

Motion

1977/78:1465

av Blenda Littmarck och Yvonne Hedvall om ändrade lagbestämmelser rörande narkotikabrott

Den svenska narkotikapolitiken är avsedd att vila på två grundprinciper. Den ena är att tillförseln av narkotiska preparat skall motarbetas med skärpa. Den andra är att vårdbehövande narkotikamissbrukare skall få vård i stället för straff. Det kan ifrågasättas om inte lagstiftaren tänkt sig verkningsfullare insatser mot såväl missbruket som langningen än vad som sker i dag. En analys av lagstiftningen och rättstillämpningen vore därför på sin plats. Utrymmet medger ej någon fullständig genomgång, och jag väljer därför att redogöra för några av de överväganden som gjorts vid lagstiftningsarbetet och varför den lindrigaste formen av narkotikabrott – benämnd narkotikaförseelse – föranleder åtgärder från samhällets sida i allt mindre omfattning. Jag skall också försöka visa riskerna med detta.

Den som innehar, överlåter, saluhåller eller tillverkar narkotika kan straffas enligt narkotikastrafflagen. Den som smugglar narkotika kan straffas enligt narkotikastrafflagen. Den som smugglar narkotika kan straffas enligt varusmugglingslagen. Brott mot narkotikastrafflagen indelas i tre svårighetsgrader, nämligen narkotikaförseelser, narkotikabrott och grovt narkotikabrott, vilka kan bestraffas med resp. böter, böter eller fängelse i högst två år samt fängelse i ett till tio år.

Då maximistraffet under åren 1968–1972 höjdes från ett till tio års fängelse, skulle man lätt kunna förledas att tro att dagens narkotikabrottslingar över lag drabbas av mer kännbara straff än de som dömdes i slutet av 1960-talet. Beträffande de grövre brotten är detta fallet, men i övrigt är det ej alls säkert. I stor utsträckning gäller t. o. m. motsatsen.

En anledning är att lagstiftaren vid varje höjning av straffsatsen i en eller annan form framhållit att någon straffhöjning för hela fältet inte eftersträvas. År 1968 sades att någon slentrianmässig skärpning av straffet för alla narkotikabrott ej var avsedd. År 1969, då såväl straffminimum som straffmaximum för grovt narkotikabrott och grov varusmuggling av narkotika höjdes, framhölls att syftet inte var att åstadkomma en allmän straffskärpning utan att höjningen innebar en förskjutning av gränsen mellan normalformen och den grova formen av brotten, dvs. en del brott som tidigare bedömts som grova narkotikabrott skulle fortsättningsvis bedömas som narkotikabrott. Vid 1972 års höjning framhölls att den föreslagna ändringen inte avsåg mer än ett synnerligen begränsat antal mycket grova brottslingar. Straffminimum har ej heller höjts under nämnda tidsperiod.

En annan anledning är att domstolarna för likvärdiga gärningar dömer till allt kortare straff och att straffen allt oftare ersätts med villkorlig dom eller

skyddstillsyn (övervakning). Denna fortgående förändring har till viss del påverkat straffmätningen även beträffande narkotikabrottsligheten.

RB 20:7 1 st. 1 p.

Den förändring som hotar att få förödande konsekvenser för bekämpningen av narkotikabruket är emellertid ändringen av stadgandet i rättegångsbalken 20 kap. 7 § 1 st. 1 p. och den fortlöpande förändringen av dess tillämpning. Bestämmelsen är en av flera som medger att lagföring under vissa förutsättningar ej sker.

Före den 1 juli 1971, då bestämmelsen fick en något ändrad lydelse, var det möjligt för åklagare att med stöd av denna underlåta åtal mot en person om det var *uppenbart* att endast böter skulle komma att utdömas i händelse av lagföring och *att den misstänktes lagföring ej var påkallad från allmän synpunkt*.

Bestämmelsen var närmast tänkt för smärre ordningsföreseelser och särskilt för dem som framstod som ursäktliga. Om åtal saknar betydelse för att avhålla andra från att begå samma sorts brott, anses inte åtal i detta sammanhang påkallat från allmän synpunkt. Narkotikaförseelse som ej kan föranleda svårare straff än böter bedömdes vara ett brott som passade in under detta lagrum. Åtal underläts sålunda i viss utsträckning med stöd av denna bestämmelse.

Lagstiftaren synes vid genomförandet av 1968 års narkotikastrafflag närmast ha tänkt sig att RB 20:7 1 st. 1 p. skulle användas för att underlåta åtal mot *vårdbehövande missbrukare*, som ändå skulle komma i åtnjutande av *en meningsfull vård*. Tanken synes närmast ha varit att sådan vård ej skulle få störas eller rent av förhindras av att missbrukaren lagfördes och straffades.

Eget bruk

I mars 1968 lät riksåklagaren (RÅ) i anledning av den nya narkotikastrafflagens ikraftträdande utfärda ett cirkulär (tjänsteföreskrift) vari redogjordes för lagstiftningens innehåll. Han anförde bl. a.: "Även om vårdbehov inte föreligger, kan det finnas skäl att underlåta åtal beträffande personer vilkas brottslighet *inskränker sig till att de innehåft en ringa mängd narkotika för eget bruk*. Särskilt gäller detta i fråga om förhållandevis unga personer. Åtal kan i dessa fall underlåtas med stöd av RB 20:7 1 st. 1 p. *Brottslighetens art är nämligen inte sådan att åtal generellt kan anses påkallat från allmän synpunkt.*"

Det är viktigt att man har klart för sig att det genom en utredning ytterligt sällan kan klarläggas att vederbörande innehåft narkotika för eget bruk. Än mer sällsynt är det att det med säkerhet kan klarläggas att narkotikan innehafts *endast* för eget bruk. Det normala är dock att vederbörande påstår

sig ha innehaft narkotikan enbart för eget bruk. Om inte kvantiteten eller särskilda omständigheter talar för att uppgiften är felaktig, blir vederbörande i brist på bevisning trodd och anses då ha innehaft narkotikan enbart för eget bruk.

Om innehavd kvantitet inte är alltför stor, kan åtal alltså komma att underlåtas, vilket är otillfredsställande. Vederbörande kan nämligen för det första vara langare utan att själv använda narkotika och undgår då straff. För det andra kan han vara en vårdbehövande missbrukare, och någon vård kommer sällan eller aldrig till stånd i dessa fall. Det är här värt att notera att utredningarna mycket sällan visar att vårdbehov föreligger. Avsikten med en polisutredning är inte att utreda en persons vårdbehov, och den utgör därför som regel ett dåligt underlag för att bedöma vårdbehovet.

För det tredje kan vederbörande ha använt preparatet ett antal gånger utan att ännu ha hunnit bli en för sitt narkotikamissbruk vårdbehövande missbrukare, och han kan då genom åtalsunderlåtelsen lätt få den uppfattningen att samhället inte ser så allvarligt på narkotikamissbruk. En risk finns då att han med tiden blir en vårdbehövande missbrukare, som för att få pengar till att tillfredsställa sitt begär langar narkotika till andra.

Allt fler undgår åtgärder

Verkningarna skulle ändå inte ha blivit särskilt stora om inte paragrafen tolkats allt liberalare och även ändrats. RÅ utfärdades i juni 1969 ånyo ett cirkulär om tillämpningsfrågor i narkotikamål. Han förordade att åtalsunderlåtelse jämlikt RB 20:7 1 st. 1 p. skulle meddelas för innehav för eget bruk av 2-3 gram cannabis eller högst 100 tabletter eller motsvarande kvantitet av fenmetralin, amfetamin eller metylfenidat, såvida inte de särskilda omständigheterna i det enskilda fallet talar häremot. Vidare anfördes: "Åtal bör kunna underlåtas även för överlåtelse av narkotika, om det gällt en obetydlig kvantitet och skett i samband med konsumtion av narkotikan."

Med bl. a. motiveringen att utnyttja tillgängliga resurser för brottsbekämpningen på bästa möjliga sätt och för att i någon mån minska åklagarnas och domstolarnas arbetsbelastning samt för att undvika att rehabiliteringen av narkotikamissbrukare motverkades av att vederbörande genom dom och åtal kom att stämplas som tillhörande en viss brottskategori ändrades år 1971 lydelsen av RB 20:7 1 st. 1 p. Åklagare fick nu rätt att underlåta åtal "om det kan antagas, att i händelse av lagföring annan påföljd än böter icke skulle komma att dömas och den misstänktes lagföring ej finnes påkallad ur allmän synpunkt".

Ändringarna i paragrafen kan synas obetydliga. Avsikten med den synes närmast ha varit att möjliggöra åtalsunderlåtelse för betydligt allvarligare förseelser än tidigare. Även sådana som skulle kunna leda till höga bötesstraff skulle nu kunna bli föremål för åtalsunderlåtelse enligt denna paragraf.

Ambitionsnivån sänks ytterligare

Ett nytt cirkulär utfärdades i juni 1971 i anledning av denna lagändring. RÅ anförde bl. a. att "för att även polisens arbetsbelastning skall minskas i någon mån, måste åklagarna i vissa fall nöja sig med kortfattade utredningar, som främst tar sikte på den misstänktes inställning till brottet och övriga förhållanden som kan vara av betydelse vid åklagarnas ställningsstagande till frågan om åtalsunderlåtelse. Den fullständigare utredning som måste vara en förutsättning för åtals väckande och utförande kan undvaras, när beslutet blir åtalsunderlåtelse. Det torde få förutsättas, att sådana kortfattade utredningar inte förekommer i andra fall än där polisen med viss grad av sannolikhet kan bedöma att åtalsunderlåtelse kommer att meddelas."

Det framhölls att åtalsunderlåtelse inte fick bli så vanlig för vissa brott, att allmänheten kunde räkna med att undgå påföljd första gången dessa upptäcktes. Samtidigt betonades att det på grund av processekonomiska och kriminalpolitiska synpunkter var angeläget att åtalsunderlåtelse meddelades i vidgad omfattning. Åklagarna kom att i allt större utsträckning följa sistnämnda anvisning och samtidigt glömma den förstnämnda aspekten.

År 1972 utfärdades ännu ett cirkulär, enligt vilket åtalsunderlåtelse kunde meddelas för något större mängder än som ovan angivits. Vidare anfördes att "då det gäller medel som innehåfts för egen förbrukning har det i vissa mål förekommit att åklagaren och domstolen gjort beräkningar på hur stora mängder som gått åt under längre – ibland årslånga – missbruksperioder, varefter vederbörande åtalats och dömts för innehav av dessa kvantiteter. I de fall innehavet avslutas genom egen förbrukning bör det i sådana fall vara möjligt att underlåta åtal vid avsevärda mängder. I de fall medlen funnits i behåll bör åklagaren, såvitt gäller hänsynstagande till mängden medel, kunna underlåta åtal vid en mängd som svarar mot någon veckas förbrukning. Större försiktighet är dock motiverad vid prövningen av denna andra situation. Särskilt gäller det i fråga om andra medel än cannabis."

Om åklagaren underlåter åtal jämlikt RB 20:7 1 st. 1 p. händer vanligtvis ingenting förrän vederbörande ånyo ertappas med narkotikainnehav eller begår annat brott. Man måste enligt vår mening se allvarligt på en längre tids användning av narkotika. Vi kan inte finna att det är i enlighet med lagstiftarens intentioner att beträffande en sannolikt vårdbehövande person ej söka få en meningsfull vård till stånd. Detta blir emellertid lätt resultatet om årslånga missbruksperioder ej föranleder annat än åtalsunderlåtelse.

I ett av landets större åklagardistrikt väcks regelmässigt ej åtal för innehav av narkotika, som redan förbrukats av den misstänkte själv. Innehav av mindre mängder för eget bruk, såsom upp till 15 gram cannabisharts, 30 gram marihuana, 15 påsar centralstimulerande narkotika eller 100 tabletter av bustaidtyp, kan föranleda åtalsunderlåtelse. Vid innehav av enstaka dos för eget bruk av morfin eller heroin kan åtalsunderlåtelse förekomma. Åtalas andra brott, väcks åtal normalt även för narkotikaförseelse.

Inte sällan tillämpas storstadspraxis i övriga delar av landet. Likheter inför lagen talar för samma praxis över hela landet. Mot detta talar att det måste anses allvarigare om en viss sorts narkotika håller på att introduceras i ett visst område än om den redan är lättillgänglig där.

Effekten i praktiken

Bedömningen av att ej alltför stort narkotikainnehav har, som jag visat, i allmänhet kommit att begränsas till konstaterandet av mängd, sort, tidsrymd, tidigare liknande brott och om narkotikan uppges ha innehafits för eget bruk eller ej. Vårdbehovet varken utreds eller beaktas i allmänhet.

Resultatet av åklagarens bedömning kan polisen lätt förutse. Han vet att i allmänhet ingenting händer i de fall då åklagaren underlåter åtal. Ett rapportering av att en person innehaft en viss mängd narkotika, vilket kommer att föranleda endast åtalsunderlåtelse, framstår som inte bara meningslöst utan även processekonomiskt oförsvarbart. Då polismannen dessutom helt lagligt jämlikt 12 § polisinstruktionen kan underlåta att rapportera bötesbrott till åklagaren, om detta med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet är obetydligt, finns alla förutsättningar för att åklagaren ej ens skall behöva underlåta åtal. Han behöver inte ens se ärendet, som förblir outrett. Polismannen behöver inte ens vara medveten om att han meddelar rapportteftergift, utan han kan t. o. m. vara så införstådd med att ingenting kommer att ske, att han ej ens finner anledning att ingripa.

Förhållandet kan också få andra konsekvenser. Om polisen utreder exempelvis en stöld och den misstänkte endera har färsk stickmärken eller uppger sig ha varit narkotikapåverkad vid stölden, är detta enligt min mening ett förhållande som närmare bör utredas, fastän utsikterna är i det närmaste obefintliga att vederbörande vidgår mer än användning av någon enstaka dos narkotika.

Det är alarmerande att rapportteftergift meddelas i samband med konstaterade små innehav. Flera stora narkotikautredningar har nämligen börjat med att man kunnat konstatera innehav av små mängder narkotika. Till detta kommer att missbrukaren varken får erforderlig vård eller får klart för sig hur allvarlig hans situation egentligen är förrän det är väl sent.

Motåtgärder

För att bidra till att komma till rätta med narkotikaproblemet är en lösning av nämnda problematik mycket angelägen. Flera vägar är tänkbara. En lösning som kan förefalla drastisk men som är den kanske enklaste är att höja straffminimum för narkotikabrottslighet till fängelse och därvid inkludera innehav för eget bruk.

Då domstolarna genom att besluta om personundersökning kan få vederbörandes personliga förhållanden utredda, kommer goda möjligheter

att finnas att skilja de vårdbehövande från de övriga. För de dokumenterat vårdbehövande kan fängelse då utbytas mot lämplig vård enligt samma mönster som då villkorlig dom och skyddstillsyn nu kan få ersätta ett fängelsestraff.

För dem som är under 18 år finns dessutom möjlighet att via sociala centralnämnden få såväl utredning som åtgärd till stånd, varvid åtal kan underlåtas jämlikt annat stadgande.

Det blir också möjligt att få klarlagt de problem som föranleder en narkotikamissbrukare att nyttja drogen. Detta gör det i sin tur möjligt att sätta in hjälp – eller stödåtgärder som eliminerar behovet av narkotika – innan vederbörande blivit beroende av drogen.

Såväl rapporteftergift som åtalsunderlåtelse jämlikt RB 20:7 1 st. 1 p. omöjliggörs genom nämnda straff, vilket kan få en icke ringa avhållande effekt på dem som ännu inte börjat använda narkotika.

Det skulle därmed vara sörjt för vård åt vårdbehövande, en noggrann utredning av förhållandena och straff för langarna.

Återstår endast de fåtaliga fall där det är uppenbart att vederbörande endast vid något enstaka tillfälle innehaft en ringa mängd för eget bruk och inte kan förväntas använda narkotika igen. För dessa fall skulle åtalsunderlåtelse kunna beslutas genom en särskild, snävt skriven bestämmelse.

Hemställan

Med hänvisning till det anförda hemställs

att riksdagen hos regeringen begär förslag om ändrade lagbestämmelser beträffande narkotikabrott, i enlighet med vad i motionen anförts.

Stockholm den 25 januari 1978

BLENDA LITTMARCK (m)

YVONNE HEDVALL (m)