

Regeringens proposition

2003/04:147

Sveriges antagande av rambeslut om minimi-
bestämmelser för brottsrekvisit och påföljder för
olaglig narkotikahandel

Prop.
2003/04:147

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 29 april 2004

Göran Persson

Thomas Bodström
(Justitiedepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att riksdagen skall godkänna det inom Europeiska unionen upprättade utkastet till rambeslut om minimibestämmelser för brottsrekvisit och påföljder för olaglig narkotikahandel. Rambeslutet innehåller bl.a. bestämmelser om vad som skall anses vara olaglig handel med narkotika och med s.k. prekursorer, dvs. ämnen som kan användas vid framställning av narkotika, samt vilka straffrättsliga påföljder som dessa gärningar skall leda till. Vidare innehåller rambeslutet bestämmelser om förverkande samt ansvar och påföljder för juridiska personer liksom straffrättslig jurisdiktion. I propositionen redovisas en bedömning av de lagändringar som rambeslutet föranleder i svensk rätt. Några konkreta förslag till ändrad lagstiftning läggs dock inte fram i propositionen. Regeringen avser att återkomma till riksdagen med sådana förslag i senare sammanhang.

1	Förslag till riksdagsbeslut.....	3
2	Ärendet och dess beredning.....	4
3	Bakgrund	4
3.1	Frågans tidigare behandling.....	4
3.2	Närmare om rambeslutsprocessen	5
4	Innehållet i rambeslutet samt en redovisning av gällande rätt	6
4.1	Inledning	6
4.2	Ingressen	6
4.3	Artikel 1 Definitioner.....	6
4.4	Artikel 2 Brott i samband med handel med narkotika och prekursorer	7
4.5	Artikel 3 Anstiftan, medhjälp och försök till brott	9
4.6	Artikel 4 Påföljder och förverkande	10
4.7	Artikel 5 Särskilda (förmildrande) omständigheter	12
4.8	Artikel 6 och 7 Ansvar och påföljder för juridiska personer.....	13
4.9	Artikel 8 Behörighet och åtal.....	14
4.10	Artikel 9 Genomförande och rapporter.....	15
4.11	Artikel 10 Territoriell tillämpning	16
4.12	Artikel 11 Ikraftträdande.....	16
5	Rambeslutets antagande	16
6	Behovet av lagändringar.....	18
6.1	Handlingar som skall utgöra brott.....	18
6.2	Påföljder, förverkande och förmildrande omständigheter	21
6.3	Ansvar och påföljder för juridiska personer	23
6.4	Behörighet och lagföring	24
7	Något om hur ny lagstiftning rörande olovlig hantering av prekursorer skulle kunna utformas	25
8	Ekonomiska konsekvenser	26
Bilaga 1	EU:s rambeslut om minimibestämmelser för brottsrekvisit och påföljder för olaglig narkotikahandel	27
Bilaga 2	Remissinstanser	34
	Utdrag ur protokoll vid regeringsammanträde den 29 april 2004.....	35

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2003/04:147

Regeringen föreslår att riksdagen godkänner det inom Europeiska unionen upprättade utkastet till rambeslut om minimibestämmelser för brottsrekvisit och påföljder för olaglig narkotikahandel.

Den 23 maj 2001 lade Europeiska kommissionen fram ett förslag till rambeslut om minimibestämmelser för brottsrekvisit och påföljder för olaglig narkotikahandel (EGT C 304 E, 30.10.2001, s. 172). Syftet med förslaget var att, i enlighet med artiklarna 29, 31 e samt 34.2 i Fördraget om Europeiska unionen, närma medlemsstaternas lagstiftning till varandra när det gäller olaglig narkotikahandel. En faktapromemoria har upprättats och överlämnats till riksdagen (2001/02:FPM31).

Europaparlamentet yttrade sig över kommissionens förslag den 25 april 2002 (T5-0195/2002).

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. Europaparlamentet antog ett yttrade över den politiskt överenskomna texten den 9 mars 2004 (T5-0150/2004).

Utkastet till rambeslut i sin senaste lydelse på svenska är fogad till denna proposition som *bilaga 1*. Utkastet till rambeslut har ännu inte varit föremål för granskning av EU:s juristlingvister. Det kan därför inte uteslutas att vissa språkliga justeringar kommer att göras i texten. Några förändringar i sak kan dock inte förutses.

Sedvanlig information har lämnats till och samråd har skett med berörda utskott i riksdagen.

Inom Justitiedepartementet har utarbetats en promemoria om Sveriges antagande av rambeslutet (dnr Ju2004/1620/L5). I promemorian föreslås att rambeslutet skall godkännas av riksdagen. Promemorian innehåller en bedömning av de lagändringar som rambeslutet föranleder. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Justitiedepartementet (dnr Ju2004/1620/L5).

I propositionen behandlas frågan om riksdagens godkännande av utkastet till rambeslut och en bedömning av de lagändringar som rambeslutet föranleder. I detta sammanhang lämnas inte några konkreta förslag till lagstiftning om genomförandet av åtagandena.

3 Bakgrund

3.1 Frågans tidigare behandling

Den 17 december 1996 antog rådet en gemensam åtgärd om tillnärmning av Europeiska unionens medlemsstaters lagstiftning och praktiska tillämpning för att bekämpa narkotikamissbruk samt förebygga och bekämpa olaglig narkotikahandel (EGT L 342, 31.12.1996 s. 6). Enligt den gemensamma åtgärden skall medlemsstaterna bl.a. sträva efter att tillnärma sina lagar så att de blir förenliga i den utsträckning som är nödvändig för att gemensamt förebygga och bekämpa olaglig narkotikahandel inom EU.

I handlingsplanen som antogs av Europeiska rådet i Wien (EGT C 19, 23.1.1999 s. 1) om bästa sätt att genomföra bestämmelserna i Amsterdamfördraget om upprättande av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa, liksom i slutsatserna från Europeiska rådets möte i Tammerfors i oktober 1999, framhålls behovet av att på europeisk nivå anta kompletterande rättsregler riktade mot olaglig narkotikahandel (slutsats 48).

Den 10–12 december 1999 godkände Europeiska rådet en narkotikastrategi för EU (2000–2004) i vilken slås fast att lagstiftning om miniminormer för rekvisit och påföljder skall antas på området för olaglig narkotikahandel. I Europeiska unionens handlingsplan för narkotikabekämpning (2000–2004) som fastställdes vid Europeiska rådets möte den 19–20 juni 2000 anges att kommissionen skall överlämna förslag till rättsakter i syfte att införa minimiregler för rekvisit och straff för olaglig narkotikahandel.

3.2 Närmare om rambeslutsprocessen

Enligt artikel 29 i Fördraget om Europeiska unionen skall unionens mål vara att ge medborgarna en hög säkerhetsnivå inom ett område 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 i fördraget 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.

Som ovan nämnts presenterade kommissionen den 23 maj 2001 i ett meddelande till rådet och Europaparlamentet ett rambeslut om minimibestämmelser för brottsrekvisit och påföljder för olaglig narkotikahandel. Europaparlamentet har yttrat sig över förslaget och en politisk överenskommelse om dess innehåll har nåtts. Härefter har Europaparlamentet yttrat sig på nytt.

Rambeslutet kan förväntas antas så snart nödvändiga förankringar i nationella parlament skett och de nationella parlamentsförbehållen hävts. Enhällighet krävs för antagande. Medlemsstaterna skall därefter genomföra bestämmelserna i rambeslutet senast inom 18 månader från ikraftträdandet, som äger rum dagen efter rambeslutets offentliggörande i Europeiska unionens officiella tidning.

4 Innehållet i rambeslutet samt en redovisning av gällande rätt

4.1 Inledning

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

Rambeslutet upptar bl.a. definitioner (artikel 1), brott i samband med handel med narkotika och prekursorer (artikel 2), kriminalisering av anstiftan, medhjälp och försök till brott (artikel 3) samt straffrättsliga påföljder (artikel 4). Det finns också bestämmelser om vissa förmildrande 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 föreskriver rådet att rambeslutet antas med beaktande av dels Fördraget om Europeiska unionen, särskilt artiklarna 31 e och 34.2 b, dels kommissionens förslag och Europaparlamentets yttrande. Vidare hänvisas bland annat till tidigare åtgärder och beslut inom 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 bland annat 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* anges vissa definitioner som används i rambeslutet.

Enligt *punkten 1* avses med *narkotika* alla ämnen som återfinns i FN-konventionen från 1961 ersättande äldre konventioner rörande narkotika samt FN-konventionen om psykotropa ämnen, Wien 1971. Därutöver inbegrips ämnen som kontrolleras inom ramen för gemensam åtgärd 97/396/RIF av den 16 juni 1997 antagen av rådet på grundval av artikel K3 i Fördraget om Europeiska unionen om informationsutbyte, riskbedömning och kontroll av nya syntetiska droger.

Enligt *punkten 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 *punkten 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 i svensk lagstiftning behandlas nedan i samband med de artiklar där respektive definition används.

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

I *artikel 2 punkten 1* anges vilka gärningar som, i samband med olaglig handel med narkotika och prekursorer, skall vara straffbara i medlemsstaterna. Enligt artikeln 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, 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 *punkten 2* skall de handlingar som avses i punkten 1 inte ingå i rambeslutets tillämpningsområde, om gärningsmännen har handlat endast i syftet privat konsumtion så som det begreppet definieras i nationell lagstiftning.

Gällande svenska ansvarsbestämmelser

Bestämmelser om olovlig hantering 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 uppsåtligt, för *narkotikabrott*. Straffet är fängelse i högst tre år.

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

Om brottet är att anse som grovt döms, enligt 3 § narkotikastrafflagen, för *grovt narkotikabrott*. Straffet är fängelse i lägst två år och högst tio år. Vid bedömning 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 § narkotikastrafflagen, 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. Enligt 6 § skall om en gärning som avses i 3 § gäller narkotika, 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, enligt samma paragraf, för *grov narkotikasmuggling*. Straffet är fängelse i lägst två och högst tio år. Vid bedömning huruvida 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.

En förteckning över de substanser som skall anses som narkotika enligt narkotikastrafflagen finns i bilaga 1 till förordningen (1992:1554) om kontroll av narkotika (hädanefter narkotikakontrollförordningen). Enligt 1 § andra stycket lagen (1992:860) om kontroll av narkotika (hädanefter narkotikakontrollagen) och 3 § narkotikakontrollförordningen skall Läkeemedelsverket upprätta och kungöra förteckningar över narkotika.

Så kallade prekursorer är inte att betrakta som narkotika enligt de svenska bestämmelserna utan som kemiska ämnen som kan användas vid tillverkning av narkotika. Ämnena har emellertid ofta även helt 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. Regleringen innebär att yrkesmässig verksamhet avseende tillverkning, handel, transport och förvaring av prekursorer får bedrivas endast efter tillstånd. Den som bedriver sådan verksamhet utan tillstånd eller

som i övrigt handlar i strid mot vissa bestämmelser i lagen, döms, om gärningen inte kan bestraffas enligt narkotikastrafflagen eller lagen om straff för smuggling, till böter eller fängelse i högst ett år. För ansvar är det tillräckligt med oaktsamhet. Någon bestämmelse om försök finns inte. Genom 7 a § narkotikakontrollagen bemyndigas regeringen att meddela föreskrifter om vilka ämnen som skall omfattas av lagen. I bilaga 2 till narkotikakontrollförordningen finns en förteckning över de ämnen som skall omfattas av narkotikakontrollagen och således anses som prekursorer. (Se mer om detta i avsnitt 7.)

I avsnitt 6.1 behandlas frågan om eventuella lagstiftningsåtgärder i anledning av rambeslutets bestämmelser om vilka gärningar som skall vara straffbelagda.

4.5 Artikel 3 Anstiftan, medhjälp och försök till brott

Enligt *artikel 3 punkten 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 *punkten 2* får en medlemsstat dock 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.

Gällande svenska ansvarsbestämmelser

Enligt den allmänna medverkansbestämmelsen i 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 brottsbalken har dock uttrycket givits en vidare betydelse och kan även innefatta medverkan som inte utgjort någon förutsättning för brottet. Att ett främjande av en gärning är straffbart såsom medverkan, även om det inte är en förutsättning för att gärningen skall komma till stånd, medför att medverkansansvar kan drabba även den som endast obetydligt bidragit till gärningen.

I paragrafens andra stycke föreskrivs att 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. Av detta följer att medverkan kan ha tre former enligt svensk rätt: gärningsmannaskap, anstiftan och medhjälp. Mellan dessa olika former gäller en prioritetsordning. Gärningsmannaskap har företräde framför de båda andra medverkansformerna och anstiftan ses som allvarligare än medhjälp. Varje medverkande är självständigt ansvarig, dvs. oberoende av om det är möjligt att straffa någon annan medverkande. Ansvaret är dock beroende av att ett brott eller, om det är straffbelagt, försök, förberedelse eller stämpling till brott, objektivt, har begåtts.

Regeln gäller vid alla brottsbalksbrott samt de brott i specialstraffrätten för vilka fängelse är föreskrivet eller en särskild föreskrift finns att med-

verkan skall bestraffas. Om något annat följer av vad för särskilda fall är föreskrivet skall bestämmelsen inte tillämpas.

Enligt 5 § narkotikastrafflagen skall, om flera medverkat till brott som avses i 1–4 §§ samma lag och gärningen inte endast innefattar befattning enligt 1 § första stycket 6, bestämmelserna i 23 kap. brottsbalken gälla.

Enligt 23 kap. 1 § brottsbalken skall den som påbörjat utförandet av visst brott utan att detta kommit till fullbordan, i de fall särskilt stadgande givits därom, dömas för försök till brottet, om fara förelegat att handlingen skulle leda till brottets fullbordan eller sådan fara endast på grund av tillfälliga omständigheter varit utesluten.

I 4 § narkotikastrafflagen stadgas om ansvar för försök eller 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 om gärningen avsett annan befattning än som anges i 1 § första stycket 3 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.

I avsnitt 6.1 behandlas frågan om eventuella lagstiftningsåtgärder i anledning av rambeslutets bestämmelser om anstiftan, medhjälp och försök.

4.6 Artikel 4 Påföljder och förverkande

I *artikel 4 punkten 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, vilka beskrivits i avsnitt 4.4, 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 *punkten 2* skall varje medlemsstat vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att de brott som avses i artikel 2.1 a–2.1 c beläggs med ett maximalt frihetsstraff på minst fem till tio års fängelse i samtliga de fall då följande omständigheter föreligger:

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

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

Enligt *punkten 4* skall varje medlemsstat vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att de brott som avses i artikel 2.1 d beläggs med en straffrättslig påföljd 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 av den 21 december 1998 och prekursorerna är avsedda att användas i eller för framställning

eller tillverkning av narkotika under sådana omständigheter som anges i led 2 a eller 2 b.

Enligt *punkten 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 att förverka ("confiscation" enligt den engelska versionen) 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. Det bör i sammanhanget nämnas att ett arbete har påbörjats inom Europarådet med att uppdatera och komplettera denna konvention.

Gällande svenska påföljdsbestämmelser

Under redovisningen av gällande rätt i avsnitt 4.4 anges vilka straff som kan följa på de brott som rambeslutets bestämmelser aktualiserar när det gäller art. 2.1 punkterna a–c. När det emellertid gäller de brott som behandlas i artikel 2.1 punkten d framgår av avsnitt 6.1 att dessa typer av olovlig hantering av prekursorer i första hand är att betrakta som försök, förberedelse och medhjälp till narkotikabrott eller grovt narkotikabrott enligt svensk rätt.

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

Straffet för förberedelse enligt 23 kap. 2 § brottsbalken 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.

För medhjälp gäller de straffskalor som föreskrivits för respektive brottstyp. Möjlighet till straffnedsättning i vissa fall finns dock enligt 23 kap. 5 § brottsbalken.

I avsnitt 6.2 behandlas frågan om eventuella lagstiftningsåtgärder i anledning av rambeslutets bestämmelser om påföljder.

Gällande svenska bestämmelser om förverkande

Enligt 6 § narkotikastrafflagen skall narkotika som varit föremål för brott enligt lagen eller värdet därav samt vinning av sådant brott förklaras förverkat, om det inte är uppenbart obilligt. Detsamma gäller förlag för sådant brott eller dess värde, om förlaget mottagits och mottagandet utgör brott enligt denna lag. Vidare får egendom som har använts som hjälpmedel vid brott enligt lagen eller egendomens värde förklaras förverkat, om det är påkallat till förebyggande av brott eller annars särskilda skäl föreligger. Detsamma gäller egendom med vilken har tagits befattning som utgör brott enligt narkotikastrafflagen. Vidare skall injektionssprutor

eller kanyler, som kan användas för insprutning i människokroppen, eller andra föremål, som är särskilt ägnade att användas för missbruk av eller annan befattnings med narkotika, som påträffas hos någon som har begått brott enligt denna lag eller i ett utrymme som disponeras av honom eller henne eller i förbindelse med narkotika som har varit föremål för brott enligt denna lag, förverkas. Detta gäller oavsett vem föremålen tillhör. Särskilda bestämmelser om förverkande av injektionssprutor och kanyler finns även i förordningen KF (1968:70) med vissa bestämmelser om injektionssprutor och kanyler.

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 denna lag 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 denna lag, eller värdet av det mottagna, om mottagandet utgör brott enligt denna lag.

Enligt 17 § samma lag får egendom som har använts som hjälpmedel vid brott enligt lagen förklaras förverkad, om förverkandet behövs för att förebygga brott enligt lagen eller det annars finns särskilda skäl till det. I stället för egendomen får dess värde förklaras förverkat.

Även bestämmelsen i 36 kap. 3 § 1 brottsbalken kan bli tillämplig. Bestämmelsen föreskriver bl.a. att förverkande får beslutas i fråga om föremål som på grund av sin särskilda beskaffenhet och omständigheterna i övrigt kan befaras komma till brottslig användning.

I avsnitt 6.2 behandlas frågan om eventuella lagstiftningsåtgärder i anledning av rambeslutets bestämmelse om förverkande.

4.7 Artikel 5 Särskilda (förmildrande) omständigheter

Enligt *artikel 5* får, utan hinder av vad som anges i artikel 4, 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.

Gällande svenska bestämmelser om förmildrande omständigheter

Artikeln är fakultativ och uppställer således inte något krav på lagstiftning. Nämnas kan dock ändå att bestämmelser om förmildrande omständigheter vid påföljdsval och straffmätning finns i 29 kap. brottsbalken.

Exempelvis skall, enligt 29 kap. 5 § första stycket 2 och 3 brottsbalken, 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. Enligt punkten 8 i nämnda bestämmelse finns också en möjlighet att utöver brottets straffvärde i skälig omfattning beakta om någon annan omständighet föreligger som påkallar att den tilltalade får ett lägre straff än brottets straffvärde motiverar. Om särskilda skäl påkallar det får rätten döma till lindrigare straff än vad som är föreskrivet för brottet. Om det, med hänsyn till någon omständighet i 29 kap. 5 §, är uppenbart oskäligt att meddela påföljd, skall rätten meddela påföljdseftergift (29 kap. 6 § brottsbalken).

4.8 Artikel 6 och 7 Ansvar och påföljder för juridiska personer

Enligt *artiklarna 6 och 7* skall också juridiska personer, under vissa förutsättningar, kunna hållas ansvariga och åläggas i vart fall administrativa avgifter eller straffrättsliga böter för brott som har begåtts till deras förmån av personer som är verksamma i den juridiska personen. Något krav på att införa straffrättsligt ansvar för juridiska personer föreligger inte.

Enligt *artikel 6 punkten 1* skall varje medlemsstat vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att juridiska personer skall kunna hållas ansvariga 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, 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.

Enligt *artikel 6 punkten 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 punkten 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 2–3.

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

Enligt *artikel 7 punkten 1* skall varje medlemsstat vidta nödvändiga åtgärder för att en juridisk person som är ansvarig i enlighet med artikel 6.1 skall kunna bli föremål för effektiva, proportionella och avskräckande påföljder, som innefattar bötesstraff eller administrativa avgifter samt eventuellt andra påföljder, till exempel

- a) fråntagande av rätt till skattelättnad eller andra offentliga förmåner eller 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 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 förverkande av egendom vars värde motsvarar sådan vinning eller sådana ämnen eller hjälpmedel.

I *punkten 2* åläggs medlemsstaterna att vidta nödvändiga åtgärder för att en juridisk person som är ansvarig i enlighet med artikel 6.2 skall kunna bli föremål för effektiva, proportionella och avskräckande påföljder eller åtgärder.

Gällande svenska bestämmelser om ansvar och påföljder för juridiska personer

I 36 kap. 7–10 §§ brottsbalken återfinns bestämmelser om företagsbot. Av dessa följer att för brott som har begåtts i utövningen av näringsverksamhet kan näringsidkaren åläggas företagsbot. Det gäller under förutsättning att brottsligheten inneburit ett grovt åsidosättande av de särskilda skyldigheter som är förenade med verksamheten eller annars är av allvarligt slag samt näringsidkaren inte har gjort vad som skäligen kunnat krävas för att förebygga brottsligheten. Regelverket innehåller också bestämmelser om bl.a. hur företagsbotens storlek skall bestämmas samt jämningsbestämmelser.

I avsnitt 6.3 behandlas frågan om eventuella lagstiftningsåtgärder i anledning av rambeslutets bestämmelser om ansvar och påföljder för juridiska personer.

4.9 Artikel 8 Behörighet och åtal

En medlemsstat skall enligt *artikel 8 punkten 1* vidta de åtgärder som är nödvändiga för att fastställa sin behörighet beträffande 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) gärningen begåtts till förmån för en juridisk person som är etablerad inom medlemsstatens territorium.

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

En medlemsstat som enligt sin lagstiftning inte utlämnar sina egna medborgare skall, enligt *punkten 3*, vidta nödvändiga åtgärder för att fastställa sin behörighet över och i lämpliga fall lagföra de brott som avses i artiklarna 2 och 3 som har begåtts av dess egna medborgare utanför dess territorium.

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

Svensk straffrättslig domsrätt regleras i huvudsak i 2 kap. brottsbalken. Enligt 2 kap. 1 § brottsbalken har svenska domstolar alltid domsrätt avseende brott som är begångna inom territoriet. I 2 kap. 4 § brottsbalken stadgas att brott skall anses begånget där den brottsliga handlingen företogs, så ock där brottet fullbordades eller, vid försök, det avsedda brottet skulle ha fullbordats. Bestämmelserna i 2 kap. 2 § samma balk reglerar brott som har begåtts utom riket. Enligt första stycket omfattar svensk domsrätt i princip alla av svenska medborgare begångna brott. Med svensk medborgare jämställs utlänning med hemvist i Sverige. Av samma paragraf framgår att den svenska behörigheten i vissa särskilt angivna fall också kan sträcka sig till brott som begåtts utom riket av andra utlänningar, exempelvis utlänning som efter brottet har blivit svensk medborgare eller utlänning som vistas i Sverige, om brottet i sistnämnda fall kan medföra fängelse i mer än sex månader. I paragrafens andra stycke föreskrivs ett generellt krav på dubbel straffbarhet. Enligt denna bestämmelse gäller inte behörighetsreglerna om gärningen är fri från ansvar enligt lagen på gärningsorten.

Härutöver har svenska domstolar en formellt vidsträckt behörighet att döma för brott begångna utanför Sverige, bl.a. avseende brott som innehåller minst fyra års fängelse i straffskalan, jfr 2 kap. 3 § 7 brottsbalken. Det finns dock ett principiellt krav på åtalsförordnande för utomlands begångna gärningar i 2 kap. 5 § andra stycket brottsbalken.

I sammanhanget kan påpekas att Internationella straffrättsutredningen i betänkandet Internationella brott och svensk jurisdiktion (SOU 2002:98) presenterat bl.a. förslag till en ny lydelse av 2 kap. brottsbalken. Betänkandet har remitterats och bereds för närvarande inom Justitiedepartementet.

Enligt lagen (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder, som trädde i kraft den 1 januari 2004, får inte överlämnande vägras enbart på den grunden att den som eftersöks för lagföring är medborgare i den anmodade staten. Lagen tillämpas i förhållande till andra EU-stater i stället för tidigare utlämningsförfaranden, låt vara att bestämmelser i lagen (1957:668) om utlämning för brott övergångsvis kommer att vara tillämpliga i förhållande till medlemsstater som inte hunnit genomföra rambeslutet i tid. I vissa fall kommer också lagen (1959:254) om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island och Norge att alltjämt vara tillämplig i förhållande till medlemsstaterna Danmark och Finland. Enligt de båda utlämningslagarna får svenska medborgare i vissa fall inte utlämnas till andra EU-stater.

Under avsnitt 6.4 behandlas frågan om de svenska behörighetsreglernas överensstämmelse med rambeslutet.

4.10 Artikel 9 Genomförande och rapporter

Artikel 9 reglerar när medlemsstaterna senast skall ha genomfört rambeslutet i den nationella lagstiftningen och inom vilka tidsfrister de till unionens institutioner skall ha överlämnat texterna till de bestämmelser som omsätter skyldigheterna i rambeslutet till nationell lagstiftning.

Enligt *punkten 1* skall medlemsstaterna ha vidtagit nödvändiga åtgärder för att följa bestämmelserna i rambeslutet senast arton månader efter det att rambeslutet trätt i kraft.

Enligt *punkten 2* skall medlemsstaterna senast arton månader efter rambeslutets ikraftträdande till rådets generalsekretariat och till kommissionen överlämna texter till de bestämmelser som införlivar rambeslutet i deras nationella lagstiftning. Kommissionen skall sedan, senast tre år därefter, 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.

4.11 Artikel 10 Territoriell tillämpning

Enligt *artikel 10* skall rambeslutet tillämpas på Gibraltar.

4.12 Artikel 11 Ikraftträdande

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

5 Rambeslutets antagande

Regeringens förslag: Riksdagen godkänner utkastet till rambeslut om minimibestämmelser för brottsrekvisit och påföljder för olaglig narkotikahandel.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Det stora flertalet remissinstanser har tillstyrkt eller inte haft någon erinran emot promemorians förslag. *Sveriges advokatsamfund* har framhållit att samfundet, utan att ta ställning till om rambeslutet bör antas eller inte, är kritiskt mot att Sverige ingår en bindande internationell överenskommelse utan att lagstiftningsbehovet är färdigutrett. Enligt *Riksförbundet Narkotikafritt Samhälle (RNS)* bör riksdagen inte godkänna rambeslutet eftersom innehav av narkotika för personligt bruk inte omfattas av rambeslutet. RNS anser att detta innebär en reell försvagning av möjligheterna att bekämpa narkotikamissbruket inom EU.

Skälen för regeringens förslag: Den olagliga narkotikahandeln utgör ett allvarligt globalt problem och är på europeisk nivå ett stort hot mot såväl EU-medborgarnas hälsa, säkerhet och livskvalitet som mot medlemsstaternas lagliga ekonomi, stabilitet och säkerhet. Olaglig narkotikahandel alstrar även annan, ofta grov, brottslighet och skapar därför otrygghet. Den ökande narkotikahandeln är ett av de största problem som Europeiska unionen ställs inför och den måste därför bekämpas med kraft.

Bekämpningen av olaglig narkotikahandel är i första hand medlemsstaternas nationella ansvar. Narkotikahandeln är emellertid ofta gränsöverskridande och berör flera medlemsstater. För svenskt vidkommande är det exempelvis så att endast en försumbar del av den konsumerade narkotikan har sitt ursprung här. Ett effektivt förebyggande och en effektiv bekämpning av den olagliga narkotikahandeln förutsätter ett nära samarbete mellan medlemsstaternas rättsvårdande myndigheter samt gemensamma principer och mål.

Behovet och nödvändigheten av ett rambeslut inom detta område anges redan i Fördraget om Europiska unionen. I fördragets artikel 29 anges uttryckligen att unionens mål inom området frihet, säkerhet och rättvisa skall uppnås genom bl.a. straffrättsligt samarbete. Bland den brottslighet som särskilt nämns i det sammanhanget återfinns olaglig narkotikahandel. Av artikel 34.2 b framgår att tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning skall ske genom rambeslut. I slutsats 48 från Europeiska rådets möte i Tammerfors i oktober 1999 anges att avseende nationell straffrätt bör insatserna för att enas om gemensamma definitioner, grunder för åtal och påföljder i ett första skede koncentreras till ett begränsat antal sektorer med särskild betydelse, bl.a. narkotikahandel. Det aktuella rambeslutet tillmötesgår stats- och regeringschefernas uttalande i denna del.

Det får anses föreligga ett tydligt mervärde i att på EU-nivå tillskapa gemensamma definitioner av vilka handlingar som skall utgöra narkotikabrott. Därigenom skapas ett gemensamt rättsområde som underlättar det polisiära och rättsliga samarbetet för att förebygga och bekämpa olaglig narkotikahandel. Rambeslutet kan förväntas bidra till att underlätta arbetet för de rättsvårdande myndigheterna att utreda och beivra dessa brottstyper. Därutöver möjliggörs självfallet en samlad insats på unionsnivå i kampen mot denna brottslighet.

Sverige har under lång tid aktivt deltagit i internationella sammanhang i arbete som syftar till att förhindra och bekämpa olaglig narkotikahandel. Att åstadkomma en ny, förbättrad EU-gemensam lagstiftning mot olaglig narkotikahandel måste anses vara av yttersta vikt.

I det här sammanhanget vill regeringen också peka på att ett rambeslut endast anger vad som minst skall uppnås i varje medlemsstat. Detta innebär att medlemsstaterna alltid kan gå längre än vad rambeslutet kräver. Rambeslutet hindrar således inte exempelvis kriminalisering av innehav av narkotika för personligt bruk eller brukande av narkotika.

Som närmare redogörs för i nästa kapitel innehåller rambeslutet bestämmelser som torde kräva vissa ändringar i den nationella lagstiftningen. De lagändringar som bedöms erforderliga för att uppfylla rambeslutets bestämmelser får anses rimliga och acceptabla. De ytterligare kriminaliseringar som kan bli nödvändiga avser förfaranden som även från svensk utgångspunkt får anses straffvärda. Ändringarna torde också väl kunna införlivas i svensk rätt med bibehållande av den nuvarande systematiken. Utformningen av de lagändringar som bedöms nödvändiga kräver emellertid noggranna överväganden. Ett beredningsunderlag grundat på en utförlig och noggrann analys av relevanta frågeställningar måste hämtas in. Självklart är det önskvärt att i samband med att ett rambeslut läggs fram för riksdagens godkännande även presentera den lagstiftning som erfordras för att genomföra rambeslutet. Att avvakta med godkännande av rambeslutet till dess ett tillfredsställande beredningsunderlag

har hämtats in såvitt avser erforderliga lagändringar, skulle emellertid i detta fall innebära en betydlig försening av antagandet av rambeslutet. Med tanke på den vikt rambeslutet kan förväntas få som verktyg i kampen mot den gränsöverskridande narkotikahandeln vore detta mycket olyckligt. Till detta kommer att Sverige intog en mycket aktiv hållning under förhandlingarna om rambeslutet. Sverige bör därför verka för att rambeslutets antagande inte fördröjs i avvaktan på inhämtande av ett nationellt tillfredsställande beredningsunderlag när det gäller erforderliga lagändringar. Vidare bör i detta sammanhang särskilt nämnas att frågan om regleringen av förverkande i bl.a. narkotikastrafflagen (1968:64) för närvarande övervägs inom ramen för beredningen av Förverkandeutredningens betänkande (SOU 1999:147). Mot bakgrund av vad som ovan angetts tas i denna proposition således endast upp frågan om godkännande av utkastet till rambeslut. Avsikten är att återkomma till riksdagen med förslag till lagstiftning i senare sammanhang.

Av de skäl som ovan redovisats bör Sverige verka för att rambeslutet antas så snart som möjligt.

Eftersom rambeslutet enligt artikel 34.2 b i Fördraget om Europeiska unionen är bindande för medlemsstaterna och eftersom det innehåller bestämmelser som torde föranleda ändring av lag, krävs riksdagens godkännande innan Sverige röstar för ett antagande av rambeslutet i ministerrådet (10 kap. 2 § regeringsformen).

6 Behovet av lagändringar

6.1 Handlingar som skall utgöra brott

Regeringens bedömning: Sverige torde till övervägande del uppfylla de kriminaliseringsåtaganden som följer av rambeslutet. Försök till tillverkning, transport och distribution av sådana kemiska ämnen som avses i narkotikakontrollförordningen, bilaga 2, s.k. prekursorer, där den som ägnar sig åt detta är medveten om att prekursorerna skall användas i eller för olaglig framställning eller tillverkning av narkotika, är emellertid inte straffbart enligt svensk rätt. Vissa lagändringar kommer sannolikt att krävas för att uppfylla rambeslutet i denna del.

Promemorians bedömning: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser som har yttrat sig i frågan har tillstyrkt eller inte haft några invändningar emot promemorians bedömning.

Skälen för regeringens bedömning

Brott i samband med handel med narkotika

De ämnen som skall anses som narkotika enligt de internationella instrument vartill rambeslutet hänvisar (se art. 1 a och b) är klassificerade som narkotika även enligt svensk lagstiftning.

I Sverige är all olovlig befattning med narkotika straffbelagd, även innehav för eget bruk samt brukande. Rambeslutet sträcker sig, som framgår av föregående avsnitt, inte lika långt. Rambeslutet tar i första hand sikte på de mer allvarliga typerna av narkotikabrott och gärningar som sker endast för privat konsumtion omfattas inte.

Enligt *artikel 2.1 a* skall medlemsstaterna straffbelägga följande handlingar när de begås uppsåtligen 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.

Att framställa, tillverka, extrahera och bereda narkotika torde vara att bedöma som narkotikabrott enligt 1 § första stycket 2 och 4 narkotikastrafflagen (1968:64), dvs. som framställning eller t.ex. bearbetning av narkotika.

Att erbjuda och bjuda ut narkotika till försäljning torde ofta kunna bedömas som narkotikabrott enligt 1 § första stycket 6 narkotikastrafflagen, dvs. som innehav eller annan befattning med narkotika. Förfarandena torde emellertid även kunna bedömas som att ”bjuda ut narkotika till försäljning eller företa någon annan sådan åtgärd, om förfarandet är ägnat att främja narkotikahandel”, i enlighet med 1 § första stycket 5 narkotikastrafflagen. För att det skall vara fråga om narkotikahandel i lagens betydelse skall det vara fråga om mer organiserad eller annars grövre narkotikabrottslighet (se prop. 1982/83:141 s. 21 och NJA 1991 s.110). Den aktuella artikeln skall emellertid läsas i ljuset av punkten 4 i ingressen till rambeslutet, enligt vilken EU:s insatser bör inriktas på de allvarligaste typerna av narkotikabrott samt artikel 2.2 som stadgar att handlingar endast i syftet privat konsumtion inte skall ingå i rambeslutets tillämpningsområde. Rambeslutet torde därför inte heller i denna del anses oförenligt med svensk rätt.

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

Att försälja och överlåta narkotika torde vara att bedöma som narkotikabrott enligt 1 § första stycket 1 narkotikastrafflagen, dvs. som överlåtelse av narkotika.

Att importera och exportera narkotika torde vara att bedöma som narkotikasmuggling enligt 6 § lagen om straff för smuggling.

Enligt *artikel 2.1 b* skall medlemsstaterna straffbelägga uppsåtlig och orättmätig odling av opiumvallmo, kokabuske eller cannabisväxt. Enligt lagens förarbeten avses med ”framställer narkotika” i 1 § första stycket 2 narkotikastrafflagen också sådan framställning som sker genom odling av narkotiska växter (prop. 1982/83:141 s. 33). Dessa förfaranden torde därför vara att bedöma som narkotikabrott enligt 1 § första stycket 2 narkotikastrafflagen.

Enligt *artikel 2.1 c* skall medlemsstaterna straffbelägga uppsåtligt och orättmätigt innehav eller köp av narkotika i något av de syften som anges under led a, dvs. för att t.ex. tillverka eller sälja narkotika. Innehav, oavsett syftet därmed, torde kunna vara att bedöma som narkotikabrott enligt 1 § första stycket 6 narkotikastrafflagen. Innehav i de syften som anges i

led a torde emellertid även vara att bedöma som narkotikabrott enligt 1 § första stycket 4 narkotikastrafflagen. Det led i aktuell punkt som närmast bör vara tillämpligt är ”förvarar eller tar annan sådan befattning med narkotika som inte är avsedd för eget bruk.”. Innehav för eget bruk omfattas ju inte av rambeslutet (se artikel 2.2). Köp av narkotika i de syften som anges under led a torde kunna vara att bedöma som narkotikabrott enligt 1 § första stycket 3 narkotikastrafflagen. Köp för privat konsumtion omfattas ju inte heller av rambeslutet.

Som ringa narkotikabrott i 2 § narkotikastrafflagen bedöms i första hand brukande och innehav av mindre mängder narkotika för eget bruk. I enlighet med vad som ovan anges tar rambeslutet inte sikte på gärningar som syftar till privat konsumtion av narkotika. Bestämmelsen i 2 § narkotikastrafflagen torde därför inte komma att aktualiseras när det gäller de gärningar som skall vara straffbara enligt rambeslutet.

Sammanfattningsvis gör regeringen bedömningen att de svenska bestämmelserna torde uppfylla rambeslutets krav i artikel 2.1 a–c på de gärningar i samband med handel med narkotika som skall straffbeläggas i medlemsstaterna.

Brott i samband med handel med prekursorer

De kemiska ämnen som framgår av bilaga 2 till narkotikakontrollförordningen överensstämmer med definitionen av prekursorer i artikel 1.2 i rambeslutet.

Enligt *artikel 2.1 d* skall medlemsstaterna straffbelägga uppsåtlig och orättmätig tillverkning, transport och 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. Som anges i avsnitt 4.4 är prekursorer inte att betrakta som narkotika enligt de svenska bestämmelserna, utan som kemiska ämnen som kan användas vid tillverkning av narkotika. Bestämmelser om legal hantering av narkotika och prekursorer och överträdelser i samband med sådan hantering av dessa ämnen finns bl.a., som tidigare nämnts, i narkotikakontrollagen.

De förfaranden med prekursorer som omfattas av rambeslutet är en del av den illegala hanteringen av narkotika och torde i första hand, i de fall det inte är fråga om gärningsmannaskap, vara att bedöma som försök, förberedelse och medhjälp till narkotikabrott eller grovt narkotikabrott. Motsvarande bedömning gjordes i prop. 1990/91:127 s. 19 (jfr även NJA 1992 s. 524). Sammanfattningsvis gör regeringen bedömningen att svenska ansvarsbestämmelser uppfyller rambeslutets krav i artikel 2.1 d på de gärningar som avser prekursorer och som skall straffbeläggas i medlemsstaterna.

Anstiftan, medhjälp och försök till brott

Artikel 3 innehåller kriminaliseringsbestämmelser avseende anstiftan, medhjälp och försök till brott. Av redogörelsen i avsnitt 4.5 framgår att anstiftan och medhjälp till samtliga svenska ansvarsbestämmelser som kan aktualiseras torde svara fullt ut mot kriminaliseringsåtagandena i

artikel 3. De svenska försöksbestämmelserna torde också uppfylla bestämmelsen om försök till brott enligt artikel 2.1 a–c.

När det emellertid gäller de s.k. prekursorsbrotten i art. 2.1 d blir bedömningen en annan. Som framgår av föregående avsnitt motsvaras dessa brott i svensk rätt främst av försök, förberedelse eller medhjälp till narkotikabrott. Enligt svensk rätt är dock försök till försök till brott, försök till förberedelse till brott och försök till medhjälp till brott inte straffbart.

Således torde rambeslutets krav på kriminalisering av försök till brott som anges i art. 2.1 d, dvs. brott som har samband med handel med prekursorer inte vara uppfyllt. Frågan om de lagändringar som torde krävas behandlas närmare i avsnitt 7.

6.2 Påföljder, förverkande och förmildrande omständigheter

Regeringens bedömning: Sverige torde till övervägande del uppfylla rambeslutets bestämmelser om påföljder, förverkande och förmildrande omständigheter. Vissa lagändringar kommer sannolikt att krävas för att uppfylla rambeslutet såvitt avser förverkande av hjälpmedel som är avsedda att användas för brott.

Promemorians bedömning: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De remissinstanser som har yttrat sig i frågan har tillstyrkt eller inte haft någon erinran emot promemorians bedömning.

Skälen för regeringens bedömning

Påföljder

I avsnitt 4.6 redogörs för rambeslutets bestämmelser om påföljder och förverkande.

Som nämnts skall enligt *artikel 4 punkten 1* i rambeslutet ett minsta maximistraff om ett års fängelse föreskrivas för samtliga brott i artikel 2. Av redogörelsen i avsnitt 4.4 framgår att samtliga de brott som kan aktualiseras enligt svensk rätt har ett maximistraff om minst ett års fängelse.

Av *punkten 2* framgår att minsta maximistraff för vissa grövre former av narkotikabrott och narkotikasmuggling skall vara fem års fängelse. Maximistraffet för grovt narkotikabrott och grov narkotikasmuggling är tio års fängelse, varför de svenska straffskalorna bedöms stå i överensstämmelse med rambeslutet.

I *punkten 3* föreskrivs ett minsta maximistraff om minst tio års fängelse för vissa riktigt grova fall av narkotikabrott och narkotikasmuggling. Eftersom maximistraffet för grovt narkotikabrott och grov narkotikasmuggling är tio års fängelse torde de svenska straffskalorna stå i överensstämmelse med rambeslutet.

Slutligen föreskrivs i *punkten 4* att minsta maximistraff för vissa grövre former av s.k. prekursorsbrott enligt artikel 2.1 d skall vara fem års fängelse. Av avsnitt 6.1 framgår att dessa gärningar enligt svensk rätt i första hand torde vara att bedöma som försök, förberedelse eller med-

hjälp till narkotikabrott respektive grovt narkotikabrott. Straffet för försök bestäms som tidigare angetts högst till vad som gäller för fullbordat brott (23 kap. 1 § brottsbalken). Maximistraflet för grovt narkotikabrott är tio års fängelse. Straffet för förberedelse till brott enligt 23 kap. 2 § brottsbalken 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, som nämnts, de straffskalor som gäller för respektive brottstyp. Maximistraflet för medhjälp till grovt narkotikabrott är således tio års fängelse.

Av redogörelsen i avsnitt 4.6 följer att de svenska straffskalorna bör stå väl i överensstämmelse med de som föreskrivs i rambeslutet. Detta gäller även i de fall gärningarna (som i art. 2.1 d) är att bedöma som försök, förberedelse eller medhjälp till narkotikabrott.

Påföljdsbestämmelsen i rambeslutet måste dock självfallet beaktas vid utformningen av den nya lagstiftning som torde erfordras. Se vidare om detta i avsnitt 7.

Förverkande

I avsnitt 4.6 redogörs för de svenska bestämmelserna om förverkande i aktuella fall. *Punkten 5* föreskriver att det skall vara möjligt att förverka de ämnen som varit föremål för brott enligt artiklarna 2 och 3, de hjälpmedel som har använts eller är avsedda att användas för sådana brott och vinning av dessa brott eller att förverka egendom vars värde motsvarar sådan vinning, sådana ämnen eller hjälpmedel.

Sådana ämnen som har varit föremål för brott enligt artiklarna 2 och 3, hjälpmedel som har använts för sådana brott liksom vinning av dessa brott samt egendom vars värde motsvarar sådan vinning, sådana ämnen eller hjälpmedel torde kunna förverkas enligt narkotikastrafflagen och lagen om straff för smuggling.

Hjälpmedel som är avsedda att användas för sådana brott torde i allt väsentligt kunna förverkas enligt narkotikastrafflagen och brottsbalken. I lagen om straff för smuggling finns inte någon bestämmelse om förverkande av egendom som är avsedd att användas för brott. Enligt 6 § andra stycket andra meningen narkotikastrafflagen får egendom med vilken tagits befattning som utgör brott enligt narkotikastrafflagen förklaras förverkad. Föreskriften tar närmast sikte på förberedelsebrottet, men kan också vara av betydelse vid sådan befattning med vederlag för narkotika som utgör främjande av narkotikahandel (se prop. 1982/83:141 s. 37). För att förberedelsebrott skall bli aktuellt skall egendomen vara särskilt ägnad att användas som hjälpmedel vid ett brott (se 23 kap. 2 § brottsbalken). Vidare kan bestämmelsen i 36 kap. 3 § 1 brottsbalken tillämpas, enligt vilken förverkande får beslutas i fråga om föremål som på grund av sin särskilda beskaffenhet och omständigheterna i övrigt kan befaras komma till brottslig användning. Enligt rambeslutet förutsätts inte att egendomen är av någon särskild beskaffenhet utan endast att den är avsedd att användas för brott.

Rambeslutet ansluter i denna del till Europarådets konvention om penningtvätt, efterforskning, beslag och förverkande av vinning av brott från 1990. Det kan här nämnas att Förverkandeutredningen i sitt betänkande Effektivare förverkandelagstiftning (SOU 1999:147) har föreslagit att bestämmelserna om förverkande av hjälpmedel i bl.a. narkotikastrafflagen kompletteras på så sätt att det skall föreskrivas att egendom som varit avsedd att användas som hjälpmedel vid brott skall kunna förverkas. Förslaget har lämnats mot bakgrund av Europarådets ovan nämnda konvention, vilken innehåller bestämmelser om bl.a. förverkande av hjälpmedel vid brott. Förverkandeutredningens betänkande bereds för närvarande.

Sammanfattningsvis görs här bedömningen att svenska förverkandebestämmelser i allt väsentligt uppfyller rambeslutets förverkandebestämmelse i artikel 4. Vissa lagändringar torde dock erfordras för att uppfylla rambeslutet såvitt avser förverkande av hjälpmedel som är avsedda att användas för brott. Frågan övervägs för närvarande inom ramen för beredningen av Förverkandeutredningens betänkande.

Förmildrande omständigheter

Enligt *artikel 5* får varje medlemsstat vidta de åtgärder som är nödvändiga för att de påföljder som anges i artikel 4 skall kunna lindras 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.

Som redogörs för i avsnitt 4.7 finns möjligheter i svensk rätt att i mildrande riktning vid påföljdsbestämning och straffmätning beakta bl.a. om den tilltalade efter förmåga sökt förebygga eller avhjälpa eller begränsa skadliga verkningar av brottet eller om den tilltalade frivilligt angett sig. Bestämmelsen är fakultativ och uppställer därmed inte något krav på lagstiftning.

6.3 Ansvar och påföljder för juridiska personer

Regeringens bedömning: Rambeslutets bestämmelser om juridiska personers ansvar och påföljder för juridiska personer bör inte föranleda några lagändringar i Sverige.

Promemorians bedömning: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Åklagarmyndigheten i Malmö* har ifrågasatt om inte punkten 1 f i art. 7 kräver lagstiftningsåtgärder. Övriga remissinstanser som har yttrat sig i frågan har tillstyrkt eller inte haft någon erinran emot promemorians bedömning.

Skälen för regeringens bedömning: I *artiklarna 6 och 7* återfinns bestämmelser som tar sikte på juridiska personers ansvar och påföljder för juridiska personer.

Reglerna om företagsbot i 36 kap. 7–10 §§ brottsbalken bedöms motsvara de krav som ställs i rambeslutet. Institutet företagsbot täcker alla brott som begås i näringsverksamheten, oavsett om gärningen utgör ett brottsbalksbrott eller ett brott inom specialstraffrätten. Merparten av innehållet i artiklarna 6 och 7 om ansvar och påföljder för juridiska personer utgör standardbestämmelser som återkommer i flera andra rambeslut inom ramen för samarbetet i rättsliga och inrikes frågor. Bestämmelser liknande dessa återfinns 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 bedömningen att reglerna om företagsbot motsvarade de krav som ställdes i det rambeslutet (prop. 1999/2000:85, bet. 1999/2000:JuU20, rskr. 1999/2000:217). Samma bedömning gjordes även beträffande de lagändringar som ansågs nödvändiga till följd av det nämnda rambeslutet (prop. 2000/01:40, bet. 2000/01:JuU9, rskr. 2000/01:138). I den rapport som Europeiska kommissionen upprättade avseende medlemsstaternas genomförande av det nämnda rambeslutet [KOM (2002) 771 slutlig] ansågs att Sverige som en av åtta medlemsstater har lagstiftning varigenom juridiska personer kunde ställas till rättsligt ansvar för de brott som omfattades av rambeslutet. *Åklagarmyndigheten i Malmö* har ifrågasatt om inte punkten 1 f i art. 7 i rambeslutet kräver lagstiftningsåtgärder. Enligt punkten 1 är medlemsstaterna skyldiga att vidta åtgärder så att juridiska personer kan bli föremål för proportionella och avskräckande påföljder, som skall innefatta bötesstraff eller administrativa avgifter samt eventuellt andra påföljder. I punkterna 1 a–f ges exempel på påföljder som kan aktualiseras. Något krav på att införa just de påföljder som anges i punkterna a–f uppställs emellertid inte.

Mot bakgrund av vad som ovan anförs torde torde således reglerna om företagsbot anses uppfylla de krav som förevarande rambeslut ställer vad gäller ansvar och påföljder för juridiska personer.

6.4 Behörighet och lagföring

Regeringens bedömning: Rambeslutets krav på doms- och lagföringsrätt torde i princip motsvara svenska bestämmelser på området. Sverige bör emellertid på det sätt som föreskrivs i rambeslutet lämna underrättelse om att Sverige inte kommer att tillämpa bestämmelserna om behörighet i artikel 8 punkt 1 c.

Promemorians bedömning: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De remissinstanser som har yttrat sig i frågan har tillstyrkt eller inte haft någon erinran emot promemorians bedömning.

Skälen för regeringens bedömning: I *artikel 8* anges bestämmelser om behörighet och lagföring som medlemsstaterna skall följa.

Svensk domsrätt bedöms föreligga i samtliga de fall där medlemsstaterna enligt rambeslutet ovillkorligen skall kunna utöva domsrätt.

Bestämmelsen i *punkt 1 c* om att domsrätt skall föreligga om gärningen begåtts till förmån för en juridisk person som är etablerad inom medlemsstatens territorium saknar motsvarighet i svensk rätt. Som framgår av redogörelsen i avsnitt 4.9 ger dagens bestämmelser emellertid svenska domstolar en vidsträckt behörighet att döma över brott enligt rambeslutet som begåtts utom riket. Sverige bör därför utnyttja den möjlighet som föreskrivs i *punkterna 2 och 4*, och genom regeringens försorg underrätta rådets generalsekretariat och kommissionen om att behörighetsregeln i punkten 1 c inte kommer att tillämpas om brottet begåtts utanför Sverige.

7 Något om hur ny lagstiftning rörande olovlig hantering av prekursorer skulle kunna utformas

Som har framgått i avsnitt 6.1 torde svensk rätt inte uppfylla de kriminaliseringsåtaganden som rambeslutet uppställer när det gäller försök till s.k. prekursorsbrott. Detta eftersom prekursorsbrotten i svensk rätt främst motsvaras av försök, förberedelse eller medhjälp till narkotikabrott respektive grovt narkotikabrott. Enligt svensk rätt är försök till försök till brott, försök till förberedelse till brott och försök till medhjälp till brott inte straffbart.

För att kraven i rambeslutet skall uppfyllas skall det vara straffbart att, uppsåtligen och orättmätigt, tillverka, transportera och 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 rambeslutet skall även anstiftan, medhjälp och försök till detta brott vara straffbart. Maximistraftet skall enligt rambeslutet vara minst ett års fängelse. Vid vissa försvårande omständigheter enligt artikel 4 punkten 4 i rambeslutet skall maximistraftet vara minst fem års fängelse.

En fråga som måste övervägas innan det är möjligt att närmare ange hur nödvändiga lagändringar bör utformas, är till vilken aktuell lag lagändringarna bör knytas. Narkotikastrafflagen (1968:64) reglerar olovlig befattning, däribland olaglig handel, med narkotika. Narkotika kan emellertid även hanteras lagligen, om det sker för medicinskt, vetenskapligt eller annat samhällsnyttigt ändamål. Lagen (1992:860) om kontroll av narkotika (hädanefter narkotikakontrollagen) reglerar den legala handeln med narkotika och kemiska ämnen som kan användas vid framställning av narkotika, s.k. prekursorer. Syftet med kontrollen av hantering av prekursorer är att motverka olaglig framställning av narkotika. I lagen finns en bestämmelse om straffansvar för överträdelse i samband med legal hantering av narkotika och prekursorer. Enligt 13 § narkotikakontrollagen döms den som bryter mot vissa bestämmelser i lagen till böter eller fängelse i högst ett år. En förutsättning för att någon skall dömas enligt bestämmelsen är att gärningen inte är belagd med straff enligt narkotikastrafflagen eller lagen om straff för smuggling. Straffbestämmelsen är alltså subsidiär i förhållande till straffbestämmelserna i narkotikastraffla-

gen och lagen om straff för smuggling. I ringa fall skall inte dömas till ansvar.

Eftersom både narkotikastrafflagen och rambeslutet reglerar olaglig narkotikahandel och lagen om kontroll av narkotika den legala narkotikahandeln torde systematiska skäl tala för att en utvidgad reglering av olaglig befattning med prekursorer på sätt som anges i rambeslutet, bör placeras i narkotikastrafflagen. Till detta kommer att straffbestämmelsen i narkotikakontrollagen rör överträdelser av bestämmelser som närmast har karaktär av ordningsföreskrifter, varför en straffbestämmelse som reglerar de betydligt allvarligare gärningar som omfattas av rambeslutet med krav på betydligt strängare straffskalor i vissa fall, skulle passa sämre in i systematiken.

I narkotikastrafflagen saknas specifika bestämmelser om prekursorer. Det mest lämpliga vore därför, vid en preliminär bedömning, att införa ett nytt straffstadgande i narkotikastrafflagen som tar sikte på i art. 2.1 d i rambeslutet angivna förfaranden med prekursorer. Det torde dels behöva införas ett normalbrott, dels ett grovt brott. Normalbrottet skulle, för att uppfylla kraven i rambeslutet, behöva ha ett minsta maximistraff på ett års fängelse. I vissa grova fall skall maximistraffet enligt rambeslutet vara minst fem års fängelse.

Olovlig befattning med prekursorer torde sällan vara att betrakta som lika allvarligt som motsvarande befattning med själva narkotikan. En lika sträng straffskala som för narkotikabrott bör därför troligen inte införas. Enligt rambeslutet skall minsta maximistraff för grova prekursorsbrott vara fängelse i fem år. Ett maximistraff på sex års fängelse passar dock bättre in i den svenska straffrättsliga systematiken när det gäller straffskalor. Med ett maximistraff för grova brott på sex års fängelse torde det finnas gott om utrymme för att bestraffa de allvarligaste fallen. I sammanhanget bör även frågan om införande av ett ringa brott övervägas.

Vidare bör sannolikt försök till det nya brottet samt medverkan därtill straffbeläggas.

Bestämmelser av ovan angivet slag torde stå väl i överensstämmelse med vad som erfordras enligt rambeslutet. En ny bestämmelse om s.k. prekursorsbrott kräver emellertid noggranna överväganden och en mer ingående analys än vad som låter sig göras inom ramen för detta arbete, bland annat när det gäller avgränsningen av det straffbara området. Därutöver kan vissa ändringar av redan existerande bestämmelser behöva göras. Den mer exakta utformningen av den lagstiftning som anses nödvändig torde således behöva anstå till dess att frågan underkastats noggrann analys och ett tillfredsställande beredningsunderlag har hämtats in.

8 Ekonomiska konsekvenser

Antagandet av Europeiska unionens rambeslut om minimibestämmelser för brottsrekvisit och påföljder för olaglig narkotikahandel bedöms inte föranleda några ökade kostnader för det allmänna.

EU:s rambeslut om minimibestämmelser för brottsrekvisit och påföljder för olaglig narkotikahandel

Förslag till

RÅDETS RAMBESLUT

om minimibestämmelser för brottsrekvisit och påföljder för olaglig narkotikahandel

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR FATTAT DETTA RAMBESLUT

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 Wien³, om bästa sätt att genomföra bestämmelserna i Amsterdamfördraget om upprättande av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa, 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 personlig konsumtion utesluts från rambeslutets räckvidd

¹ EGT C 304 E, 30.10.2001, s. 172.

² EUT C [...], [...], s.[...].

³ EGT C 19, 23.1.1999, s. 1.

utgör inte något ställningstagande från rådet angående hur medlemsstaterna bör behandla sådana fall i sin nationella lagstiftning.

Prop. 2003/04:147
Bilaga 1

(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.

(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 denna rättsakt 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 tillnärmas 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 återfinns i 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 av den 16 juni 1997 antagen av rådet på grundval av artikel K 3 i Fördraget om Europeiska unionen om informationsutbyte, riskbedömning och kontroll av nya syntetiska droger.

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.

Prop. 2003/04:147
Bilaga 1

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:

- 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, 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 privat 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–2.1 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.

3. Varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att de brott som avses i den föregående punkten beläggs med en straffrättslig påföljd med ett maximalt frihetsstraff på minst tio år, när brottet har begåtts inom ramen för en kriminell organisation enligt gemensam åtgärd 98/733/RIF av den 21 december 1998.

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 en straffrättslig påföljd 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 av den 21 december 1998 och prekursorerna är avsedda att användas i eller för framställning eller tillverkning av narkotika under sådana omständigheter som anges i led 2 a eller 2 b.

5. Utan att det påverkar rättigheterna för brottsoffer eller annan tredje part 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, 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 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 utesluter inte 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) frångående av rätt till skattelättnad eller andra offentliga förmåner eller 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 förverkande 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

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 led 1 b och 1 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

Prop. 2003/04:147

Bilaga 1

Genomförande och rapporter

1. Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att följa bestämmelserna i detta rambeslut senast den [...] ⁴.

2. Medlemsstaterna skall, inom samma tid, 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 [...] ⁵ 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 den [...] ⁶ 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

Ikraftträdande

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

Utfärdat i Bryssel den

På rådets vägnar

Ordförande

⁴ 18 månader efter ikraftträdandet.

⁵ Tre år efter det datum som anges i punkt 1.

⁶ Sex månader efter rapportens överlämnande.

Remissinstanser

Prop. 2003/04:147
Bilaga 2

Efter remiss av promemorian Sveriges antagande av rambeslut om minimibestämmelser för brottsrekvisit och påföljder för olaglig narkotikahandel (Ju2004/1620/L5) har yttrande inkommit från följande instanser: Riksdagens ombudsmän, Hovrätten för Övre Norrland, Stockholms tingsrätt, Domstolsverket, Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen, Brottsförebyggande rådet, Tullverket, Juridiska fakulteten vid Lunds universitet, Sveriges advokatsamfund, Sveriges Domareförbund, Mobilisering mot narkotika, Läkemedelsverket, Statens folkhälsoinstitut och Riksförbundet Narkotikafritt Samhälle (RNS).

Riksåklagaren har överlämnat yttranden från åklagarmyndigheterna i Stockholm, Göteborg och Malmö.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 29 april 2004

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Ulvskog, Freivalds, Sahlin, Östros, Messing, Engqvist, Lövdén, Ringholm, Bodström, Sommestad, Karlsson, Lund, Nykvist, Andnor, Johansson, Björklund, Jämtin

Föredragande: statsrådet Bodström

Regeringen beslutar proposition 2003/04:147 Sveriges antagande av rambeslut om minimibestämmelser för brottsrekvisit och påföljder för olaglig narkotikahandel