krävs följaktligen lagändring.

5.3 Påföljder

Regeringens bedömning: Svensk rätt uppfyller rambeslutets bestämmelser om påföljder.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna har lämnat bedömningen utan erinran.

Skälen för regeringens bedömning: Enligt *artikel 4 punkt 1* skall de handlingar som enligt rambeslutet skall vara straffbara beläggas med effektiva, proportionella och avskräckande straffrättsliga påföljder. Vidare skall brotten enligt artikel 2, dvs. brott i samband med handel med narkotika och prekursorer men inte anstiftan och medhjälp samt försök till dessa brott, vara belagda med ett minsta maximistraff om ett års fängelse. Straffskalan för narkotikabrott är fängelse i högst tre år. Vid ringa brott är straffskalan böter eller fängelse i högst sex månader. För grovt narkotikabrott sträcker sig straffskalan från två års fängelse upp till tio års fängelse. Straffskalorna för narkotikasmuggling av normalgraden, ringa narkotikasmuggling och grov narkotikasmuggling är desamma. Samtliga brott har alltså ett maximistraff om minst ett års fängelse utom de ringa brotten. I fråga om gradindelade brott är det dock enligt regeringens mening tillräckligt att åtminstone den grövre formen motsvarar vad som krävs enligt rambeslutet. Dessutom omfattar rambeslutet endast mer allvarliga brott enligt punkt 4 i ingressen. I fråga om prekursorsbrott, som främst bedöms som försök, förberedelse eller medhjälp till brott, gäller vidare att straffskalan för försök och medhjälp är samma som för fullbordat brott medan straffet för förberedelse skall sättas under den högsta gränsen för fullbordat brott. Följaktligen krävs inte någon lagändring för att uppfylla åtagandena i punkt 1.

Av *punkt 2* följer att minsta maximistraff för vissa grövre former av brott i samband med handel med narkotika enligt artikel 2 punkterna 1 a–c skall vara fem års fängelse. Det gäller om brottet avser stor mängd narkotika och om brottet avser narkotika av typer som är de mest hälsovådliga eller har förorsakat betydande skador på många människors hälsa. Maximistraffet för grovt narkotikabrott och grov narkotikasmuggling är tio års fängelse, varför de svenska straffskalorna står i överensstämmelse med rambeslutet. Vid bedömningen av om ett narkotikabrott eller ett smugglingsbrott är grovt skall särskilt beaktas bl.a. om det avsett särskilt stor mängd narkotika eller annars varit av särskilt farlig eller hänsynslös art. I detta ligger att det aktuella preparatets farlighet skall beaktas. Denna bestämmelse om vad som kan konstituera grovt brott måste anses motsvara de omständigheter som skall anses som försvårande enligt punkt 2.

I *punkt 3* föreskrivs ett minsta maximistraff om minst tio års fängelse för brott enligt punkt 2 när de begåtts inom ramen för en kriminell orga-

nisation. Eftersom maximistraflet för grovt narkotikabrott och grov narkotikasmuggling är tio års fängelse står de svenska straffskalorna i överensstämmelse med rambeslutet. Vid bedömningen av om ett narkotikabrott eller smuglingsbrott är grovt skall – utöver vad som redan nämnts – särskilt beaktas om gärningen ingått som ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller yrkesmässigt. Regleringen måste anses motsvara de omständigheter som skall anses som försvårande enligt punkt 3.

Slutligen föreskrivs i *punkt 4* att minsta maximistraflet för vissa grövre former av prekursorsbrott enligt artikel 2 punkt 1 d skall vara fem års fängelse. Det gäller när brottet har begåtts inom ramen för en kriminell organisation och prekursorerna är avsedda att användas vid framställning av narkotika i stor mängd eller av en typ som är en av de mest hälsovådliga eller som orsakat betydande skador på många människors hälsa. Enligt svensk rätt bedöms prekursorsbrott i första hand som försök, förberedelse eller medhjälp till narkotikabrott respektive grovt narkotikabrott. Straffet för försök bestäms högst till vad som gäller för fullbordat brott. Maximistraflet för grovt narkotikabrott är tio års fängelse. Straffet för förberedelse till brott skall sättas under den högsta och får sättas under den lägsta gräns som gäller för fullbordat brott. Högre straff än fängelse i två år får bestämmas endast om fängelse i åtta år eller däröver kan följa på det fullbordade brottet. Eftersom maximistraflet för grovt narkotikabrott är fängelse i tio år får således högre straff än två års fängelse dömas ut vid förberedelse till grovt narkotikabrott. För medhjälp tillämpas de straffskalor som gäller för respektive brottstyp. Maximistraflet för medhjälp till grovt narkotikabrott är således tio års fängelse. Straffskalorna är alltså förenliga med rambeslutet. Också de omständigheter som enligt rambeslutet gör brottet grovt måste anses motsvara de omständigheter som kan medföra att ett brott bedöms som grovt narkotikabrott enligt svensk rätt.

Sammanfattningsvis görs alltså bedömningen att de svenska straffskalorna står väl i överensstämmelse med vad som föreskrivs i rambeslutet. Detta gäller även i de fall gärningarna är att bedöma som försök, förberedelse eller medhjälp till narkotikabrott.

5.4 Förverkande

Regeringens bedömning: Svensk rätt uppfyller rambeslutets bestämmelser om förverkande.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna har lämnat bedömningen utan erinran.

Skälen för regeringens bedömning: *Artikel 4 punkt 5* föreskriver att det skall vara möjligt att förverka de ämnen som varit föremål för brott enligt rambeslutet, de hjälpmedel som har använts eller är avsedda att användas för sådana brott och vinning av dessa brott eller egendom vars värde motsvarar sådan vinning eller sådana ämnen eller hjälpmedel.

Enligt gällande rätt kan narkotika som har varit föremål för brott enligt narkotikastrafflagen förklaras förverkad. Även utbyte av sådant brott kan

förklaras förverkat. Med utbyte av brott avses såväl konkret egendom som någon kommit över genom brott som det till ett penningbelopp uppskattade värdet av vad som åtkommit (jfr prop. 2004/05:135 s. 85). Som utbyte av brott anses även egendom som har trätt i stället för utbyte, avkastning av utbyte samt avkastning av det som trätt i stället för utbyte. Vidare kan egendom som har använts som hjälpmedel vid brott enligt lagen förklaras förverkad. Hjälpmedel som varit avsedda att användas vid sådana brott kan också förverkas, om brottet fullbordats eller förfarandet utgjort ett straffbart försök eller en straffbar förberedelse eller stämpling. Dessutom kan ett värde motsvarande narkotikan eller hjälpmedlet förverkas. Motsvarande gäller enligt lagen om straff för smuggling. Bestämmelserna uppfyller åtagandena enligt Europarådets konvention från 1990 om penningtvätt, efterforskning, beslag och förverkande av vinning av brott, var till rambeslutet hänvisar i fråga om begreppen förverkande, hjälpmedel, vinning och egendom.

Genom gällande bestämmelser om förverkande och eftersom brotten avseende narkotika och narkotikaprekursorer är straffbelagda i svensk rätt, måste rambeslutets förverkandebestämmelser anses uppfyllda.

Sammanfattningsvis görs alltså bedömningen att de svenska förverkandebestämmelserna uppfyller rambeslutets förverkandebestämmelser.

5.5 Förmildrande omständigheter

Regeringens bedömning: Rambeslutets bestämmelser om förmildrande omständigheter kräver inte svensk lagändring.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna har lämnat bedömningen utan erinran.

Skälen för regeringens bedömning: Enligt *artikel 5* får föreskrivas att de påföljder som anges i artikel 4 skall kunna lindras under särskilda omständigheter. Det gäller om gärningsmannen tar avstånd från brottslig verksamhet inom området narkotikahandel och handel med prekursorer och förser administrativa eller rättsliga myndigheter med uppgifter som de inte skulle ha kunnat erhålla på annat sätt och som hjälper dem att förebygga eller mildra effekterna av brottet, identifiera eller väcka åtal mot de övriga gärningsmännen, finna bevis eller förebygga ytterligare sådana brott som anges i artiklarna 2 och 3, dvs. brott i samband med handel med narkotika eller prekursorer samt medverkan och försök till brotten. Artikel 5 är fakultativ och uppställer därmed inte något krav på lagstiftning.

Enligt svensk rätt finns redan möjligheter att i mildrande riktning vid straffmätning bl.a. beakta om den tilltalade efter förmåga sökt förebygga eller avhjälpa eller begränsa skadliga verkningar av brottet eller om den tilltalade frivilligt angett sig. Det saknas skäl att införa ytterligare förmildrande omständigheter i svensk rätt med anledning av rambeslutet.

5.6 Ansvar och påföljder för juridiska personer

Regeringens bedömning: Svensk rätt uppfyller de krav som rambeslutet ställer i fråga om ansvar och påföljder för juridiska personer.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna har lämnat bedömningen utan erinran.

Skälen för regeringens bedömning: I *artiklarna 6 och 7* finns bestämmelser om ansvar och påföljder för juridiska personer. Med juridisk person avses enligt artikel 1 punkt 3 varje enhet som har denna status enligt tillämplig nationell lagstiftning, undantaget stater eller andra offentliga organ när de utövar sina offentliga maktbefogenheter samt offentliga internationella organisationer. Denna definition förekommer också i andra rambeslut, t.ex. rambeslutet om bekämpning av bedrägeri och förfalskning som rör andra betalningsmedel än kontanter (EGT L 149, 2.6.2001, s. 1), och är alltså vedertagen.

Bestämmelserna om ansvar och påföljder för juridiska personer innebär att påföljder i form av bötesstraff eller administrativa avgifter under vissa förutsättningar skall kunna åläggas sådana personer när brott har begåtts till deras förmån. Något krav på att införa straffrättsligt ansvar för juridiska personer finns alltså inte.

Bestämmelserna utgör standardbestämmelser som finns i flera andra rambeslut, bl.a. i rambeslutet om förstärkning av skyddet mot förfalskning i samband med införandet av euron (EGT L 140, 14.6.2000, s. 1). I samband med att riksdagen godkände det rambeslutet gjordes den bedömningen att de svenska reglerna om företagsbot motsvarar de krav som ställs i rambeslutet (prop. 1999/2000:85, bet. 1999/2000:JuU20, rskr. 1999/2000:217). Samma bedömning gjordes i det lagstiftningsärendet som behandlade de lagändringar som var nödvändiga till följd av rambeslutet (prop. 2000/01:40, bet. 2000/01:JuU9, rskr. 2000/01:138). I den rapport som kommissionen upprättade avseende medlemsstaternas genomförande av rambeslutet (KOM [2002] 771 slutlig) angavs också att Sverige har lagstiftning om att juridiska personer kan ställas till rättsligt ansvar för de brott som omfattas av rambeslutet. Som framgått av avsnitt 5.1.6 bereds för närvarande inom Justitiedepartementet departementspromemorian Företagsbot (Ds 2001:69) med förslag om bl.a. en utvidgning av möjligheterna att ålägga företagsbot.

Även i fråga om rambeslutet om olaglig narkotikahandel får de gällande svenska reglerna om företagsbot anses uppfylla de krav som uppställs vad gäller ansvar och påföljder för juridiska personer. Samma bedömning görs i fråga om de förslag som lämnats i den departementspromemoria som är under beredning.

5.7 Behörighet

Regeringens bedömning: Rambeslutets krav på behörighet (domsrätt) motsvarar i princip svenska bestämmelser på området. Sverige bör i den ordning som föreskrivs i rambeslutet lämna underrättelse om

att Sverige inte kommer att tillämpa behörighetsbestämmelsen i artikel 8 punkt 1 c.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna har lämnat bedömningen utan erinran.

Skälen för regeringens bedömning: *Artikel 8 punkt 1 a* föreskriver att en medlemsstat skall ha behörighet i fråga om brott enligt rambeslutet som har ägt rum helt eller delvis på medlemsstatens territorium.

Enligt svenska regler om straffrättslig behörighet (domsrätt) döms efter svensk lag vid svensk domstol för brott som begåtts här i riket. Detsamma gäller om det är ovisst var ett brott har förövats men det finns skäl att anta att det har begåtts inom riket. Ett brott anses begånget där den brottsliga handlingen företogs och också där brottet fullbordades eller, vid försök, där brottet skulle ha fullbordats. Så snart någon del av handlingen har ägt rum här i riket är alltså handlingen i sin helhet att anse som begången i Sverige. Dessa bestämmelser ger svenska domstolar behörighet att döma över brott i de fall som avses i punkt 1 a. Någon lagändring krävs därför inte.

Enligt svensk rätt döms vidare för brott som begåtts utom riket efter svensk lag vid svensk domstol bl.a. om brottet har begåtts av en svensk medborgare.

Härigenom uppfylls åtagandet i *punkt 1 b* att varje medlemsstat skall fastställa behörighet beträffande brott enligt rambeslutet som har begåtts av en av medlemsstatens medborgare. Detsamma gäller åtagandet i *punkt 3* om att en medlemsstat, som enligt sin lagstiftning inte utlämnar sina egna medborgare, skall fastställa sin behörighet i fråga om och, i förekommande fall, väcka åtal för brotten enligt rambeslutet när de har begåtts av en av landets medborgare utanför landets territorium.

Enligt *punkt 1 c* skall en medlemsstat vidare ha behörighet att döma över brott enligt rambeslutet som har begåtts till förmån för en juridisk person som är etablerad på medlemsstatens territorium. Som framgått ovan har svenska domstolar alltid behörighet att döma över brott som helt eller delvis har begåtts i Sverige. Dessutom har domstolarna en vidsträckt behörighet att döma över brott som begåtts utom riket. Bestämmelsen i punkt 1 c motsvaras dock inte av en likalydande behörighetsregel i svensk rätt. Sverige bör därför utnyttja den möjlighet som föreskrivs i *punkt 2* att inte tillämpa denna bestämmelse. Enligt *punkt 4* skall rådets generalsekretariat och kommissionen underrättas om detta. Det bör ske genom regeringens försorg.

Sammanfattningsvis görs bedömningen att svensk domsrätt föreligger i samtliga fall där medlemsstaterna ovillkorligen skall kunna utöva domsrätt.

6 Olovlig befattning med narkotikaprekursorer

6.1 Utgångspunkter för genomförandet av rambeslutets bestämmelser om brott i samband med handel med narkotikaprekursorer

Regeringens förslag: För att rambeslutets bestämmelser om straffbara handlingar fullt ut skall uppfyllas införs ett nytt brott, olovlig befattning med narkotikaprekursorer, i narkotikastrafflagen (1968:64), och försök till detta brott kriminaliseras.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser har tillstyrkt förslaget eller lämnat det utan erinran. *Hovrätten för Övre Norrland* har som ett alternativ till att placera brottet i en egen paragraf föreslagit att brottet skall utgöra en form av narkotikabrott.

Skälen för regeringens förslag

Ett nytt brott i narkotikastrafflagen

Av avsnitt 5.2–5.7 har framgått att svensk rätt i stort uppfyller bestämmelserna i rambeslutet om olaglig narkotikahandel. Rambeslutets krav på vilka handlingar som skall vara straffbelagda uppfylls till övervägande del av gällande straffbestämmelser. Det finns dock vissa situationer som skall vara straffbelagda enligt rambeslutets bestämmelser som inte är kriminaliserade i svensk rätt.

Enligt rambeslutet, artikel 2 punkt 1 d, skall det vara straffbart att uppsåtligen tillverka, transportera eller distribuera prekursorer, där den som ägnar sig åt detta är medveten om att prekursorerna skall användas i eller för olaglig framställning eller tillverkning av narkotika.

Enligt rambeslutets artikel 1 avses med prekursorer alla de ämnen som är förtecknade i gemenskapslagstiftningen och som sätter de skyldigheter i kraft som följer av artikel 12 i Förenta nationernas konvention av den 20 december 1988 mot olaglig hantering av narkotika och psykotropa ämnen. En prekursor utgör ett ämne som kan användas för att framställa ett annat ämne. Ordet används inte bara i narkotikasammanhang utan förekommer även i andra sammanhang, t.ex. inom det vetenskapliga området. Ämnen som kan användas för att framställa narkotika är exempelvis efedrin, aceton, saltsyra och svavelsyra.

Som konstaterats i avsnitt 5.2.2 kan sådan olaglig hantering av narkotikaprekursorer som avses i rambeslutet vara straffbar i svensk rätt som, i de fall det inte är fråga om gärningsmannaskap, förberedelse eller försök till eller medhjälp till narkotikabrott eller grovt narkotikabrott. Försök till dessa brott är dock inte straffbelagt. Enligt rambeslutet skall emellertid försök till brott avseende narkotikaprekursorer vara straffbelagt.

Eftersom rambeslutet är bindande för Sverige, krävs svenska lagändringar i dessa avseenden för att rambeslutet helt skall uppfyllas. Som regeringen har konstaterat i propositionen om Sveriges antagande av rambeslutet (prop. 2003/04:147) avser ändringarna förfaranden som från svensk utgångspunkt måste anses vara straffvärda. Som framgår nedan i

avsnitt 6.2 finns det dessutom skäl att föreslå mer långtgående lagändringar än vad rambeslutet kräver.

En fråga är då i vilken lag lagändringarna bör göras. I narkotikastrafflagen (1968:64) regleras olovlig befattning, däribland olaglig handel, med narkotika. I lagen (1992:860) om kontroll av narkotika (narkotikakontrollagen) regleras den legala befattningen med narkotika och narkotikaprekursorer. Enligt lagen får narkotika hanteras för medicinskt, vetenskapligt eller annat samhällsnyttigt ändamål som är särskilt angeläget. Syftet med kontrollen av narkotikaprekursorer är att motverka olaglig framställning av narkotika.

Eftersom narkotikastrafflagen i likhet med rambeslutet reglerar olaglig befattning med narkotika medan narkotikakontrollagen reglerar den legala befattningen talar systematiska skäl för att lagändringarna görs i narkotikastrafflagen. Till detta kommer att den straffbestämmelse som finns i narkotikakontrollagen rör överträdelser av bestämmelser som närmast har karaktären av ordningsföreskrifter. En straffbestämmelse som reglerar de betydligt allvarigare gärningar som omfattas av rambeslutets reglering av narkotikaprekursorer med krav på stränga straffskalor i vissa fall skulle passa sämre in i narkotikakontrollagen. Dessutom omfattas de förfaranden som skall vara straffbelagda redan i stor utsträckning av bestämmelserna i narkotikastrafflagen. Regeringen föreslår därför att lagändringarna görs i narkotikastrafflagen.

Eftersom det knappast kan komma i fråga att straffbelägga försök till försök, till förberedelse eller till medhjälp till narkotikabrott eller grovt narkotikabrott, föreslås att olovliga förfaranden med narkotikaprekursorer kriminaliseras som ett självständigt brott och att försök till detta brott också straffbeläggs. För detta talar också att dessa brott skall kunna leda till strängare straff än de i regel gör idag (se avsnitt 6.3). Dessutom markeras genom en sådan kriminalisering tydligare att brotten är allvarliga.

Av tydlighetsskäl och systematiska skäl bör det nya självständiga brottet placeras efter bestämmelserna som rör fullbordade narkotikabrott men framför bestämmelserna som rör osjälvständiga brottsformer och medverkan. Regeringen föreslår därför att brottet införs i en ny 3 b § i narkotikastrafflagen.

Brottsrubriceringen m.m.

En fråga är då hur de ämnen som avses med narkotikaprekursorer enligt rambeslutet skall definieras och hur det nya brottet skall rubriceras. I Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 273/2004 av den 11 februari 2004 om narkotikaprekursorer används begreppet narkotikaprekursorer. Samma begrepp används i rådets förordning (EG) nr 111/2005 av den 22 december 2004 om regler för övervakning av handeln med narkotikaprekursorer mellan gemenskapen och tredjeländer. Förordningarna innehåller en för EU gemensam definition av vilka ämnen som skall anses som narkotikaprekursorer och reglerar den lagliga hanteringen av narkotikaprekursorer inom EU och i förhållande till tredjeländer. I 7 a § narkotikakontrollagen finns en hänvisning till förordningarna. Av bestämmelsen följer att med narkotikaprekursorer avses i lagen ett ämne som kan användas för olaglig framställning av narkotika och som finns upptaget i bilaga till förordningarna.

Eftersom rambeslutets begrepp prekursorer anknyter till ämnen som är förtecknade i denna gemenskapslagstiftning, som använder begreppet narkotikapreursorer, bör det nya brottet i narkotikastrafflagen också knyta an till förordningarna och använda samma begrepp. Vidare bör prekursorerna så långt möjligt beskrivas i narkotikastrafflagen, eftersom lagen utgör en straffrättslig lagstiftning. I enlighet med vad som gäller för narkotikabegreppet bör en grundläggande bestämning av vad som avses anges i lagen. Därutöver bör på samma sätt som gäller enligt narkotikakontrollagen hänvisas direkt till gemenskapslagstiftningen. Det föreslås därför att narkotikapreursorer definieras på i princip samma sätt som i narkotikakontrollagen. Eftersom det nya brottet skall omfatta olika slag av befattning med narkotikapreursorer, föreslår regeringen att det rubriceras olovlig befattning med narkotikapreursorer.

6.2 Olovlig befattning med narkotikapreursorer

Regeringens förslag: Det nya brottet omfattar uppsåtlig överlåtelse, framställning, förvärv, anskaffning, bearbetning, förpackning, transport och annan liknande befattning med narkotikapreursorer som är avsedda för olovlig framställning av narkotika samt uppsåtlig förvaring, innehav och annan befattning med sådana narkotikapreursorer.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna har tillstyrkt förslaget eller lämnat det utan erinran. *Hovrätten för Övre Norrland* har ansett att användningen av ”annan liknande befattning” och ”annan befattning” gör att gränsen för det straffbara området blir otydlig och att skillnaden mellan de handlingar som avses blir svårbedömd. *Juridiska fakulteten vid Lunds universitet* har framfört att det inte är helt klart om ”annan liknande befattning” är mer begränsat än ”annan befattning” eller hur dessa två beskrivningar i övrigt förhåller sig till varandra. *Åklagarmyndigheten* har framfört att ytterligare överväganden bör göras i fråga om kriminalisering av annan än direkt befattning och av oaktsam befattning med narkotikapreursorer. Enligt myndigheten bör övervägas om det nya brottet bör omfatta förfaranden som motsvarar narkotikabrottet att bjuda ut narkotika till försäljning, förvara eller befordra vederlag för narkotika, förmedla kontakter mellan säljare och köpare eller att företa annan sådan åtgärd, om förfarandet är ägnat att främja handel med narkotika samt narkotikabrottet att begå en gärning med narkotika av oaktsamhet. *Åklagarmyndigheten* har vidare framfört att förvaring av narkotika utgör en form av kvalificerat eller aktivt innehav av narkotika. Enligt myndigheten spelar förvarare av narkotika en viktig och straffvärd roll i den organiserade narkotikabrottsligheten och finns det anledning att utgå från att förvararna av narkotikapreursorer kommer att agera på ungefär samma straffvärda sätt. *Åklagarmyndigheten* har ansett att förvaring av narkotikapreursorer därför lagtekniskt bör behandlas på samma sätt som narkotika. *Föräldraföreningen Mot Narkotika* har ansett att det inte skall finnas någon skillnad mellan befattning med narkotika och befattning med narkotikapreursorer. – *Rikspolisstyrelsen (RPS)* har påpekat att Tullverket och Kustbevakningen utgör viktiga resurser för brottsbekämpningen

och ansett att det är önskvärt med en reglering som möjliggör deras medverkan även när misstanke uppstår om olovlig befattning med narkotikaprekursorer. Också *Tullverket* har föreslagit att verket skall ha en roll avseende narkotikaprekursorer. Enligt *Tullverket* bör myndigheten ges möjlighet att ingripa när narkotikaprekursorer eller ämnen som kan användas för olovlig framställning av narkotika påträffas under transport i samband med andra kontroller eller vid husrannsakan. *Tullverket* har föreslagit att verkets förundersökningsrätt och rätt att använda tvångsmedel enligt lagen om straff för smuggling utvidgas till att omfatta det nya prekursorsbrottet och försök och förberedelse till narkotikabrott. I vart fall bör enligt *Tullverket* införas en rapporteringsskyldighet i förhållande till polisen. *Kustbevakningen* har uttryckt förståelse för de hinder som av gemenskapsrättsliga skäl kan föreligga mot en särskild in- och utförselreglering av gemenskapsvaror som narkotikaprekursorer men ändå ställt frågan om det inte kan finnas anledning att ytterligare överväga detta. Enligt *Kustbevakningen* bör övervägas andra lösningar avseende åtminstone befogenheterna i lagen om straff för smuggling. Myndigheten har framfört att det finns anledning att utnyttja den brottsbekämpande resurs som både en tull- och en kustbevakningstjänsteman utgör. *Föräldraföreningen Mot Narkotika* har ansett att all hantering av narkotikaprekursorer skall kräva tillstånd. – *Tullverket* har efterlyst ett klagörande av hur transitering och lagring på tullager av narkotikaprekursorer förhåller sig till t.ex. transport av narkotikaprekursorer.

Skälen för regeringens förslag

Utgångspunkter för utformningen av det nya brottet

När det gäller hur det nya brottet skall utformas utgör rambeslutet en utgångspunkt. Enligt rambeslutet skall vissa uppsåtliga förfaranden med narkotikaprekursorer vara straffbelagda, nämligen tillverkning, transport och distribution av narkotikaprekursorer när prekursorerna skall användas för olaglig framställning eller tillverkning av narkotika.

Rambeslutet innehåller emellertid endast minimiregler. Det innebär att ytterligare gärningar avseende narkotikaprekursorer kan kriminaliseras. Detta har också kommit till uttryck i rambeslutets ingress.

Den olagliga narkotikahandeln är ett allvarligt globalt problem, som under senare år ökat. Handeln är ofta gränsöverskridande och utgör ett hot mot såväl människors hälsa och livskvalitet som staters lagliga ekonomi, stabilitet och säkerhet. Olaglig narkotikahandel alstrar även annan, ofta grov, brottslighet. För att effektivt kunna bekämpa brottsligheten är det nödvändigt att vidta åtgärder inte bara mot narkotikahandlingen och narkotikamissbruket i sig utan även mot den olagliga framställningen av narkotika.

Sverige har i en internationell jämförelse en sträng narkotikastrafflagstiftning. All befattning med narkotika, även brukande, som inte sker för legala ändamål är kriminaliserad och domstolarna dömer ut kännbara straff för narkotikabrott.

Sverige har vidare under lång tid varit drivande i internationella sammanhang i arbete som syftar till att förhindra och bekämpa olovlig befattning med narkotika. Sverige har också intagit en aktiv roll i arbetet med att förhandla fram förevarande rambeslut, som omfattar brott avse-

ende både narkotika och narkotikaprekursorer. Genom rambeslutet skapas ett gemensamt rättsområde inom EU som underlättar det polisiära och rättsliga samarbetet för att förebygga och bekämpa olaglig narkotikahandel. Tillsammans med de övriga insatser som görs för att stärka det polisiära och rättsliga samarbetet inom EU innebär detta att den illegala narkotikahandeln kan bekämpas effektivare.

Mot denna bakgrund finns det, när nu befattning med narkotikaprekursorer skall kriminaliseras som ett självständigt brott, skäl att straffbelägga inte endast de förfaranden som anges i rambeslutet utan alla förfaranden som kan anses straffvärda.

En självklar förutsättning när befattning med narkotikaprekursorer skall straffbeläggas som ett nytt brott är att det måste uppställas ett krav på att prekursoren eller prekursorerna skall användas för olaglig framställning eller tillverkning av narkotika. Detta är en grundläggande förutsättning enligt rambeslutet och det som principiellt skiljer den legala hanteringen av prekursorer från den olovliga och därmed straffvärda befattningen med prekursorer. Denna förutsättning har också kommit till uttryck i gällande svensk rätt genom att prekursorer anses kunna utgöra sådana hjälpmedel som avses i bestämmelsen om förberedelse till brott. Rekvisitet i det nya brottet kan lämpligen utformas så att prekursorerna skall vara avsedda för olaglig framställning av narkotika. Denna terminologi överensstämmer med narkotikastrafflagens. Det bör inte krävas att den som tar befattning med sådana prekursorer också är den som skall använda dem för narkotikaframställningen. En sådan begränsning kan inte heller anses finnas i rambeslutet eller enligt gällande rätt.

När det gäller vilket subjektivt krav som skall ställas upp i förhållande till prekursorernas avsedda användning anges i rambeslutet att den som tar befattning med narkotikaprekursorer ”skall vara medveten om” vad prekursorerna skall användas till. I svensk rätt bör straffansvaret omfatta samtliga uppsåtsformer. Den som har uppsåt i någon form till att prekursorerna är avsedda för olaglig narkotikaframställning måste anses handla straffvärt. Denna avgränsning motsvarar också vad som gäller förberedelsebrottet idag. Detta subjektiva krav måste gälla tillsammans med ett krav på uppsåt i fråga om de befattningsformer som skall omfattas av det nya brottet.

Åklagarmyndigheten har framfört att det bör övervägas att kriminalisera även oaktsam befattning med narkotikaprekursorer. *Föräldraföreningen Mot Narkotika* har ansett att det inte skall finnas någon skillnad mellan befattning med narkotika och befattning med narkotikaprekursorer. Regeringen vill i denna del anföra följande. Den illegala befattningen med narkotikaprekursorer utgör ett förstadium till illegal befattning med narkotika. Dessutom kan prekursorer hanteras lagligen både i yrkesmässiga sammanhang och för personligt bruk i större utsträckning än vad som är möjligt beträffande narkotika. Detta talar för en försiktighet i fråga om kriminaliseringen. Det är också viktigt att avgränsa det straffbara området på ett tydligt sätt. Att då låta straffansvar följa redan vid oaktsamhet eller ens vid grov oaktsamhet vore enligt regeringens mening att utsträcka kriminaliseringen för långt. Regeringen finner alltså inte anledning att låta ansvar följa redan vid oaktsamhet, vare sig i fråga om det nya brottet i dess helhet eller specifikt i fråga om narkotikaprekursorernas avsedda användning.

De former av befattning som skall vara straffbelagda enligt rambeslutet – tillverkning, transport och distribution – utgör olika kvalificerade led i en kedja från framställning till spridning av narkotikaprekursorer. Dessa förfaranden skall givetvis omfattas av det nya brottet. Emellertid kan även andra åtgärder med narkotikaprekursorer ingå i eller ha ett direkt samband med en sådan kedja. Också annan befattning med prekursorer kan förekomma. När det gäller vilka befattningsformer som skall omfattas av det nya brottet bör beaktas att brottet skall vara uppsåtligt och endast omfatta befattning med narkotikaprekursorer när de skall användas för att framställa narkotika olovligen. Vidare kan det knappast anses icke straffvärt att t.ex. förpacka eller förvara sådana prekursorer samtidigt som transport av prekursorerna måste anses som straffvärt. Dessutom kan straffansvar för befattning med prekursorer följa redan idag genom t.ex. förberedelseansvaret som omfattar ett antal olika befattningsformer, däribland förvaring. Regeringen menar därför att i princip all befattning med prekursorer som är avsedda för narkotikaframställning måste anses straffvärd och följaktligen bör omfattas av det nya brottet.

För detta talar också att regleringen därigenom blir tydligare. Om viss sorts befattning, t.ex. förvaring, inte skulle innefattas i det nya självständiga brottet avseende narkotikaprekursorer, skulle straffansvar för förberedelse till narkotikabrott ändå kunna följa enligt bestämmelserna om förberedelse till framställning av narkotika. Befattning med samma sorts ämnen skulle då alltså bedömas enligt två skilda straffbestämmelser med kanske olika straffskalor beroende på vilken sorts befattning det var fråga om.

Av det redovisade följer sammanfattningsvis att i princip all uppsåtlig befattning med narkotikaprekursorer som är avsedda för olovlig narkotikaframställning är så straffvärd att den skall omfattas av det nya brottet. När det gäller vilka befattningsformer som närmare bestämt skall innefattas är det naturligt att hämta ledning i motsvarande kriminalisering avseende narkotika. Den kriminaliseringen omfattar överlåtelse, framställning av narkotika avsedd för missbruk, förvärv i överlåtelsesyfte, anskaffning, bearbetning, förpackning, transport, förvaring och annan sådan befattning med narkotika som inte är avsedd för eget bruk, utbudande till försäljning, förvaring eller befördran av vederlag, förmedling av kontakter mellan säljare och köpare eller någon annan sådan åtgärd, om förfarandet är ägnat att främja narkotikahandel samt innehav, brukande och annan befattning med narkotika. Dessa förfaranden med narkotika skall tjäna som utgångspunkt när det i det följande övervägs vilka befattningsformer som skall omfattas av det nya brottet för att uppfylla rambeslutets krav på att tillverkning, transport och distribution skall vara straffbelagt samt vilken övrig befattning som skall omfattas av det nya brottet. Regeringen vill här framhålla, vilket *Tullverket* efterlyst ett klagörande om, att befattningsformerna skall förstås på samma sätt som beträffande narkotikabrotten.

Överlåtelse

Överlåtelse av narkotika är kriminaliserat. Begreppet överlåtelse i narkotikastrafflagen har samma innebörd som i civilrättsliga sammanhang och omfattar försäljning, byte, gåva eller annat förfarande genom vilket

äganderätten till narkotika överförs till någon annan. Även utlåning av narkotika omfattas, om inte samma parti narkotika förutsätts bli återlämnat. För att någon skall anses ha överlåtit narkotika krävs inte att denne tagit fysisk befattning med överlämnandet av narkotikan. Normalt fullbordas överlåtelsebrottet genom att partiet överlämnas till den nya ägaren eller en representant för denne. Den som överlämnat narkotikan kan, beroende på omständigheterna, vara att anse som gärningsman eller som medhjälpare. Om mottagaren är rätt ägare eller en representant för ägaren har dock inte någon överlåtelse skett.

Rambeslutet innehåller inget krav på kriminalisering av överlåtelse av narkotikaprekursorer. Däremot omfattar rambeslutet distribution av narkotikaprekursorer. Överlåtelse utgör ett naturligt led i en distributionskedja. Dessutom utgör överlåtelse en av de mest centrala och straffvärda gärningsformerna beträffande narkotika. Överlåtelse av narkotikaprekursorer bör därför omfattas av det nya brottet.

Regeringen föreslår följaktligen att uppsåtlig överlåtelse av narkotikaprekursorer som är avsedda för olovlig framställning av narkotika skall omfattas av det nya brottet.

Framställning

Enligt narkotikastrafflagen är framställning av narkotika avsedd för missbruk straffbelagt. Den 1 juli 1983 byttes begreppet tillverkning ut mot framställning. Det tidigare använda begreppet tillverkning ansågs oklart i fråga om bl.a. avvägning och ompackning. Dessa förfaranden omfattas inte av begreppet framställning utan kriminaliseras särskilt som bearbetning och förpackning av narkotika. Däremot omfattas t.ex. odling av exempelvis cannabis. De ämnen som idag är narkotikaprekursorer kan inte framställas genom odling. Däremot kan exempelvis efedrin utvinnas ur odlade växter.

Enligt rambeslutet är Sverige skyldigt att straffbelägga tillverkning av narkotikaprekursorer. Begreppet framställning passar bättre in i narkotikastrafflagen. Det begreppet måste anses åtminstone i huvudsak uppfylla rambeslutets krav på kriminalisering i denna del. Dessutom föreslås nedan att det nya brottet skall omfatta också bearbetning, förpackning och liknande befattning.

Regeringen föreslår sålunda att uppsåtlig framställning av narkotikaprekursorer som är avsedda för olovlig framställning av narkotika skall omfattas av det nya brottet.

Förvärv

Det är kriminaliserat att förvärva narkotika i överlåtelsesyfte. Med förvärv avses åtgärder varigenom någon får äganderätt till narkotika. I allmänhet är ett förvärv fullbordat i och med att det överlåtna överlämnas till förvärvaren eller en representant för denne.

Förvärv av narkotikaprekursorer omfattas inte av rambeslutets krav på kriminalisering. Förvärv kan dock sägas ha ett samband med distribution av narkotikaprekursorer, eftersom det i princip utgör andra sidan av distributionen. Det ingår som ett led i handeln med prekursorer. Förvärv av

prekursorer som skall användas för att olovligt framställa narkotika framstår därför som ett straffvärt förfarande.

Att uppsåtligt förvärva narkotikaprekursorer som är avsedda för olovlig framställning av narkotika föreslås därför omfattas av brottet olovlig befattning med narkotikaprekursorer.

Anskaffning, bearbetning, förpackning, transport, förvaring, innehav, brukande och annan befattning

Transport av narkotika är straffbelagt. Rambeslutet ålägger Sverige att kriminalisera transport av narkotikaprekursorer. Regeringen föreslår därför att uppsåtlig transport av narkotikaprekursorer som är avsedda för olovlig framställning av narkotika skall omfattas av det nya brottet.

Utöver att transportera är det straffbelagt att anskaffa, bearbeta, förpacka, förvara eller ta annan sådan befattning med narkotika som inte är avsedd för eget bruk. I princip krävs att speciella och någorlunda ingripande åtgärder som i vart fall haft befattningen med narkotika som ett väsentligt ändamål har vidtagits.

Det är vidare straffbart att inneha, bruka eller ta annan befattning med narkotika. Denna kriminalisering är subsidiär i förhållande till kriminaliseringarna av de andra befattningsformerna och omfattar bl.a. innehav för eget bruk.

Enligt rambeslutet är medlemsstaterna skyldiga att, utöver transport och framställning, kriminalisera distribution av narkotikaprekursorer. Det finns inget krav på att just begreppet distribution används i lagstiftningen. Däremot krävs att de förfaranden som enligt en gemensam standard kan sägas ingå i begreppet kriminaliseras.

Begreppet distribution förekommer inte i narkotikastrafflagen. Någon tydlig ledning av vad som avses kan inte heller fås av rambeslutets bestämmelser om narkotika. Där räknas distribution upp vid sidan av t.ex. överlåtelse, förmedling och försändelse. Begreppet distribution måste dock anses innefatta eller åtminstone ha ett nära samband med överlåtelse och förvärv, se ovan. Även transport kan utgöra ett led i en distribution.

Som ovan föreslagits skall överlåtelse, framställning, förvärv och transport omfattas av det nya brottet. Dessa förfaranden utgör led i en distributionskedja. De täcker dock inte alla sådana förfaranden. Framställning omfattar inte bearbetning och förpackning. Anskaffning åt annan är också en form av befattning som faller utanför de nämnda gärningsformerna.

Att anskaffa narkotikaprekursorer som skall användas för framställning av narkotika måste anses lika straffvärt som att förvärva prekursorer i samma syfte. Bearbetning och förpackning har en nära koppling till framställning. Bearbetning och förpackning av prekursorer som skall användas för framställning av narkotika måste därför anses höra till de straffvärda förfarandena. Regeringen föreslår följaktligen att de nu nämnda befattningsformerna omfattas av det nya brottet.

Härutöver föreslår regeringen att även annan befattning som liknar de nu uppräknade befattningsformerna omfattas – inte minst för att rambeslutets krav på kriminalisering av distribution helt skall uppfyllas. Eftersom begreppet distribution är främmande för narkotikastrafflagen, bör

användas ett begrepp som närmare anknyter till den gällande terminologin i narkotikastrafflagen. Som ett samlingsbegrepp används där just ”befattning”. Det framstår som lämpligt att använda ”annan befattning” också som ett samlingsbegrepp för de ytterligare förfaranden som skall omfattas. För att utesluta andra former av befattning som inte kan sägas likna de nämnda befattningsformerna och som diskuteras nedan måste emellertid begreppet kvalificeras på något sätt. Det kan ske genom att det förutsätts att det skall vara fråga om *liknande* befattning.

Åklagarmyndigheten har framfört att förvaring av narkotikaprekursorer bör behandlas på samma sätt som förvaring av narkotika och alltså jämföras med transport etc. Enligt myndigheten utgör förvaring en form av aktivt innehav. När det gäller brottet förvaring av narkotika ingår inte förvaring av narkotika för eget bruk. Sådant brott omfattas i stället av innehavskriminaliseringen. Vid förvaring och innehav av narkotikaprekursorer kan någon motsvarande distinktion i fråga om eget bruk inte göras. Det avgörande är att någon tar befattning med narkotikaprekursorer som är avsedda för olovlig narkotikaframställning och denna framställning kan utföras av antingen samma person eller någon annan person. Dessutom är förvaring av narkotikaprekursorer, som *Åklagarmyndigheten* också är inne på, ett slags kvalificerat innehav. Både förvaring och innehav kan vidare sägas vara gärningsformer av mer passiv natur än de tidigare beskrivna. Om förvaring och innehav av narkotikaprekursorer skulle behandlas olika, skulle gränsdragningen mellan dessa befattningar bli otydlig. Regeringen anser därför att förvaring och innehav skall behandlas på samma sätt. Detsamma måste gälla annan befattning, dvs. sådan övrig befattning som är av mindre kvalificerat slag.

Förvaring av narkotikaprekursorer kan idag bedömas som förberedelse till narkotikabrott eller grovt narkotikabrott. Som framgått tidigare i detta avsnitt måste dessutom förvaring anses straffvärt på samma grund som t.ex. transport och förpackning. Förvaring bör därför omfattas av det nya brottet. Därmed bör i enlighet med vad som nyss sagts även innehav och annan befattning omfattas. Regeringen föreslår alltså att det nya brottet skall omfatta att uppsåtligen förvara, inneha eller ta annan befattning med narkotikaprekursorer avsedda för olovlig framställning av narkotika.

Med de två kategorier av befattningsformer som nu föreslagits och som språkligt och lagtekniskt ansluter till den begreppsanvändning och subsidiaritetsprincip som gäller för narkotikabrotten delar regeringen inte *Hovrättens för Övre Norrland* och *Juridiska fakultetens vid Lunds universitet* farhågor att gränsdragningen mellan kategorierna eller förhållandet dem emellan blir otydligt.

När det slutligen gäller brukande kan prekursorer som det tas befattning med för att de skall brukas i den mening som avses med brukande av narkotika aldrig omfattas av brottet olovlig befattning med narkotikaprekursorer. Detta p.g.a. rekvisitet att prekursorerna skall vara *avsedda för framställning av narkotika*. Sådant brukande bör inte heller kriminaliseras som en särskild gärning. Något behov av detta kan knappast anses föreligga, eftersom de flesta narkotikaprekursorer inte kan brukas direkt.

Sammanfattningsvis föreslår regeringen alltså att uppsåtlig anskaffning, bearbetning, förpackning, transport och annan liknande befattning med narkotikaprekursorer skall omfattas av det nya brottet, förutsatt att prekursorerna är avsedda för olovlig framställning av narkotika. Det-

samma skall gälla uppsåtlig förvaring, innehav och annan befattning med sådana narkotikaprekursorer.

Utbjudande till försäljning, förvaring eller befordran av vederlag, förmedling av kontakter mellan säljare och köpare och annan sådan åtgärd

Enligt narkotikastrafflagen är det straffbart att bjuda ut narkotika till försäljning, förvara eller befordra vederlag för narkotika, förmedla kontakter mellan säljare och köpare och att företa annan sådan åtgärd, om förfarandet är ägnat att främja narkotikahandel.

De befattningar som omfattas avser inte direkt befattning med narkotika utan ett allmänt främjande av handel med narkotika. Med narkotikahandel avses en mer vanemässig eller yrkesmässig överlåtelseverksamhet liksom också sådana större förvärv eller överlåtelser som uppenbarligen förutsätter en organiserad eller annars mer omfattande avyttringsverksamhet i missbrukarledet (jfr prop. 1982/83:141 s. 21). När bestämmelsen infördes angavs att den grova narkotikabrottsligheten i en helt annan utsträckning än annan grövre brottslighet brukar förövas i organiserade och systematiska former där de olika åtgärder som utgör de formella brotten ingår i en verksamhet som ofta sträcker sig över långa tider. Vidare angavs att det hade visat sig vara svårt att bevisa att ett sådant brott, som ett förfarande varit avsett att främja, kommit till stånd. Därmed kunde inte heller medverkansansvaret komma i fråga (a. prop. s. 19 ff.).

I promemorian lämnades inte något förslag om att kriminalisera förfaranden som mer allmänt främjar handel med narkotikaprekursorer. *Åklagarmyndigheten* har framfört att en sådan kriminalisering bör övervägas. Detsamma har uttryckts av *Föräldraföreningen Mot Narkotika*. Av skäl som regeringen anfört ovan i fråga om utgångspunkterna för utformningen av det nya brottet bör en viss försiktighet iakttas vid kriminaliseringen. Vidare tar åtgärder som att förmedla kontakter mellan säljare och köpare etc. inte sikte på en direkt befattning med narkotikaprekursorer på det sätt som förutsatts ovan för att straffansvar skall gälla enligt det nya brottet. Denna åtskillnad har också kommit till uttryck i rambeslutet genom att straffbestämmelsen där endast avser omedelbart handhavande av narkotikaprekursorer. Dessutom kan i vissa fall t.ex. förmedling av kontakter träffas av straffansvar främst enligt bestämmelserna om medhjälp. Sådana skäl som anfördes för att straffbelägga dessa förfaranden avseende narkotika kan inte heller anföras beträffande handel med narkotikaprekursorer. Regeringen anser mot denna bakgrund att det skulle utsträcka kriminaliseringen för långt att, utöver all direkt befattning med narkotikaprekursorer utom brukande, kriminalisera förfaranden som mer allmänt främjar handel med narkotikaprekursorer. Något sådant förslag lämnas därför inte.

Införsel och utförsel

Införandet av det nya brottet i narkotikastrafflagen bör inte medföra att förfaranden som innebär att prekursorer förs över Sveriges gränser regleras särskilt. Rambeslutet innehåller inte heller någon bestämmelse om kriminalisering av gränsöverskridande förfaranden. Detta har också re-

missinstanserna, däribland *Tullverket* och *Rikspolisstyrelsen*, instämt i. *Kustbevakningen* har dock ställt frågan om det inte kan finnas anledning att överväga detta ytterligare men har likväl uttryckt förståelse för att det kan föreligga hinder för en sådan reglering av gemenskapsrättsliga skäl. *Föräldraföreningen Mot Narkotika* har ansett att all hantering av narkotikaprekursorer skall kräva tillstånd.

De i avsnitt 6.1 nämnda EG-förordningarna reglerar redan bl.a. när det krävs tillstånd till införsel och utförsel av narkotikaprekursorer. Enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 273/2004 av den 11 februari 2004 om narkotikaprekursorer krävs varken anmälan eller tillstånd för att föra narkotikaprekursorer som redan släppts ut på marknaden mellan medlemsländerna. En reglering om införsel och utförsel mellan länder inom gemenskapen torde strida mot den fria rörligheten. Enligt rådets förordning (EG) nr 111/2005 av den 22 december 2004 om regler för övervakning av handeln med narkotikaprekursorer mellan gemenskapen och tredjeländer krävs i vissa fall export- eller importtillstånd för att föra narkotikaprekursorer till eller från tredjeländer, dvs. länder utanför gemenskapen. Narkotikaprekursorer som förs över Sveriges gränser från respektive till tredjeländer kan i sådana fall träffas av de generella straffbestämmelserna om smuggling i lagen om straff för smuggling. Ytterligare reglering om införsel och utförsel av prekursorer från respektive till tredjeländer skulle inte passa in i systematiken, vare sig i lagen om straff för smuggling eller i narkotikastrafflagen.

Det kan inte heller anses motiverat att införa kvalificerade bestämmelser om smuggling av narkotikaprekursorer på motsvarande sätt som skett i fråga om narkotika i lagen om straff för smuggling där ett särskilt straffansvar gäller för narkotikasmuggling. Bestämmelserna om narkotikasmuggling utgör en särreglering. Flera andra farliga varor som precis som narkotika kan användas direkt, t.ex. skjutvapen, omfattas däremot av de allmänna smugglingsbestämmelserna. Detsamma bör gälla även framöver för de förfaranden med narkotikaprekursorer som idag omfattas av den lagen.

Rikspolisstyrelsen och *Tullverket* har efterlyst en reglering som ger *Tullverket* och *Kustbevakningen* nya befogenheter i fråga om brottet olovlig befattning med narkotikaprekursorer. *Kustbevakningen* har ansett att frågan bör övervägas ytterligare. Någon sådan reglering föreslogs inte i promemorian. Regeringen anser att det finns flera skäl som talar emot en sådan reglering.

Enligt lagen om straff för smuggling har *Tullverket* och tjänsteman vid *Tullverket* vissa befogenheter, bl.a. rätt att besluta om inledande av förundersökning, för att förhindra, utreda och beivra brott enligt lagen och vissa andra brott enligt andra lagar. Detsamma gäller *Kustbevakningen* och tjänstemän vid *Kustbevakningen*. Dessa befogenheter gäller varor som är föremål för särskild reglering beträffande införsel till och utförsel från Sverige, t.ex. tillståndskrav eller anmälningskyldighet. Exempelvis gäller befogenheterna vissa former av narkotikabrott dock inte olovlig narkotikaframställning och förberedelse till detta brott. Narkotikaprekursorer är – som konstaterats ovan – ofta inte underkastade någon reglering alls när det gäller införsel och utförsel. Att ge *Tullverket* och *Kustbevakningen* befogenheter enligt lagen om straff för smuggling för det nya brottet vore därför ett principgenombrott. Det skulle också innebära en

särlösning i förhållande till andra varor som är föremål för brott men som inte skall kontrolleras vid gränspassage.

Dessutom skulle det kunna uppstå praktiska svårigheter att effektivt utnyttja sådana befogenheter i införsel- och utförselsituationer. När det gäller t.ex. narkotika kan i de flesta fall enkelt avgöras om en person som innehar narkotika i samband med gränspassage har rätt till det eller inte. Narkotikaprekursorer däremot har stora legala användningsområden och i de fall de förs över landets gränser och inga särskilda omständigheter föreligger torde det vara svårt att avgöra att de är avsedda att användas för olovlig narkotikaframställning.

Vidare har i betänkandet Gränskontrollag – effektivare gränskontroll (SOU 2004:110) föreslagits en skyldighet för Tullverket och Kustbevakningen att underrätta polis om myndigheten i sin verksamhet finner anledning att anta att en person gjort sig skyldig till brott som hör under allmänt åtal. I betänkandet har också föreslagits att Tullverket och Kustbevakningen skall få hålla kvar personen under viss tid i avvaktan på att en polisman kommer till platsen eller en polismyndighet på annat sätt fattar beslut. Betänkandet har remitterats och bereds för närvarande i Justitiedepartementet.

Mot denna bakgrund anser regeringen att Tullverkets och Kustbevakningens befogenheter inte bör utvidgas till att omfatta det nya brottet. Eftersom frågan om underrättelseskyldighet är föremål för överväganden i ett bredare perspektiv, saknas vidare anledning att – som *Tullverket* föreslagit – överväga en särskild rapporteringsskyldighet beträffande det nya brottet.

Inte heller i övrigt finns skäl att göra några ändringar i lagen om straff för smuggling. Frågan om eventuell konkurrens mellan olovlig befattning med narkotikaprekursorer och brott enligt den lagen får lösas enligt vanliga konkurrensregler på samma sätt som idag.

6.3 Gradindelning och straffskalor

Regeringens förslag: Det nya brottet delas in i tre grader, olovlig befattning med narkotikaprekursorer av normalgraden, ringa brott och grovt brott. Straffskalan för brott av normalgraden är fängelse i högst två år. Straffskalorna för ringa brott och för grovt brott är böter eller fängelse i högst sex månader respektive fängelse i lägst sex månader och högst sex år.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna har tillstyrkt förslaget eller lämnat det utan erinran. *Åklagarmyndigheten* har påpekat att många av de förfaranden som den nya lagstiftningen är avsedd att träffa redan idag är kriminaliserade, främst som förberedelse till narkotikabrott. Myndigheten har framhållit vikten av att straffvärdet inte ändras i mildrande riktning som en följd av lagstiftningen. Enligt myndigheten bör därför enhetliga påföljder gälla för narkotikabrott och olovlig befattning med narkotikaprekursorer. I vart fall bör enligt myndigheten en skillnad mellan brotten inte göras utan en mer omfattande analys av framför allt gränsdragningen mellan det nya brottet och förberedelse till framställning

av narkotika. *Juridiska fakulteten vid Lunds universitet* har framfört synpunkter på de omständigheter som kan konstituera grovt brott. *Föräldraföreningen Mot Narkotika* har ansett att befattning med narkotika och befattning med narkotikaprekursorer skall straffas på samma sätt. Föreningen har vidare ansett att det inte skall införas ett ringa brott avseende olovlig befattning med narkotikaprekursorer.

Skälen för regeringens förslag

Brott av normalgraden och grovt brott

Enligt *artikel 4 punkt 1* skall brott som avser narkotikaprekursorer beläggas med straffrättsliga påföljder med ett maximalt frihetsstraff på minst ett till tre års fängelse. Det innebär att fängelse i minst ett år skall finnas i straffskalan.

Enligt *punkt 4* skall vidare befattning med narkotikaprekursorer vara belagd med straffrättsliga påföljder med ett maximalt frihetsstraff på minst fem till tio år när brottet har begåtts inom ramen för en kriminell organisation och prekursorerna är avsedda att användas i eller för framställning eller tillverkning av narkotika under sådana omständigheter som avses i punkt 2 a eller b. I punkt 2 a anges att brottet avser stor mängd narkotika och i punkt 2 b anges att brottet avser narkotika av typer som är de mest hälsovådliga eller har förorsakat betydande skador på många människors hälsa. Detta innebär att fängelse i minst fem år skall ingå i straffskalan för det nya brottet när sådana omständigheter föreligger.

För att uppfylla kraven i rambeslutet skall alltså olovlig befattning med narkotikaprekursorer ha minst ett års fängelse i straffskalan enligt huvudregeln och vid vissa försvårande omständigheter minst fem års fängelse.

För att tillgodose rambeslutets krav bör enligt regeringen det nya brottet delas in i åtminstone två grader, ett brott av normalgraden och ett grovt brott. Det kan knappast komma i fråga att ha endast ett brott med en spännvidd i straffskalan på upp till åtminstone fem års fängelse. En uppdelning överensstämmer även med den nuvarande systematiken i narkotikastrafflagen och svensk straffrätt i allmänhet där längre fängelsestraff skall kunna dömas ut. Regeringen återkommer till frågan om det bör införas också ett ringa brott, se nedan.

Vid bedömningen av vilka straffskalor som skall gälla för brott av normalgraden och grovt brott är utgångspunkterna att fängelse i ett år respektive fem år skall ingå. Som framgått tidigare i avsnitt 6.2 om det nya brottets omfattning anser regeringen att det inte går att helt jämställa befattning med narkotikaprekursorer med befattning med narkotika. Det samma måste gälla i fråga om straffskalorna. Rambeslutet föreskriver också strängare straff för befattning med narkotika än med narkotikaprekursorer. Vidare bedöms det idag som förberedelse till narkotikabrott eller grovt narkotikabrott att ta sådan befattning med prekursorer som inte inneburit att försökspunkten uppnåtts eller att narkotikabrott fullbordats och som därmed principiellt motsvarar den befattning som skall straffbeläggas i det nya brottet. Sådan befattning leder till att straffet sätts lägre än för försök till brott eller för fullbordat brott. En ytterligare utgångspunkt vid utformningen av straffskalorna är alltså att olovlig befattning med narkotikaprekursorer inte kan anses motivera lika stränga straffskalor som motsvarande befattning med narkotika. Straffskalorna

för narkotikabrott och grovt narkotikabrott är fängelse i högst tre år respektive fängelse i lägst två år och högst tio år. Regeringen anser alltså, till skillnad mot vissa remissinstanser, att straffskalorna för befattning med narkotikaprekursorer som är avsedda för framställning av narkotika skall bestämmas under dessa. Mot denna bakgrund och för att passa in i svensk systematik i allmänhet skulle straffskalorna för brott av normalgraden och grovt brott så som föreslogs i promemorian lämpligen kunna bestämmas till fängelse i högst två år respektive fängelse i lägst sex månader och högst sex år.

Åklagarmyndigheten har efterlyst en närmare analys av hur dessa straffskalor förhåller sig till de straff som kan följa vid förberedelse till narkotikabrott. Som redan framgått leder sådan befattning med narkotikaprekursorer som idag bedöms som förberedelse till narkotikabrott till lägre straff än vad försök till brott eller fullbordat brott gör. Av de generella bestämmelserna om förberedelse i brottsbalken följer att straffet för förberedelse skall sättas under den högsta och får sättas under den lägsta gräns som gäller för fullbordat brott. Högre straff än fängelse i två år får bestämmas endast om fängelse i åtta eller däröver kan följa på det fullbordade brottet. En befattning med narkotikaprekursorer som idag bedöms som förberedelse till narkotikabrott av normalgraden skall alltså medföra ett straff under fängelse i tre år. Vid förberedelse till grovt narkotikabrott skall straffet sättas under tio år. Enligt regeringens bedömning innebär de i promemorian föreslagna straffskalorna för det fullbordade nya brottet – fängelse i högst två år vid brott av normalgraden och fängelse i lägst sex månader och högst sex år vid grovt brott – inte att gärningen är att anse som mindre straffvärd än idag utan snarare tvärtom. Inte heller kan straffmätningen i rättspraxis för förberedelsebrott av nu aktuellt slag anses tala mot att promemorians straffskalor införs. Som exempel kan nämnas NJA 1992 s. 524 där en person dömdes till fängelse i ett år för förberedelse till narkotikabrott i form av befattning med narkotikaprekursorer av vilka skulle framställas amfetamin. Påföljden omfattade dessutom försök till narkotikabrott. Regeringen anser följaktligen att de i promemorian föreslagna straffskalorna framstår som väl avvägda och därför bör gälla.

Sammanfattningsvis föreslår regeringen alltså att brottet olovlig befattning med narkotikaprekursorer skall delas in i grader; ett brott av normalgraden och ett grovt brott. Nedan föreslår regeringen dessutom ett ringa brott. Straffskalan för normalbrottet föreslås vara fängelse i upp till två år medan straffskalan för det grova brottet föreslås vara fängelse i lägst sex månader och högst sex år.

Omständigheter som skall beaktas vid bedömningen av om ett brott utgör grovt brott

Som angetts ovan skall den grövre straffskalan enligt rambeslutet användas när brottet har begåtts inom ramen för en kriminell organisation och narkotikaprekursorerna är avsedda att användas i eller för framställning eller tillverkning av narkotika i stor mängd eller av en typ som är en av de mest hälsovådliga eller som orsakat betydande skador på många människors hälsa.

Enligt narkotikastrafflagen skall vid bedömningen av om ett narkotikabrott är grovt särskilt beaktas, om det har utgjort ett led i en verksamhet som har bedrivits i större omfattning eller yrkesmässigt, avsett särskilt stor mängd narkotika eller annars varit av särskilt farlig eller hänsynslös art. Med särskilt farlig eller hänsynslös art avses exempelvis att det aktuella preparatet varit särskilt farligt eller att gärningen utgjort ett led i en organiserad verksamhet. Bedömningen skall grundas på en sammanvägning av omständigheterna i det särskilda fallet.

På motsvarande sätt bör när det gäller olovlig befattning med narkotikaprekursorer i lagtexten anges exempel på vilka omständigheter som skall påverka bedömningen av om brottet är grovt. De omständigheter som skall beaktas vid bedömningen av om ett narkotikabrott är grovt måste principiellt anses motsvara de situationer av befattning med narkotikaprekursorer som enligt rambeslutet skall vara straffbelagda med det högre maximistraffet. Om ett brott bedrivits inom ramen för en kriminell organisation, är detta att beteckna som att verksamheten bedrivits i större omfattning eller yrkesmässigt eller som att gärningen varit av särskilt farlig eller hänsynslös art. Att ett brott avsett särskilt stor mängd narkotika eller annars varit av särskilt farlig eller hänsynslös art motsvarar rambeslutets krav på att den strängare straffskalan skall användas om narkotikaprekursorerna är avsedda för framställning av narkotika i stor mängd eller av en typ som är en av de mest hälsovådliga eller som orsakat betydande skador på många människors hälsa.

Regeringen föreslår därför att vid bedömningen av om det nya brottet är grovt skall särskilt beaktas om brottet har utgjort ett led i en verksamhet som har bedrivits i större omfattning eller yrkesmässigt, avsett framställning av särskilt stor mängd narkotika eller annars varit av särskilt farlig eller hänsynslös art. *Juridiska fakulteten vid Lunds universitet* har efterfrågat ett tydligare uttryck än ”verksamhet som har bedrivits i större omfattning”. Regeringen anser dock att det är en fördel att använda samma terminologi som gäller för grovt narkotikabrott. På samma sätt som beträffande grovt narkotikabrott skall bedömningen grundas på en sammanvägning av omständigheterna i det särskilda fallet. I sammanhanget skall påpekas att denna utformning av det grova brottet går längre än vad rambeslutet kräver, eftersom rambeslutet förutsätter att de försvårande omständigheterna skall föreligga delvis samtidigt. Den föreslagna utformningen måste emellertid anses motiverad. En mindre långtgående bestämmelse skulle inte fånga in samtliga fall som bör betraktas som grova brott. Den föreslagna formuleringen överensstämmer också principiellt sett med vad som gäller för grovt narkotikabrott.

Ringa brott

Slutligen skall diskuteras om det bör införas ett ringa brott av olovlig befattning med narkotikaprekursorer och vilken straffskala ett sådant brott i så fall bör ha.

Om ett narkotikabrott med hänsyn till arten och mängden narkotika samt övriga omständigheter är att anse som ringa, döms till böter eller fängelse i högst sex månader. Utrymmet för att bedöma ett narkotikabrott som ringa är litet. Det ringa brottet omfattar huvudsakligen gärningar

som endast innefattar eget bruk och innehav av mindre mängder narkotika för eget bruk.

I promemorian föreslogs ett ringa brott av olovlig befattning med narkotikaprekursorer. *Föräldraföreningen Mot Narkotika* har motsatt sig att det införs ett ringa brott. Regeringen anser för sin del att förslaget i promemorian bör genomföras. Det har också godtagits av övriga remissinstanser.

Befattning med narkotikaprekursorer som är avsedda för olovlig narkotikaframställning måste visserligen som regel anses som en mer kvalificerad och därmed mer straffvärd gärning än de gärningar som kan bedömas som ringa narkotikabrott. Det kan dock inte uteslutas att någon t.ex. tar befattning med prekursorer avsedda för framställning av narkotika som – om narkotikabefattningen skulle ha bedömts för sig – skulle ha ansetts som ringa narkotikabrott. Olovlig befattning med narkotikaprekursorer bör i sådana fall inte kunna leda till strängare straff än hantering av ”motsvarande” mängd narkotika. Regeringen anser därför att det bör finnas utrymme att i undantagsfall bedöma en gärning som mindre allvarlig och i ett sådant fall kunna döma ut böter. Böter bör därför ingå i straffskalan för det nya brottet. Det kan föreskrivas genom att ett ringa brott införs med böter som straffminimum. Ett ringa brott överensstämmer med systematiken i narkotikastrafflagen och med svensk straffrätt i allmänhet. Genom ett särskilt ringa brott markeras också tydligt att det krävs att det föreligger vissa särskilda omständigheter för att en gärning skall bedömas som ringa. Införandet av ett ringa brott kan inte heller anses stå i strid med rambeslutet. Rambeslutet reglerar endast vilket maximistraff som skall kunna följä på ett visst förfarande. I fråga om gradindelade brott är det enligt regeringens mening tillräckligt att grövre former av brottet motsvarar vad som krävs enligt rambeslutet. Som framgått ovan föreslås vissa straffskalor för brott av normalgraden och grovt brott som uppfyller rambeslutets krav om vilka straff som skall gälla för brottet. Följaktligen föreslår regeringen att det införs ett ringa brott av olovlig befattning med narkotikaprekursorer.

Ovan har föreslagits att befattning med narkotikaprekursorer av normalgraden och grovt sådant brott inte skall ha lika stränga straffskalor som motsvarande befattning med narkotika. Detta talar för att endast böter bör ingå i straffskalan för sådan befattning med prekursorer som är att anse som ringa. Å andra sidan kan det finnas gärningar avseende prekursorer som visserligen bör bedömas som ringa brott men som ändå kan anses mer straffvärda än de som bedöms som ringa narkotikabrott. Dessutom kan sådana prekursorbrott anses lika straffvärda som andra ringa brott, t.ex. ringa förmögenhetsbrott, för vilka fängelse i sex månader ingår i straffskalan. Straffmaximum för det ringa brottet bör därför vara fängelse i högst sex månader. Regeringen föreslår alltså en straffskala med böter eller fängelse i högst sex månader.

Vid bedömningen av om ett narkotikabrott är ringa skall som nämnts hänsyn tas till arten och mängden narkotika samt övriga omständigheter. Till övriga omständigheter hör typen av befattning. Samma principiella synsätt bör gälla för befattning med narkotikaprekursorer. Utrymmet för att bedöma ett brott som ringa bör på samma sätt som gäller för narkotikabrott vara begränsat.

Det föreslås alltså att motsvarande omständigheter som för ringa narkotikabrott skall beaktas vid bedömningen av om ett brott avseende narkotikaprekursorer är ringa, dvs. om brottet med hänsyn till arten och mängden narkotika som avses framställas samt övriga omständigheter är att anse som ringa.

6.4 Försök, anstiftan och medhjälp

Regeringens förslag: Försök, anstiftan och medhjälp till olovlig befattning med narkotikaprekursorer av normalgraden, ringa sådant brott och grovt sådant brott kriminaliseras i fråga om överlåtelse, framställning, förvärv, anskaffning, bearbetning, förpackning, transport och annan liknande befattning.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna har tillstyrkt förslaget eller lämnat det utan erinran. *Juridiska fakulteten vid Lunds universitet* har ifrågasatt om den föreslagna kriminaliseringen av försök till alla delar är lyckad och exempelvis undrat om det finns ett kriminalpolitiskt behov av att kriminalisera försök att förpacka narkotikaprekursorer. *Åklagarmyndigheten* har framfört att förvaring av narkotikaprekursorer bör behandlas på samma sätt som beträffande narkotika, vilket skulle leda till att försök till förvaring av narkotikaprekursorer kriminaliseras.

Skälen för regeringens förslag

Försök m.m.

Enligt *artikel 3* skall i princip försök till de brott som avses i artikel 2 vara kriminaliserat. I avsnitt 5.2.3 har konstaterats att svensk rätt uppfyller artikelns krav om kriminalisering av försök i fråga om de gärningar som avser narkotika men inte de som avser narkotikaprekursorer. Som framgått av avsnitt 6.1 är detta anledningen till att det nya självständiga brottet olovlig befattning med narkotikaprekursorer föreslås.

En annan utgångspunkt när det gäller utformningen av försöksbestämmelserna avseende det nya brottet är att regleringen inte skall gå längre än vad den gör för narkotikabrott. Försök till narkotikabrott av normalgraden, ringa sådant brott och grovt narkotikabrott är kriminaliserat, om gärningen avser annat än innehav, bruk eller annan befattning med narkotika enligt 1 § första stycket 6 narkotikastrafflagen. Det innebär att det inte kan komma i fråga att kriminalisera försök till innehav av eller annan sådan befattning med narkotikaprekursorer. I promemorian föreslogs att inte heller försök till förvaring skall kriminaliseras. *Åklagarmyndigheten* har framfört att förvaring av narkotikaprekursorer bör behandlas på samma sätt som förvaring av narkotika och att därmed försök till förvaring av prekursorer skall kriminaliseras. Som regeringen konstaterat i avsnitt 6.2 finns det emellertid skäl att behandla förvaring av och innehav av narkotikaprekursorer på samma sätt. Det är svårt att göra en lika tydlig distinktion mellan innehav och förvaring när det gäller narkotikaprekursorer som gäller i fråga om narkotika. Förvaring av narkotikaprekursorer är vidare, på samma sätt som innehav, av mer passiv

natur än de övriga befattningar som föreslås omfattas av det nya brottet och närmast ett slags kvalificerat innehav av prekursorer. En kriminalisering av försök till förvaring men inte försök till innehav skulle riskera att bli svårtillämpbar. Det finns därför skäl att behandla dessa båda befattningar på samma sätt i fråga om kriminalisering av försök. En sådan avgränsning av försökskriminaliseringen kommer inte heller i konflikt med rambeslutet. Regeringen föreslår därför inte att försök till förvaring kriminaliseras. Övriga befattningar med narkotikaprekursorer som omfattas av det nya brottet bör däremot kriminaliseras på försöksstadiet. Rambeslutet kräver en sådan kriminalisering i fråga om vissa av befattningsformerna. Det gäller t.ex. tillverkning. Med hänsyn till det nära sambandet mellan tillverkning och förpackning anser regeringen, till skillnad mot *Juridiska fakulteten vid Lunds universitet*, inte att försök till förpackning bör undantas från kriminaliseringen. Detta liksom övriga förfaranden måste enligt regeringens bedömning, på samma sätt som gäller vid narkotikabrott, anses straffvärda redan vid försök.

Det innebär att, med den utformning brottet föreslagits få, försök till överlåtelse, framställning, förvärv, anskaffning, bearbetning, förpackning, transport och annan liknande befattning med narkotikaprekursorer som är avsedda för olovlig framställning av narkotika, skall kriminaliseras. Försöksbestämmelserna uppfyller därmed rambeslutets krav på kriminalisering av försök till framställning, transport och distribution av narkotikaprekursorer.

När det gäller narkotika är försöksbestämmelserna tillämpliga på narkotikabrott av normalgraden och ringa brott liksom grovt narkotikabrott. I fråga om narkotikaprekursorer torde det ringa brottet främst komma att omfatta sådan befattning som faller utanför rambeslutet. Det kan dock inte uteslutas att en gärning som avser sådan befattning som rambeslutet omfattar skulle kunna bedömas som ringa. Försök till ringa brott bör vidare kriminaliseras på samma sätt som gäller vid narkotikabrott. Dessamma bör givetvis gälla brott av normalgraden och grovt brott. Följaktligen föreslår regeringen att försök till olovlig befattning med narkotikaprekursorer av alla tre graderna skall vara straffbart.

Något förslag om att straffbelägga förberedelse och stämpling lämnas inte. Förberedelse och stämpling till ett brott är stadier i planeringen av en brottslighet som ligger före försöksstadiet. Eftersom befattning med narkotikaprekursorer i sig är ett förstadium till befattning med narkotika, skulle det utsträcka kriminaliseringen för långt att straffbelägga förberedelse och stämpling till det nya brottet. Rambeslutet innebär inte heller någon sådan skyldighet.

Anstiftan och medhjälp

Av *artikel 3* följer att anstiftan av och medhjälp till prekursorsbrotten i *artikel 2* skall vara straffbelagt.

Av *5 §* narkotikastrafflagen följer att om flera har medverkat till brott som avses i *1–4 §§* och gärningen inte innefattar endast innehav, brukande eller annan befattning enligt *1 §* första stycket *6*, gäller de generella medverkansbestämmelserna i brottsbalken.

Alla tre föreslagna straffskalor för det nya brottet innehåller fängelse. Genom att brottet utgör ett självständigt brott på vilket fängelse kan följa

men också eftersom brottet placeras framför hänvisningen i 5 § narkotikastrafflagen blir brottsbalkens generella bestämmelser om anstiftan och medhjälp tillämpliga. Frågan är då om något undantag från dessa bör göras.

Vid sidan av rambeslutets krav på kriminalisering är en utgångspunkt även beträffande medverkansbestämmelserna att det straffbara området i fråga om prekursorer inte skall gå längre än vad gäller narkotika. Medverkan till innehav av och annan sådan mindre kvalificerad befattning med narkotika är inte kriminaliserad. Anstiftan och medhjälp till motsvarande befattning med narkotikaprekursorer skall därför inte heller kriminaliseras. Av samma skäl som anförts beträffande försökskriminaliseringen bör undantas även ansvar för anstiftan och medhjälp till förvaring. Däremot bör av de skäl som redovisats i försöksavsnittet anstiftan och medhjälp till övriga befattningsformer samt till alla tre graderna av det nya brottet vara straffbelagda.

Regeringen föreslår alltså att anstiftan och medhjälp till olovlig befattning med narkotikaprekursorer av normalgraden, ringa sådant brott och grovt sådant brott kriminaliseras när gärningen avser överlåtelse, framställning, förvärv, anskaffning, bearbetning, förpackning, transport och annan liknande befattning men inte när gärningen avser förvaring, innehav eller annan befattning.

7 Förverkande och beslag

Regeringens förslag: Narkotikaprekursorer skall förverkas som brottsobjekt. Bestämmelserna om förverkande och beslag vid narkotikabrott skall också i övrigt i princip gälla vid olovlig befattning med narkotikaprekursorer.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna har tillstyrkt förslaget eller lämnat det utan erinran.

Skälen för regeringens förslag

Förverkande

I avsnitt 5.4 har redogjorts för bestämmelserna om förverkande i 6 § narkotikastrafflagen. Enligt bestämmelserna skall narkotika som varit föremål för brott förklaras förverkad, om det inte är uppenbart oskäligt. I stället för narkotikan får dess värde förklaras förverkat. Även utbyte av sådant brott skall förklaras förverkat, om det inte är uppenbart oskäligt. Detsamma gäller vad någon har tagit emot som ersättning för kostnader i samband med ett sådant brott eller värdet av det mottagna, om mottagandet utgör brott enligt narkotikastrafflagen. Som utbyte av brott anses även egendom som trätt i stället för utbyte, avkastning av utbyte samt avkastning av det som trätt i stället för utbyte. Egendom som har använts som hjälpmedel vid brott enligt narkotikastrafflagen får förklaras förverkad, om det behövs för att förebygga brott eller om det annars finns särskilda skäl. Detsamma gäller egendom som varit avsedd att användas

som hjälpmedel vid brott enligt lagen, om brottet har fullbordats eller om förfarandet har utgjort ett straffbart försök eller en straffbar förberedelse eller stämpling, samt egendom med vilken har tagits befattning som utgör brott enligt lagen. I stället för sådan egendom får dess värde förklaras förverkat.

Olovlig befattning med narkotikaprekursorer bedöms idag som förberedelse, försök eller medverkan till narkotikabrott eller grovt narkotikabrott. Narkotikaprekursorerna kan då förverkas som hjälpmedel vid det begångna brottet.

När olovlig befattning med narkotikaprekursorer föreslås bli ett självständigt brott kan narkotikaprekursorer inte längre betraktas som hjälpmedel vid ett sådant brott. De måste anses som brottsobjekt i det nya brottet. Regeringen föreslår därför att det på samma sätt som gäller i fråga om narkotika föreskrivs att narkotikaprekursorer skall förklaras förverkade när de varit föremål för brott enligt narkotikastrafflagen och det inte är uppenbart oskäligt samt att i stället för prekursorerna får deras värde förklaras förverkat. Dessutom är det naturligt att också bestämmelserna om utbyte, hjälpmedel m.m. skall gälla vid olovlig befattning med narkotikaprekursorer. En sådan reglering motsvarar också åtagandena i rambeslutet. Det föreslås därför att dessa bestämmelser om förverkande vid narkotikabrott skall gälla också vid olovlig befattning med narkotikaprekursorer.

Enligt narkotikastrafflagen får injektionssprutor eller kanyler, som kan användas för insprutning i människokroppen, eller andra föremål, som är särskilt ägnade att användas för missbruk av eller annan befattning med narkotika, förklaras förverkade när de påträffas hos någon som har begått brott enligt lagen eller i ett utrymme som disponeras av honom eller i förbindelse med narkotika som har varit föremål för brott enligt lagen och oavsett vem de tillhör förutsatt att det inte är uppenbart oskäligt. Denna bestämmelse innebär en utvidgning av förverkandebestämmelserna på så vis att föremålen kan förverkas oavsett vem de tillhör och trots att de inte har en omedelbar koppling till det begångna brottet.

Beträffande brott avseende narkotikaprekursorer torde de föremål som kan användas för olovlig narkotikaframställning ofta ha även legala användningsområden. Det måste därför anses föra för långt att införa motsvarande reglering för det fallet att sådana föremål påträffas i samband med brott. Dessutom kan det finnas en möjlighet till förverkande i sådana fall genom bestämmelser i brottsbalken (36 kap. 3 § 1). Enligt dessa får förverkande beslutas i fråga om föremål som på grund av sin särskilda beskaffenhet och omständigheterna i övrigt kan befaras komma till brottslig användning. Det föreslås följaktligen inte något tillägg i narkotikastrafflagen som motsvarar den särskilda reglering som gäller i fråga om påträffade sprutor m.m. En annan sak är att bestämmelserna kommer att innebära att förverkande kan ske om exempelvis kanyler påträffas hos någon som begått olovlig befattning med narkotikaprekursorer, eller i utrymme som disponeras av denne, om det inte är uppenbart oskäligt. Denna förverkandemöjlighet bör gälla inte bara de nuvarande brotten enligt narkotikastrafflagen utan också det nya brottet.

Beslag

I 7 § narkotikastrafflagen anges att angående beslag av egendom, som kan antas vara förverkad enligt 6 §, gäller bestämmelserna om beslag i rättegångsbalken. Detsamma skall givetvis gälla narkotikaprekursorer.

Från denna regel görs de undantagen att bestämmelserna i 2 § 1 och 3 § lagen (1958:205) om förverkande av alkoholhaltiga drycker m.m. skall tillämpas på motsvarande sätt då beslag har skett av narkotika eller egendom som avses i 6 § fjärde stycket narkotikastrafflagen, dvs. injektionssprutor, kanyler m.m. som påträffas i samband med brott. I 7 § ges vissa ytterligare kompletterande regler.

De bestämmelser i 1958 års lag som det hänvisas till innebär bl.a. att beslagtagna alkohol och narkotika under vissa förutsättningar får förstöras eller försäljas innan förverkande skett. Anledningen till att bestämmelsen omfattar narkotika är att förvaring av beslagtagna narkotika fram tills förverkande sker visat sig vara besvärligt för polismyndigheterna. 1958 års lag innehåller vidare bl.a. bestämmelser om att staten skall betala ersättning om beslag går åter och egendomen då är förstörd eller försåld.

När det gäller narkotikaprekursorer som kan komma att beslagtas p.g.a. det nya brottet torde också krav på säkerhet vid förvaring av prekursorerna göra sig gällande. På motsvarande sätt som gäller för narkotika m.m. finns därför skäl att låta bestämmelserna i 2 § 1 och 3 § i 1958 års lag och de kompletteringar som anges i 7 § narkotikastrafflagen omfatta narkotikaprekursorer. Det föreslås därför att denna reglering skall tillämpas då beslag har skett av narkotikaprekursorer.

8 Ikraftträdande

Enligt *artikel 9 punkt 1* skall medlemsstaterna vidta de åtgärder som är nödvändiga för att följa bestämmelserna i rambeslutet senast den 12 maj 2006. Regeringen föreslår därför att lagändringarna träder i kraft den 1 maj 2006.

Det krävs inte några särskilda övergångsbestämmelser. Enligt 5 § brottsbalkens promulgationslag får de nya bestämmelserna inte ges retroaktiv verkan till den tilltalades nackdel.

9 Kostnader

I Sverige torde befattning med narkotikaprekursorer för olovlig framställning av narkotika förekomma i endast begränsad omfattning. Narkotika som finns i Sverige torde i huvudsak vara framställd utomlands. Av den anledningen finns skäl att anta att de brottsbekämpande myndigheternas utredningar och mål avseende narkotikaprekursorer enligt de nya bestämmelserna kommer att bli förhållandevis få. Flertalet av de gärningar som kommer att omfattas av det nya självständiga brottet utreds och lagförs dessutom redan idag som förberedelse, försök eller medverkan till narkotikabrott eller grovt narkotikabrott. De nya reglerna kan

därför inte i sig antas leda till någon påtaglig ökad tillströmning av ärenden eller mål hos polis, åklagare och domstol. Av samma skäl kan inte heller kriminalvården antas drabbas av någon märkbar kostnadsökning.

Sammantaget gör regeringen bedömningen att förslagen inte kommer att medföra några eller endast marginella kostnadsökningar för rättsväsendet. Eventuella merkostnader skall finansieras inom myndigheternas befintliga anslag.

10 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i narkotikastrafflagen (1968:64)

3 b §

Paragrafen är ny och innebär att ett särskilt brott med brottsrubriceringen olovlig befattning med narkotikaprekursorer införs. Vad som skall förstås med narkotikaprekursorer anges i 9 §. Förevarande paragraf är uppdelad i tre stycken. I första stycket straffbeläggs vissa förfaranden med narkotikaprekursorer. Där anges också straffskalan för brott av normalgraden. I andra och tredje styckena anges under vilka förutsättningar ett brott är att anse som ringa respektive grovt samt straffskalorna för dessa brott. Överväganden om kriminaliseringens omfattning har redovisats i avsnitt 6.2. Frågor om gradindelning och straffskalor har behandlats i avsnitt 6.3.

I *första stycket* straffbeläggs i två punkter vissa uppsåtliga förfaranden med narkotikaprekursorer. Med uppsåt avses samtliga former av uppsåt. En förutsättning för straffansvar enligt båda punkterna är att narkotikaprekursorerna är avsedda för olovlig framställning av narkotika. Det krävs inte att den som tar befattning med prekursorer är den som skall framställa narkotikan. Befattningen kan avse en eller flera narkotikaprekursorer. Utanför bestämmelsens tillämpningsområde faller befattning med narkotikaprekursorer som skall användas för legal framställning av narkotika, exempelvis inom läkemedelsindustrin. Bestämmelsen träffar inte heller befattning med ämnen som visserligen utgör narkotikaprekursorer men som inte skall användas för att framställa narkotika.

I *första punkten* straffbeläggs överlåtelse, framställning, förvärv, anskaffning, bearbetning, förpackning, transport och annan liknande befattning med narkotikaprekursorer som är avsedda för olovlig narkotikaframställning. Överlåtelse, framställning, förvärv, anskaffning, bearbetning, förpackning och transport skall förstås på samma sätt som dessa begrepp förstås när det gäller narkotikabrott enligt 1 § första stycket 1–4. Exempelvis avses med överlåtelse av narkotikaprekursorer försäljning, byte, gåva eller annat förfarande genom vilket äganderätten till prekursorer överförs till någon annan. Även utlåning av narkotikaprekursorer omfattas, om inte samma prekursorer förutsätts bli återlämnade. Med annan liknande befattning avses att det skall vara fråga om ett förfarande som liknar de förut uppräknade. I detta ligger att tolkningen bör ske med restriktivitet och att förfarandet skall vara av aktiv natur. För ansvar enligt första punkten bör krävas att speciella och någorlunda ingripande

åtgärder som i vart fall haft befattningen med narkotikaprekursorerna som ett väsentligt ändamål har vidtagits.

I *andra punkten* kriminaliseras förvaring, innehav och annan befattning med narkotikaprekursorer. Punkten är subsidiär i förhållande till första punkten. Begreppen innehav och förvaring skall förstås så som dessa begrepp förstås i fråga om narkotikabrott enligt 1 § första stycket 4 och 6. Med annan befattning avses sådan befattning som inte faller in under punkterna i övrigt. Samma begrepp används i 1 § första stycket 6. Det torde främst röra sig om helt tillfällig befattning med narkotikaprekursorer. Brukande av narkotikaprekursorer eller innehav av narkotikaprekursorer för att bruka dem omfattas inte av andra punkten. Det följer av att prekursorerna då inte är avsedda för framställning av narkotika.

När befattning med narkotikaprekursorer enligt första eller andra punkten övergår i åtgärder som innebär att narkotikaframställningen har påbörjats kan straffansvar för försök till narkotikabrott enligt 1 och 4 §§ i stället komma i fråga. Då kan befattningen inte längre anses avse narkotikaprekursorer *avsedda för narkotikaframställning*. Exempelvis bör vid framställning av en typ av narkotika som framställs genom flera på varandra följande kemiska processer försökspunkten i allmänhet anses uppnådd när det första ledet i tillverkningsprocessen påbörjats (jfr NJA 1992 s. 524).

Straffskalan för olovlig befattning med narkotikaprekursorer av normalgraden är fängelse i högst två år. Försök, anstiftan och medhjälp till gärningarna enligt första punkten är straffbelagt enligt 4 § andra stycket och 5 §. Däremot är försök, anstiftan och medhjälp till brott enligt andra punkten inte kriminaliserat.

I *andra stycket* anges att om brottet med hänsyn till arten och mängden narkotika som avses framställas samt övriga omständigheter är att anse som ringa, döms till böter eller fängelse i högst sex månader. Straffskalan innebär att normalstraffet bör vara böter. De omständigheter som skall beaktas vid bedömningen av om ett brott är ringa motsvarar de som gäller för narkotikabrott. På samma sätt som gäller för narkotikabrott bör utrymmet för att bedöma ett brott som ringa vara begränsat. Också i övrigt bör vid bedömningen ledning sökas i vad som gäller för narkotikabrott. Exempelvis bör som ringa brott anses befattning med narkotikaprekursorer avsedda för olovlig framställning av narkotika i så liten mängd för eget bruk att innehavet av den framställda narkotikan skulle bedömas som ringa narkotikabrott. Också t.ex. typen av befattning med narkotikaprekursorer bör i vissa fall kunna tillmätas särskild vikt.

I *tredje stycket* föreskrivs att om brottet är att anse som grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt skall det särskilt beaktas om brottet har utgjort ett led i en verksamhet som har bedrivits i större omfattning eller yrkesmässigt, avsett framställning av särskilt stor mängd narkotika eller annars varit av särskilt farlig eller hänsynslös art. De omständigheter som skall beaktas motsvarar de som gäller för grovt narkotikabrott och bör tillämpas på motsvarande sätt. Bedömningen skall grundas på en sammanvägning av omständigheterna i det enskilda fallet. Den som t.ex. tar befattning med narkotikaprekursorer avsedda för olovlig framställning av narkotika i så stor mängd eller av en sådan typ att befattningen med den framställda

narkotikan skulle bedömas som grovt narkotikabrott bör dömas för den grövre formen av olovlig befattning med narkotikaprekursorer.

4 §

I paragrafens nya *andra stycke* kriminaliseras försök till olovlig befattning med narkotikaprekursorer av alla grader enligt 3 b §, om gärningen avser annan befattning än som avses i första stycket 2. Försök till överlåtelse, framställning, förvärv, anskaffning, bearbetning, förpackning, transport och annan liknande befattning är alltså straffbart.

Försökskriminaliseringen har behandlats i avsnitt 6.4.

5 §

I paragrafen hänvisas till bestämmelserna i 23 kap. brottsbalken när flera har medverkat till brott. Ändringen innebär att anstiftan av och medhjälp till olovlig befattning med narkotikaprekursorer av alla tre grader enligt 3 b § är straffbar, om gärningen inte innefattar endast förvaring, innehav och annan befattning enligt första stycket 2.

Medverkansansvaret har behandlats i avsnitt 6.4.

6 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om förverkande.

Tillägget till paragrafens *första stycke* är en följd av att narkotikaprekursorer utgör brottsobjekt enligt 3 b §. Det innebär att prekursorer eller deras värde kan förverkas och att även paragrafens bestämmelser i övrigt om förverkande av utbyte, hjälpmedel m.m. är tillämpliga avseende prekursorer. Som utbyte av brott anses enligt 36 kap. 1 a § brottsbalken även egendom som har trätt i stället för utbyte, avkastning av utbyte samt avkastning av det som trätt i stället för utbyte.

Förverkandefrågor har behandlats i avsnitt 7.

7 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om beslag.

Av *första stycket* följer att bestämmelserna om beslag i rättegångsbalken gäller narkotikaprekursorer som kan antas vara förverkade enligt 6 §.

Enligt *andra stycket* gäller dock vissa avvikelser från första stycket. Av ändringen i första meningen följer att bestämmelserna i 2 § 1 och 3 § lagen (1958:205) om förverkande av alkoholhaltiga drycker m.m. skall tillämpas på motsvarande sätt då beslag har skett av narkotikaprekursorer. Dessa bestämmelser innebär bl.a. att beslagtagna prekursorer får förstöras om värdet är ringa eller om det annars måste anses försvarligt. I annat fall får prekursorerna försäljas på sätt som är lämpligt. Genom ändringen i tredje meningen har regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer getts möjlighet att meddela närmare föreskrifter om förfarandet med narkotikaprekursorer som tagits i beslag.

Ändringarna har behandlats i avsnitt 7.

9 §

Paragrafen är ny och innehåller en definition av narkotikaprekursorer. Med narkotikaprekursorer förstås i lagen ämnen som kan användas vid framställning av narkotika och som är förtecknade enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 273/2004 av den 11 februari

2004 om narkotikaprekursorer eller rådets förordning (EG) nr 111/2005 av den 22 december 2004 om regler för övervakning av handeln med narkotikaprekursorer mellan gemenskapen och tredjeländer. I förordningarna definieras förtecknade ämnen.

Definitionen har behandlats i avsnitt 6.1.

**RÅDETS RAMBESLUT 2004/757/RIF
av den 25 oktober 2004
om minimibestämmelser för
brottsrekvisit och påföljder för olaglig narkotikahandel**

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR BESLUTAT FÖLJANDE

med beaktande av fördraget om Europeiska unionen, särskilt artikel 31 e och artikel 34.2 b i detta,

med beaktande av kommissionens förslag¹,

med beaktande av Europaparlamentets yttrande², och

av följande skäl:

(1) Den olagliga narkotikahandeln utgör ett hot mot unionsmedborgarnas hälsa, säkerhet och livskvalitet samt mot medlemsstaternas lagliga ekonomi, stabilitet och säkerhet.

(2) Behovet av en lagstiftningsinsats för att bekämpa den olagliga narkotikahandeln har erkänts i bland annat rådets och kommissionens handlingsplan, antagen av rådet (rättsliga och inrikes frågor) den 3 december 1998 i Wien, om bästa sätt att genomföra bestämmelserna i Amsterdamfördraget om upprättande av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa³, slutsatserna från Europeiska rådets möte i Tammerfors den 15 och 16 oktober 1999, särskilt punkt 48, Europeiska unionens strategi för narkotikabekämpning (2000–2004) som godkändes av Europeiska rådet i Helsingfors den 10-12 december 1999 och Europeiska unionens handlingsplan för narkotikabekämpning (2000–2004) som fastställdes vid Europeiska rådets möte i Santa Maria da Feira den 19 och 20 juni 2000.

(3) Det är nödvändigt att anta minimiregler för brottsrekvisit för olaga handel med narkotika och prekursorer, vilket möjliggör en samlad insats på unionsnivå i kampen mot denna handel.

(4) Enligt subsidiaritetsprincipen bör Europeiska unionens insatser inriktas på de allvarligaste typerna av narkotikabrott. Att vissa typer av företeelser som rör privat konsumtion utesluts från detta rambesluts räckvidd utgör inte något ställningstagande från rådet angående hur medlemsstaterna bör behandla sådana fall i sin nationella lagstiftning.

(5) De påföljder som medlemsstaterna skall föreskriva bör vara effektiva, proportionerliga och avskräckande, och de bör omfatta frihetsstraff. När påföljdsnivån skall fastställas bör hänsyn tas till sådana faktiska omständigheter som vilka mängder och vilken typ av narkotika som är föremål för den olagliga handeln och huruvida brottet begåtts inom ramen för en kriminell organisation.

¹ EGT C 304 E, 30.10.2001, s. 172.

² Yttrande avgivet den 9 mars 2004 (EUT C 102 E, 28.04.2004, s. 479–480).

³ EGT C 19, 23.1.1999, s. 1.

(6) Medlemsstaterna bör tillåtas införa bestämmelser om en lindring av påföljderna om gärningsmannen gett behöriga myndigheter värdefull information.

(7) Det är nödvändigt att vidta åtgärder som gör det möjligt att förverka vinning av de brott som avses i detta rambeslut.

(8) Åtgärder bör vidtas för att garantera att juridiska personer skall kunna ställas till ansvar för brott som avses i detta rambeslut och som begås för deras räkning.

(9) Hur effektiva de ansträngningar som vidtas för att bekämpa olaglig narkotikahandel blir, beror i huvudsak på hur nationella åtgärder harmoniseras vid genomförandet av detta rambeslut.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Definitioner

I detta rambeslut används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

1. *narkotika*: alla ämnen som omfattas av följande FN-konventioner:

- a) Konventionen från 1961 ersättande äldre konventioner rörande narkotika (i dess ändrade lydelse enligt protokollet från 1972).
- b) Konventionen om psykotropa ämnen, Wien 1971. Därutöver inbegrips ämnen som kontrolleras inom ramen för gemensam åtgärd 97/396/RIF om informationsutbyte, riskbedömning och kontroll av nya syntetiska droger⁴.

2. *prekursorer*: alla ämnen som är förtecknade i gemenskapslagstiftningen och som sätter de skyldigheter i kraft som följer av artikel 12 i Förenta nationernas konvention av den 20 december 1988 mot olaglig hantering av narkotika och psykotropa ämnen.

3. *juridisk person*: varje enhet som har denna status enligt tillämplig nationell lagstiftning, undantaget stater eller andra offentliga organ när de utövar sina offentliga maktbefogenheter samt offentliga internationella organisationer.

Artikel 2

Brott i samband med handel med narkotika och prekursorer

1. Varje medlemsstat skall vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att följande handlingar beläggs med straff när de begås uppsåtligen och orättmätigt:

⁴ EGT L 167, 25.6.1997, s. 1.

- a) Framställning, tillverkning, extraktion, beredning, erbjudande, utbudande till försäljning, distribution, försäljning, överlåtelse av varje slag, förmedling, försändelse, transitering, transport, import eller export av narkotika.
- b) Odling av opiumvallmo, kokabuske eller cannabisväxt.
- c) Innehav eller köp av narkotika i något av de syften som anges under led a.
- d) Tillverkning, transport eller distribution av prekursorer, där den som ägnar sig åt detta är medveten om att prekursorerna skall användas i eller för olaglig framställning eller tillverkning av narkotika.

2. De handlingar som avses i punkt 1 skall inte ingå i detta rambesluts tillämpningsområde, om gärningsmännen har handlat endast i syftet deras egen privata konsumtion så som den definieras i nationell lagstiftning.

Artikel 3

Anstiftan, medhjälp och försök till brott

1. Varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att anstiftan, medhjälp eller försök till något av de brott som avses i artikel 2 skall betraktas som brott.
2. En medlemsstat får från straffrättsligt ansvar utesluta försök att erbjuda eller bereda narkotika enligt artikel 2.1 a samt försök att inneha narkotika enligt artikel 2.1 c.

Artikel 4

Påföljder

1. Varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att de brott som definieras i artiklarna 2 och 3 beläggs med effektiva, proportionella och avskräckande straffrättsliga påföljder.

Varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att de brott som avses i artikel 2 beläggs med straffrättsliga påföljder med ett maximalt frihetsstraff på minst ett till tre års fängelse.

2. Varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att de brott som avses i artikel 2.1 a, b och c beläggs med straffrättsliga påföljder med ett maximalt frihetsstraff på minst fem till tio års fängelse i samtliga de fall då följande omständigheter föreligger:

- a) Brottet avser stor mängd narkotika.
- b) Brottet avser narkotika av typer som är de mest hälsovådliga, eller har förorsakat betydande skador på många människors hälsa.

3. Varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att de brott som avses i punkt 2 beläggs med straffrättsliga påföljder med ett maximalt frihetsstraff på minst tio år, när brottet har

begåtts inom ramen för en kriminell organisation enligt definitionen i gemensam åtgärd 98/733/RIF av den 21 december 1998 om att göra deltagande i en kriminell organisation i Europeiska unionens medlemsstater till ett brott⁵.

4. Varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att de brott som avses i artikel 2.1 d beläggs med straffrättsliga påföljder med ett maximalt frihetsstraff på minst fem till tio år, när brottet har begåtts inom ramen för en kriminell organisation enligt definitionen i gemensam åtgärd 98/733/RIF och prekursorerna är avsedda att användas i eller för framställning eller tillverkning av narkotika under sådana omständigheter som avses i punkt 2 a eller b.

5. Utan att det påverkar rättigheterna för brottsoffer eller annan tredjepart i god tro skall varje medlemsstat vidta de åtgärder som är nödvändiga för att göra det möjligt att förverka de ämnen som varit föremål för de brott som avses i artiklarna 2 och 3, de hjälpmedel som har använts eller är avsedda att användas för sådana brott och vinning av dessa brott eller att beslagta egendom vars värde motsvarar sådan vinning eller sådana ämnen eller hjälpmedel.

Orden "förverkande", "hjälpmedel", "vinning" och "egendom" skall ha samma innebörd som i artikel 1 i Europarådets konvention från 1990 om penningtvätt, efterforskning, beslag och förverkande av vinning av brott.

Artikel 5

Särskilda omständigheter

Utan hinder av vad som anges i artikel 4 får varje medlemsstat vidta de åtgärder som är nödvändiga för att de påföljder som anges i artikel 4 skall kunna lindras, om gärningsmannen

- a) tar avstånd från brottslig verksamhet inom området narkotikahandel och handel med prekursorer, och
- b) förser administrativa eller rättsliga myndigheter med uppgifter som de inte skulle ha kunnat erhålla på annat sätt och som hjälper dem att
 - i) förebygga eller mildra effekterna av brottet,
 - ii) identifiera eller väcka åtal mot de övriga gärningsmännen,
 - iii) finna bevis, eller
 - iv) förebygga ytterligare sådana brott som anges i artiklarna 2 och 3.

Artikel 6

Juridiska personers ansvar

1. Varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att juridiska personer kan ställas till ansvar för något av de brott som avses i artiklarna 2 och 3, när dessa begås till deras förmån av

⁵ EGT L 351, 29.12.1998, s. 1.

personer som antingen agerar enskilt eller som en del av den juridiska personens organisation och har en ledande ställning inom organisationen grundad på

- a) befogenhet att företräda den juridiska personen,
- b) befogenhet att fatta beslut på den juridiska personens vägnar,
- c) befogenhet att utöva kontroll inom den juridiska personen.

2. Förutom i de fall som avses i punkt 1 skall varje medlemsstat vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att juridiska personer kan ställas till ansvar, när brister i den övervakning eller kontroll som skall utföras av en sådan person som avses i punkt 1 har gjort det möjligt för en person som är underställd den juridiska personen att till dennes förmån begå något av de brott som avses i artiklarna 2 och 3.

3. De juridiska personernas ansvar enligt punkterna 1 och 2 skall inte utesluta lagföring av fysiska personer som är gärningsmän, anstiftare eller medhjälpare till de brott som avses i artiklarna 2 och 3.

Artikel 7

Påföljder för juridiska personer

1. Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att juridiska personer som ställts till ansvar i enlighet med artikel 6.1 kan bli föremål för effektiva, proportionella och avskräckande påföljder, som skall innefatta bötesstraff eller administrativa avgifter samt eventuellt andra påföljder, till exempel

- a) fråntagande av rätt till skattelättnad eller andra förmåner eller offentligt stöd,
- b) tillfälligt eller permanent näringsförbud,
- c) rättslig övervakning,
- d) rättsligt beslut om upplösning av verksamheten,
- e) tillfällig eller permanent stängning av de anläggningar som har använts för att begå brottet,
- f) i enlighet med artikel 4.5 förverkande av ämnen som är föremål för de brott som avses i artiklarna 2 och 3, de hjälpmedel som har använts eller är avsedda att användas för sådana brott och vinning av dessa brott eller beslag av egendom vars värde motsvarar sådan vinning eller sådana ämnen eller hjälpmedel.

2. Varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att juridiska personer som ställts till ansvar i enlighet med artikel 6.2 kan bli föremål för effektiva, proportionella och avskräckande påföljder eller åtgärder.

Artikel 8

Bilaga 1

Behörighet och åtal

1. Varje medlemsstat skall vidta nödvändiga åtgärder för att fastställa sin behörighet vid de brott som avses i artiklarna 2 och 3, om

- a) brottet helt eller delvis har begåtts på medlemsstatens territorium,
- b) gärningsmannen är medborgare i medlemsstaten, eller
- c) brottet har begåtts till förmån för en juridisk person som är etablerad på medlemsstatens territorium.

2. En medlemsstat får besluta att inte tillämpa, eller endast i särskilda fall eller under särskilda omständigheter tillämpa bestämmelserna om behörighet i punkt 1 b och c, om brottet har begåtts utanför dess territorium.

3. En medlemsstat vars lagstiftning inte medger utlämning av de egna medborgarna skall vidta nödvändiga åtgärder för att fastställa sin behörighet vid de brott som avses i artiklarna 2 och 3 och i förekommande fall väcka åtal för dessa brott, när de har begåtts av en av dess egna medborgare utanför dess territorium.

4. De medlemsstater som beslutar att tillämpa punkt 2 skall underrätta rådets generalsekretariat och kommissionen, i förekommande fall med uppgift om i vilka särskilda fall eller under vilka särskilda omständigheter beslutet skall tillämpas.

Artikel 9

Genomförande och rapporter

1. Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att följa bestämmelserna i detta rambeslut senast den 12 maj 2006.

2. Medlemsstaterna skall, inom den tidsfrist som anges i punkt 1, till rådets generalsekretariat och kommissionen överlämna texten till de bestämmelser genom vilka skyldigheterna enligt detta rambeslut införlivas med deras nationella lagstiftning. Kommissionen skall senast den 12 maj 2009 lägga fram en rapport för Europaparlamentet och rådet om hur genomförandet av rambeslutet fungerar, inklusive vilka konsekvenser det har haft för det rättsliga samarbetet på området olaglig narkotikahandel. På grundval av denna rapport skall rådet senast inom sex månader efter överlämnandet av rapporten bedöma om medlemsstaterna har vidtagit de åtgärder som är nödvändiga för att följa detta rambeslut.

Artikel 10

Territoriell tillämpning

Detta rambeslut skall tillämpas på Gibraltar.

Artikel 11

Bilaga 1

Ikraftträdande

Detta rambeslut träder i kraft dagen efter dess offentliggörande i *Europeiska unionens officiella tidning*.

Utfärdat i Luxemburg den 25 oktober 2004.

På rådets vägnar
R. VERDONK
Ordförande

Uttalande av rådet

Uttalande av rådet i samband med antagandet av rambeslutet.

Olaglig narkotikahandel är ett avskyvärt brott som rådet är berett att bekämpa på alla sätt. Rådet fördömer alla former av olaglig narkotikahandel och betraktar detta rambeslut som ett första och mycket viktigt steg i den intensifierade kampen mot olaglig narkotikahandel.

Rådet betonar därför vikten av att inta en fast hållning mot olaglig narkotikahandel på alla nivåer och understryker behovet av en gränsöverskridande och konsekvent taktik i kampen mot olaglig narkotikahandel. Rådet betonar också det inbördes förhållandet mellan lagstiftningen i alla medlemsstater och understryker vikten av att avvärja företeelsen *narkotikaturism*.

Sammanfattning av departementspromemorian Olovlig befattning med narkotikaprekursorer (Ds 2005:14)

Bilaga 3

I promemorian övervägs behovet av lagändringar för att genomföra EU:s rambeslut om minimibestämmelser för brottsrekvisit och påföljder för olaglig narkotikahandel. Rambeslutet innehåller bestämmelser om vilka handlingar som skall vara straffbelagda som brott i samband med handel med narkotika och narkotikaprekursorer, dvs. ämnen som kan användas vid framställning av narkotika. Dessutom finns bestämmelser om bl.a. påföljder för brotten, ansvar och påföljder för juridiska personer och behörighet.

För att Sverige fullt ut skall uppfylla åtagandena enligt rambeslutet krävs ett utvidgat straffansvar. Det föreslås att ett nytt brott med tre gradindelningar – olovlig befattning med narkotikaprekursorer av normalgraden, ringa brott och grovt brott – införs i narkotikastrafflagen. Det föreslås även att försök till det nya brottet i princip skall vara straffbart. Också anstiftan och medhjälp skall som huvudregel vara straffbart. Vidare föreslås vissa ändringar i narkotikastrafflagens regler om förverkande.

I promemorian görs bedömningen att gällande svensk rätt uppfyller rambeslutets bestämmelser i övrigt. Sverige bör utnyttja en möjlighet att inte tillämpa en viss behörighetsregel och lämna underrättelse om detta.

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 april 2006.

Förslag till lag om ändring i narkotikastrafflagen (1968:64)

Härigenom föreskrivs i fråga om narkotikastrafflagen (1968:64)

dels att 4–7 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas två nya paragrafer, 3 b och 8 a §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 b §

Den som uppsåtligen

1. överlåter, framställer, förvärvar, anskaffar, bearbetar, förpackar, transporterar eller tar annan liknande befattning med narkotikaprekursorer som är avsedda för olovlig framställning av narkotika, eller

2. förvarar, innehar eller tar annan befattning med sådana narkotikaprekursorer

döms för olovlig befattning med narkotikaprekursorer till fängelse i högst två år.

Om brottet med hänsyn till arten och mängden narkotika som avses framställas samt övriga omständigheter är att anse som ringa, döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

Om brottet är att anse som grovt, döms till fängelse lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt skall det särskilt beaktas om brottet har utgjort ett led i en verksamhet som har bedrivits i större omfattning eller yrkesmässigt, avsett framställning av särskilt stor mängd narkotika eller annars varit av särskilt farlig eller hänsynslös art.

4 §¹

För försök eller förberedelse till narkotikabrott eller grovt narkotikabrott liksom för stämpling till narkotikabrott, som inte är att anse som

¹ Senaste lydelse 2000:1228.

ringa, eller till grovt narkotikabrott döms, om gärningen avser annan befattning än som avses i 1 § första stycket 6, till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

För försök till olovlig befattning med narkotikaprekursorer döms, om gärningen avser annan befattning än som avses i 3 b § första stycket 2, till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

5 §²

Har flera medverkat till brott som avses i 1–4 §§ och innefattar gärningen inte endast befattning enligt 1 § första stycket 6, gäller bestämmelserna i 23 kap. brottsbalken.

Har flera medverkat till brott som avses i 1–4 §§ och innefattar gärningen inte endast befattning enligt 1 § första stycket 6 *eller 3 b § första stycket 2*, gäller bestämmelserna i 23 kap. brottsbalken.

6 §³

Narkotika som varit föremål för brott enligt denna lag skall förklaras förverkad, om det inte är uppenbart oskäligt. I stället för narkotikan får dess värde förklaras förverkat. Även utbyte av sådant brott skall förklaras förverkat, om det inte är uppenbart oskäligt. Detsamma gäller vad någon har tagit emot som ersättning för kostnader i samband med ett sådant brott eller värdet av det mottagna, om mottagandet utgör brott enligt denna lag.

Narkotika som varit föremål för brott enligt denna lag skall förklaras förverkad, om det inte är uppenbart oskäligt. I stället för narkotikan får dess värde förklaras förverkat. Även utbyte av sådant brott skall förklaras förverkat, om det inte är uppenbart oskäligt. Detsamma gäller vad någon har tagit emot som ersättning för kostnader i samband med ett sådant brott eller värdet av det mottagna, om mottagandet utgör brott enligt denna lag. *Vad som nu sagts om narkotika gäller även narkotikaprekursorer.*

Egendom som har använts som hjälpmedel vid brott enligt denna lag får förklaras förverkad, om det behövs för att förebygga brott eller om det annars finns särskilda skäl. Detsamma gäller

1. egendom som varit avsedd att användas som hjälpmedel vid brott enligt denna lag, om brottet har fullbordats eller om förfarandet har utgjort ett straffbart försök eller en straffbar förberedelse eller stämpling, samt

2. egendom med vilken har tagits befattning som utgör brott enligt denna lag. I stället för egendomen får dess värde förklaras förverkat.

Påträffas injektionssprutor eller kanyler, som kan användas för insprutning i människokroppen, eller andra föremål, som är särskilt ägnade att användas för missbruk av eller annan befattning med narkotika, hos

² Senaste lydelse 2000:1228.

³ Lydelse enligt prop. 2004/2005:135.

någon som har begått brott enligt denna lag eller i ett utrymme som disponeras av honom eller i förbindelse med narkotika som har varit föremål för brott enligt denna lag, skall föremålen, oavsett vem de tillhör, förklaras förverkade, om det inte är uppenbart oskäligt.

7 §⁴

Angående beslag av egendom, som kan antagas vara förverkad enligt 6 §, gäller bestämmelserna om beslag i rättegångsbalken med följande avvikelser.

Bestämmelserna i 2 § 1 och 3 § lagen (1958:205) om förverkande av alkoholhaltiga drycker m.m. skall tillämpas på motsvarande sätt då beslag har skett av narkotika eller egendom som avses i 6 § tredje stycket denna lag. Tiden för att anmäla missnöje skall dock räknas från dagen för förordnandet. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om förfarandet med narkotika som tagits i beslag.

Bestämmelserna i 2 § 1 och 3 § lagen (1958:205) om förverkande av alkoholhaltiga drycker m.m. skall tillämpas på motsvarande sätt då beslag har skett av narkotika, *narkotikaprekursorer* eller egendom som avses i 6 § tredje stycket denna lag. Tiden för att anmäla missnöje skall dock räknas från dagen för förordnandet. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om förfarandet med narkotika *och narkotikaprekursorer* som tagits i beslag.

8 a §

Med narkotikaprekursorer förstås i denna lag ämnen som kan användas vid framställning av narkotika och som är förtecknade enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 273/2004 av den 11 februari 2004 om narkotikaprekursorer⁵ eller rådets förordning (EG) nr 111/2005 av den 22 december 2004 om regler för övervakning av handeln med narkotikaprekursorer mellan gemenskapen och tredje-länder⁶.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2006.

⁴ Senaste lydelse 1994:1419.

⁵ EUT L 047, 18.2.2004, s. 1 (Celex 32004R0273).

⁶ EUT L 022, 26.1.2005, s. 1 (Celex 32005R0111).

Förteckning över remissinstanser

Remissyttranden har avgetts av följande instanser. Riksdagens ombudsmän, Hovrätten för Övre Norrland, Stockholms tingsrätt, Justitiekanslern, Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Brottsförebyggande rådet, Kustbevakningen, Socialstyrelsen, Läke­medelsverket, Statens folkhälsoinstitut, Mobilisering mot narkotika (S 2002:03), Tullverket, Juridiska fakulteten vid Lunds universitet, Sveriges advokatsamfund, Sveriges domareförbund och Föräldraföreningen Mot Narkotika (FMN).

Åklagarmyndigheten har bifogat ett yttrande från Internationella åklagarkammaren i Malmö.

Svenskt Näringsliv, Landsorganisationen i Sverige, Riksförbundet Narkotikafritt Samhälle (RNS) och Riksförbundet för hjälp åt läkemedels- och narkotikaberoende (RFHL) har inbjudits att yttra sig men avstått.