

Justitiekammarens betänkande

1979/80: 25

med anledning av motioner om straffrättsliga åtgärder m. m. mot narkotikabrottslighet

Motionerna

I motionen 1978/79: 1169 av Gösta Bohman m. fl. (m) hemställs, såvitt nu är i fråga, att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen 1978/79: 1108 anförs angående skärpt åtalspraxis vid otillåtet innehav av narkotika (yrkandet 1).

I den sistnämnda motionen anförs bl. a. att åtalspraxis vid innehav av mindre mängder narkotika har utvecklats mot ett ökat antal fall av åtalsunderlåtelse: de senaste åren över 700 fall per år. Motionärerna uppger att narkotikamarknaden har anpassat sig till detta och att langarna i normalfallet inte har mer narkotika på sig än att de undgår åtal. Enligt motionärernas uppfattning står denna åtalspraxis i strid med lagstiftningens ursprungliga intentioner, där det bl. a. uttalades att allt otillåtet innehav av narkotika skall vara straffbelagt.

Enligt motionärerna kan inte innehav av en viss mängd narkotika för eget bruk anses utgöra någon lämplig grund för beslut om åtalsunderlåtelse. Om narkotikan är avsedd att användas av innehavaren eller att langas vidare torde enligt motionärerna i flertalet fall vara omöjligt att avgöra: den ertappade själv uppger självfallet att innehavet är avsett för eget bruk. Motionärerna framhåller att den pågående översynen av principerna för åtalsunderlåtelse också bör beröra rapporteftergift.

I motionen 1978/79: 1181 av Blenda Littmarck m. fl. (m) hemställs, såvitt nu är i fråga, att riksdagen hos regeringen begär förslag till ändringar i narkotikastrafflagen i enlighet med i motionen anförda riktlinjer (yrkandet 1 delvis) samt att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att domstolsärenden som rör missbrukare bör behandlas med större skyndsamtighet än som sker (yrkandet 2).

Enligt de i motionen angivna riktlinjerna bör narkotikastrafflagen ändras så att brott som avser cannabis och andra THC-preparat får en avsevärt restriktivare behandling än hittills, att böter utgår ur straffskalan för samtliga former av narkotikabrott samt att straffminimum för grovt narkotikabrott höjs.

Motionärerna anför till stöd för yrkandet om ändringarna i narkotikastrafflagen bl. a. att narkotikamissbruket nu har blivit så omfattande att spridandet av t. ex. i det närmaste rent heroin årligen leder till att åtminstone några tiotal narkomaner avlider. Motionärerna uppger vidare att cannabis och andra THC-preparat enligt nya forskningsrön ger åtskilliga allvarliga missbruksföljder, bl. a. skador på arvsmassan. De senast vunna rönen

om THC-preparatens farlighet motiverar enligt motionärerna en omvärdering av dem i narkotikastrafflagen.

I motionen framhålls att åklagarna i full överensstämmelse med av riksåklagaren utfärdade direktiv har varit generösa med åtalseftergifter, något som är klart otillfredsställande. Det torde enligt motionärerna vara en utbredd uppfattning att en persons missbruk i vart fall skall föranleda någon samhällets åtgärd, som kan befria denne från missbruk.

Motionärerna framhåller att en skärpt åtalspraxis i det överväldigande flertalet fall inte skulle medföra annat än fler bötesdomar. På grund av narkomanernas betalningsoförmåga och betalningsovilja är emellertid böter en meningslös påföljd, och motionärerna menar att väsentliga förbättringar kan nås om böter utesluts ur straffskalan för alla former av narkotikabrott. Samhället markerar då att det inte utan vidare accepterar vare sig missbruket eller langningen. Prioriteringen hos polisen blir högre och rapporteftergift kan lagligen inte längre meddelas. Åtalsunderlåtelse enligt 20 kap. 7 § första stycket i rättegångsbalken omöjliggörs också. Villkorlig dom, skyddstillsyn eller fängelse blir de tillämpliga påföljderna. Om behov någon gång bedöms föreligga av bötespåföljd kan sådan ådömas jämte endera villkorlig dom eller skyddstillsyn eller jämlikt särskilda straffnedsättningsregler. Om t. ex. nykterhetsvårdslagen ändras till att avse även narkotika kan en föreskrift om narkomanvårdande behandling bli en lämplig påföljd.

Motionärerna pekar också på att domstolen för att kunna döma till villkorlig dom eller skyddstillsyn måste genom personundersökning eller på annat sätt inhämta uppgifter om den misstänktes personliga förhållanden och om vilka åtgärder som är lämpligast för dennes återanpassning i samhället. I praktiken torde det enligt motionärerna bli mycket vanligt att domstolarna inhämtar en sådan utredning, vilket i sin tur avsevärt ökar möjligheterna att skilja den vårdbehövande missbrukaren från langaren.

Vad gäller straffminimum för grovt narkotikabrott erinras i motionen om att detta är fängelse i ett år, medan minimistraffet för grovt spridande av gift eller smitta är fängelse i fyra år. Motionärerna anför härvid att importörens, tillverkarens och storlangarens intentioner är att tjäna pengar på narkomanernas ohälsa och att vetskapen om vilka risker de utsätter narkomanerna för ingalunda avhåller dem från den verksamhet som de bedriver. Langarnas verksamhet riktar sig huvudsakligen mot ungdomen och medför dessutom – till skillnad från spridande av gift eller smitta – enorma vinster. Mot denna bakgrund kan det enligt motionärerna ifrågasättas om inte straffminimum för grovt narkotikabrott är alldeles för lågt vid en jämförelse med grovt spridande av gift eller smitta.

I motionen 1978/79: 2106 av Esse Petersson (fp) och Nils Hörberg (fp) hemställs, såvitt nu är i fråga, att riksdagen hos regeringen anhåller att åtgärder skyndsamt vidtas i enlighet med vad som anförs i motionen angående åtalsunderlåtelse vid narkotikabrottslighet.

I motionen anförs bl. a. att genom de föreskrifter som rättsövervakande myndigheter har utfärdat under årens lopp har smålangningen av narkotika i praktiken blivit legaliserad – även om det strikt formellt inte förhåller sig så. Enligt motionärerna är denna ordning ohållbar, om man har för avsikt att stoppa narkotikalangningen.

I motionen 1979/80: 800 av Gullan Lindblad (m) och Siri Häggmark (m) hemställs att riksdagen hos regeringen anhåller om förslag till skärpta straff för grovt narkotikabrott.

Motionärerna anför att samhället på alla legitima sätt måste skydda människor mot den illegala narkotikahandlingen. Ett sätt att komma till rätta med narkotikahandeln vore enligt motionärerna att skärpa straffen för dem som har gjort sig skyldiga till grova narkotikabrott.

I motionen 1979/80: 1117 av Wiggo Komstedt m. fl. (m) hemställs, såvitt nu är i fråga, att riksdagen hos regeringen begär en skyndsamt utredning samt förslag syftande till att skärpa straffpåföljderna för narkotikabrott (yrkandet I).

Motionärerna anför bl. a. att de som ägnar sig åt narkotikahandel i yrkesmässiga former måste, genom bl. a. långa straff, oskadliggöras för så lång tid som möjligt. Enligt motionärerna är det angeläget med en skärpning av såväl minimistrammet som det högsta fängelsestraffet, tio år, i narkotikastrafflagen.

I motionen 1979/80: 1118 av Inger Lindquist m. fl. (m) hemställs, såvitt nu är i fråga, att riksdagen hos regeringen begär en översyn av straffbestämmelserna i narkotikastrafflagen och varusmuggningslagen (yrkandet I).

Motionärerna anför att det straffhot om fängelse upp till tio år som vilar över det grova narkotikabrottet är ett betydande instrument i kampen mot den internationella narkotikatrafik som är inriktad på Sverige. För att straffhotet skall bli verkningfullt anser motionärerna emellertid att maximistrammet bör höjas, eftersom en sådan höjning erfarenhetsmässigt kommer att medföra att domstolarna generellt anser sig böra ädöma längre tids fängelse än vad som nu är fallet.

Motionärerna ifrågasätter vidare om inte straffminimum för narkotikabrotten är alldeles för lågt vid jämförelse med de verkningar narkomanin har för såväl enskilda som samhället. Motionärerna erinrar om att minimistrammet för grovt narkotikabrott, fängelse i ett år, inte har ändrats sedan år 1969 och att böter har utgjort minimistrammet för narkotikabrott och narkotikaförseelse alltsedan narkotikastrafflagens tillkomst år 1968. I detta sammanhang berör motionärerna den åtalspraxis som har utbildat sig vid innehav av mindre mängder narkotika och konstaterar att riksåklagaren i cirkuläret RÅC 1:94 har förordat en skärpning av praxis när det gäller

åtalsunderlåtelse på ett sätt som bör innebära en förbättring på området. Motionärerna uttalar dock att en skärpt åtalspraxis endast medför en ökning av antalet bötesdomar och att det torde vara klart att varken langare eller missbrukare kan avhållas genom bötesstraff. Enligt motionärernas mening kan väsentliga förbättringar nås bara om användningen av böter ges undantagskaraktär. Härigenom blir, framhåller motionärerna, villkorlig dom, skyddstillsyn eller fängelse den tillämpliga påföljden, och domstolen får då genom personutredningen i målet avsevärt ökade möjligheter att skilja den vårdbehövande missbrukaren från langaren.

I motionen 1979/80: 1861 av Esse Petersson (fp) hemställs att riksdagen beslutar att som sin mening ge regeringen till känna att alla former av innehav och langning av narkotika, även av små mängder, skall beivras och att åtalsunderlåtelse för vissa narkotikabrott i fortsättningen inte får generellt tillämpas.

Till stöd för yrkandet hänvisar motionären till vad som anförs i motionen 1979/80: 1860. I den motionen framhålls att det i kampen mot langning och innehav av narkotika inte räcker med minskning av de nuvarande åtalsunderlåtelserna, "utan här måste alla former av försök till legalisering avskaffas".

Gällande bestämmelser

Inledning

Vad som avses med narkotika definieras i narkotikaförordningen (1962: 704). Enligt den av socialstyrelsen med stöd av förordningen uppräta- tade förteckningen över narkotika (SFS 1974: 712) förstås med narkotika bl. a. cannabis. Ett av de aktiva narkotiska ämnena i cannabis är tetrahydrocannabinol (THC). THC kan framställas också på syntetisk väg. Ämnet finns upptaget på socialstyrelsens narkotikaförteckning.

Narkotikabrott m. m.

Narkotikastrafflagen (1968: 64) innehåller bestämmelser om straff för den som uppsåtligt och utan att vara berättigad därtill tillverkar, saluhåller, överlåter eller innehar narkotika. Brotten är indelade i tre grader: narkotikaförseelse (2 §), narkotikabrott (1 §) och grovt narkotikabrott (3 §). Straffskalan omfattar för narkotikaförseelse endast böter, för narkotikabrott böter eller fängelse i högst två år och för grovt narkotikabrott fängelse i lägst ett och högst tio år.

Vid bedömande huruvida brottet är grovt skall enligt 3 § 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 eljest varit av särskilt farlig art.

Om smuggling av narkotika ges straffbestämmelser i lagen (1960:418) om straff för varusmuggling. Även varusmugglingsbrotten är indelade i tre grader. Straffet för varusmuggling är böter eller fängelse i högst två år. Är varusmugglingen med hänsyn till godsets värde och övriga omständigheter att anse som ringa är straffet böter, högst 500 kr. Är varusmugglingen att anse som grov skall dömas till fängelse lägst sex månader och högst sex år eller om gärningen gällt narkotika till fängelse, lägst ett och högst tio år.

Enligt reglerna i 26 kap. 2 § brottsbalken får vid ådömande av gemensamt straff för flera brott det högsta straff som kan följa på något av brotten överskridas med högst två år.

Åtalsunderlåtelse

Regler om åtalsunderlåtelse finns i 20 kap. 7 § rättegångsbalken (RB). Av särskilt intresse är här stadgandet i första stycket punkt 1 som föreskriver att åklagare får besluta att inte tala å brott om det kan antas att i händelse av lagföring annan påföljd än böter inte skulle komma att ådömas och den misstänktes lagföring inte finns påkallad ur allmän synpunkt. I punkt 2 ges åklagaren rätt att underlåta åtal om brottet har förövats innan den misstänkte har dömts för annat av honom förövat brott eller till fullo har undergått straff eller annan påföljd för sådant brott och det är uppenbart att det nya eller nyupptäckta brottet i jämförelse med det andra brottet är utan nämnvärd betydelse med hänsyn till påföljden. Enligt punkt 3 – som får tillämpas endast av RÅ (de s. k. RÅ-fallen) – får åtal underlåtas, om det i annat fall än som avses i punkterna 1 och 2 av särskilda skäl är uppenbart att påföljd inte erfordras för att avhålla den misstänkte från vidare brottslighet och att det med hänsyn till omständigheterna inte heller eljest är påkallat att åtal väcks. I punkt 4 föreskrivs möjlighet till åtalsunderlåtelse mot bl. a. vårdbehövande narkotikamissbrukare. En förutsättning är att vården kommer till stånd utan lagföring.

För ungdomar i åldern 15–18 år ges särskilda regler i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare. Lagen ger åklagare möjlighet att – utöver vad som följer av 20 kap. 7 § RB – underlåta åtal för brott som har begåtts av den som fyllt 15 men inte 18 år. Sådan befogenhet har åklagaren i två fall.

Det första är att den underårige utan lagföring blir föremål för sådan åtgärd som med skäl kan antas vara lämpligast för hans tillrättaförande. I lagen nämns övervakning enligt 26 § barnavårdslagen (1960:97), omhändertagande för samhällsvård enligt 29 § samma lag eller annan därmed jämförlig åtgärd. Enligt bestämmelsen kan åtalsunderlåtelse ske även utan egentliga vårdåtgärder, nämligen om den underårige blir föremål för annan hjälp- och stödåtgärd.

Det andra fallet där befogenhet att underlåta åtal föreligger enligt 1964 års lag är att brottet uppenbarligen skett av okynne eller förhastande.

Lagen innehåller inte någon begränsning i fråga om kretsen av brott vid

*1 Riksdagen 1979/80. 7 saml. Nr 25

vilka åtalsunderlåtelse kan ske. Enligt sista stycket i 1 § skall åtal emellertid ske, om det är påkallat ur allmän synpunkt.

Bestämmelser om särskild åtalsprövning finns också i 69 § barnavårdslagen, 57 § nykterhetsvårdslagen (1954: 579) och 21 § lagen (1964: 450) om åtgärder vid samhällsfarlig asocialitet.

Enligt 12 § första stycket polisinstruktionen (1972: 511) skall polisman som får kännedom om brott som hör under allmänt åtal rapportera saken till vederbörande förman så snart det kan ske. I andra stycket ges det undantaget från rapporteringsskyldigheten att polisman får underlåta att avge rapport eller vidarebefordra rapport till åklagare beträffande brott för vilket inte stadgas svårare straff än böter och inte heller normerade böter, om brottet med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet är obetydligt.

Handläggningen av brottmål

Regler om handläggningen av brottmål finns i RB. Föreskrifter om skyndsamt behandling av vissa mål ges där i fråga om mål vari den tilltalade är anhållen eller häktad. I sådana fall skall enligt 45 kap. 14 § andra stycket RB som regel huvudförhandlingen hållas inom en vecka från den dag då åtalet väcktes. I fråga om mål mot den som inte har fyllt 21 år gäller enligt lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare att målet alltid skall behandlas skyndsamt. Om allmänt åtal väcks mot den som inte har fyllt 18 år för brott för vilket är stadgat fängelse i mer än ett år skall enligt samma lag de tidsfrister tillämpas som enligt RB gäller för häktade, även om den tilltalade inte är häktad; dock gäller i stället för den tid av en vecka som i RB är föreskriven för hållande av huvudförhandling en tid av två veckor.

Beträffande handläggningen av brottmål gäller vidare sedan den 1 september 1979 särskilda regler om viss försöksverksamhet i fråga om narkomanvård av personer som vanemässigt missbrukar narkotika och som har begått brott på vilket kan följa fängelse. Bestämmelser härom finns i lagen (1979: 661) med vissa bestämmelser om handläggningen av brottmål i anslutning till försöksverksamhet på narkomanvårdens område. Enligt den lagen, som gäller till utgången av augusti 1982, får en domstol under rättegången i brottmål förklara målet vilande i avvaktan på resultatet av narkomanvård som den tilltalade har förklarat sig villig att undergå. Ett sådant mål skall tas upp på nytt bl. a. om den tilltalade har misskött narkomanvården eller har begått nytt brott. Har målet inte återupptagits tidigare skall det alltid tas upp så snart som möjligt efter det att ett år har förflutit från beslutet om vilandeförklaring.

Förarbeten, rättspraxis m. m.*Inledning*

Utförliga redogörelser för förarbetena till narkotikastrafflagen och till rättegångsbalkens regler om åtalsunderlåtelse samt för domstolarnas påföljdspraxis i narkotikamål har tagits in i utskottets betänkanden JuU 1977/78: 4 och 1978/79: 4. Utskottet hänvisar här i första hand till dessa redogörelser.

I propositionen 1968: 7 med förslag till narkotikastrafflag anförde departementschefen i frågan om avgränsningen av det straffbara området vid innehav av narkotika bl. a. följande.

Jag vill i detta sammanhang erinra om att 1961 års allmänna narkotika-konvention, som Sverige ratificerat, kräver att allt otillåtet innehav av narkotika skall vara straffbelagt. Vi är därför förpliktade att kriminalisera varje olovligt innehav av sådana narkotiska medel som omfattas av konventionen. Någon särbehandling är alltså f. n. inte möjlig beträffande innehav av sådana medel.

Som kommittén framhållit talar också andra skäl för kriminalisering av innehav. Jag vill bland dessa skäl särskilt trycka på vad rikspolisstyrelsen framhållit, nämligen att polisen för att kunna komma åt den grövsta narkotikabrottsligheten, de olaga överlåtelseerna, måste kunna göra ingripanden mot allt olovligt innehav. Allt innehav av narkotika bör därför vara straffbelagt. Även det förhållandet att det är svårt att göra en rimlig gränsdragning mellan tillåtet – ringa – innehav och otillåtet innehav talar för att ringa innehav alltså skall vara straffbelagt.

Jag vill ingalunda bagatellisera risken av att kriminalisering av innehav kan få vissa negativa verkningar. Jag har förståelse för att argument kan anföras mot kriminalisering och är angelägen att ånyo understryka, att strafflagstiftningen inte får vara ett hinder för strävandena att bereda missbrukare tillfredsställande vård. Som jag förut framhållit är det min mening att de rättsvårdande myndigheterna bör tillvarata alla möjligheter att inom ramen för gällande påföljdsbestämmelser och regler om beslut att inte åtala för brott se till att de vårdbehövande får erforderlig vård. När det gäller valet av påföljd bör hänsyn tas till den omständigheten att en person innehållit medlen för eget bruk. Frågan kompliceras av det icke ovanliga förhållandet att samma person kan inneha narkotika såväl för eget bruk som för att överlåta den till andra, främst för att därigenom bli i stånd att själv fortsätta sitt missbruk. I sådana fall får det ankomma på de rättsvårdande myndigheterna att med beaktande av samtliga omständigheter bestämma den i varje särskilt fall lämpligaste påföljden.

Liknande synpunkter anfördes i andra lagutskottets av riksdagen godkända utlåtande över propositionen (2LU 1968: 1 s. 44 f.).

I betänkandet JuU 1978/79: 4 har tagits in vissa statistiska uppgifter rörande antalet godkända strafförelägganden/domar och meddelade åtalsunderlåtelser åren 1970–1977 för brott mot narkotikastrafflagen (huvudbrott eller bibrott) och uppgifter om hur antalet åtalsunderlåtelser under samma tid har fördelat sig efter tillämpat lagrum. Utskottet hänvisar till

betänkandet. Av uppgifterna framgår bl. a. att antalet åtalsunderlåtelse enligt 20 kap. 7 § första stycket 1 RB under åren 1975–1977 varierat mellan drygt 900 och knappt 800, vilket motsvarar omkring 20 procent av det totala antalet godkända strafförelägganden/domar och meddelade åtalsunderlåtelse. Tillgänglig rättsstatistik för år 1978 ger vid handen att antalet åtalsunderlåtelse för narkotikabrott har ökat. Antalet sådana underlåtelse enligt 20 kap. 7 § första stycket 1 RB uppgick detta år till omkring 1000.

Av rättsstatistiken för åren 1975–1978 framgår att omkring 20 procent av de personer som dömts för normalbrottet narkotikabrott dömts till böter.

Straffsatserna för narkotikabrott

Genom införandet av narkotikastrafflagen år 1968 höjdes maximistrafket för brott mot narkotikabestämmelserna från fängelse i ett år till fängelse i fyra år. Minimistrafket för grovt narkotikabrott blev fängelse i sex månader. I fråga om brotten narkotikaförseelse och normalbrottet narkotikabrott bestämdes de straffsats som alljämt gäller.

Beträffande strafflatituderna anförde departementschefen i propositionen (prop. 1968:7) att böter införts i strafflatituden för normalbrottet särskilt med tanke på de ungdomar i åldern närmast över 18 år som är inblandade i narkotikabrottslighet. Vikten av att straffbestämmelserna utformades så att samhällets ansträngningar att bereda vård åt vårdbehövande narkotikamissbrukare inte motverkades talade enligt departementschefen också för att böter borde ingå i straffskalan.

År 1969 beslöts att straffsatserna för grovt narkotikabrott och för grov varusmuggling skulle höjas till fängelse i lägst ett och högst sex år (prop. 1969:13).

I den propositionen underströk departementschefen att straffskärpningen var avsedd att bereda domstolarna ytterligare utrymme för att döma ut avsevärda straff främst för dem som i stor skala för egen vinning utnyttjar andras okunnighet, nyfikenhet eller beroende av narkotiska medel.

Straffmaximum för grovt narkotikabrott och varusmuggling avseende narkotika höjdes år 1972 till tio år (prop. 1972:67). Motivet för denna höjning var enligt uttalanden i propositionen den utveckling av straffsatserna som skett i Norden och i Västeuropa i övrigt. Föredragande statsrådet anförde att man vid övervägandena kring maximistrafkets längd fick se till att straffskalan för grovt narkotikabrott inte blev så vid att maximistrafket tedde sig orimligt högt i jämförelse med straffen för andra från kriminalpolitisk synpunkt likvärdiga brott i vårt rättssystem. Som jämförelse med grova narkotikabrott nämndes i propositionen spridande av gift eller smitta, mordbrand och allmänfarlig ödeläggelse, för vilka brott det högsta straffet är fängelse i tio år eller på livstid, när brottet är grovt. Föredragande statsrådet uttalade vidare att han inte såg något behov av en allmän

höjning av straffsatserna för narkotikabrott av olika grader och inte heller fann det önskvärt med en generell skärpning av domstolarnas praxis. Den aktuella lagändringen var avsedd att få effekt endast beträffande den farligaste brottsligheten inom den kategori av förbrytelser som lagtekniskt hörde hemma under rubriken grovt narkotikabrott.

Liknande synpunkter anfördes i lagstiftningsärendet av justitieutskottet som med anledning av motioner med yrkande om högre minimistraff för grovt narkotikabrott i sitt av riksdagen godkända betänkande (JuU 1972: 14) uttalade att det, för att lagstiftningen inte skulle få effekt för annan än den avsedda kategorien förbrytelser, var angeläget att den undre gränsen i straffskalan förblev oförändrad. Utskottet framhöll vidare att straffhöjningen självfallet inte fick uppfattas som att de kriminalpolitiska åtgärderna borde prioriteras i kampen mot narkotikan. Enligt utskottets mening var verksamma insatser på vårdsidan oundgängligen nödvändiga om narkotikaproblemet skulle kunna lösas: kriminalpolitiska åtgärder kunde endast i begränsad utsträckning bidra härtill.

Åtalsunderlåtelse

I propositionen 1971: 100 föreslogs en vidgning av åklagares möjligheter att underlåta åtal vid mindre allvarliga brott. Lagtekniskt innebar förslaget att man tog bort den dåvarande begränsningen i 20 kap. 7 § första stycket 1 RB, att det skulle vara uppenbart att annan påföljd än böter skulle komma att utdömas. I stället skulle åklagare få rätt att underlåta åtal, om det kunde antas att påföljden inte skulle bli annat än böter. Departementschefen erinrade om att den föreslagna ändringen dock inte innebar något frångående av principen att en kriminaliserad gärning regelmässigt skulle följas av en påföljd. I fråga om åtalsunderlåtelse vid narkotikabrottslighet anförde departementschefen härefter bl. a. följande.

Vid sådan brottslighet förekommer redan nu åtalsunderlåtelse i betydande omfattning. Detta hänger samman med att det straffbara området har gjorts mycket vidsträckt på grund av att det ansetts vara av stor betydelse för att kunna utreda den allvarigare brottsligheten att även i och för sig bagatellartade förfaranden omfattas av straffbudet. Som jag har framhållit tidigare bör inte i detta sammanhang ske någon omprövning av den straffrättsliga lagstiftningen. Från denna utgångspunkt bör det enligt min mening finnas ökat utrymme för åtalsunderlåtelse vid narkotikabrottslighet. Det är sålunda angeläget att inte genom ingripande med åtal spolia möjligheterna att ge narkotikamissbrukare nödvändig vård. Eftersom åtalsunderlåtelse vid narkotikabrottslighet bör begränsas till rena bagatellfallen är det enligt min mening lämpligare att utnyttja möjligheterna till åtalsunderlåtelse enligt 20 kap. 7 § första stycket 1 RB än att införa bestämmelser om särskild åtalsprövning i narkotikastrafflagen. När det gäller ungdomar kan åtalsunderlåtelse för narkotikabrott dessutom komma i fråga även enligt 1964 års lag.

Som framgår av det anförda bör åtal underlätas endast vid mindre allvarliga narkotikabrott, t. ex. innehav av mindre mängd narkotika för egen förbrukning eller överlåtelse av mindre mängd i samband med konsumtion. Det missbrukarklientel som systematiskt finansierar sitt eget missbruk genom att sälja narkotika i små portioner bör normalt inte komma i åtnjutande av åtalsunderlåtelse. Tillämpningen får ske med beaktande av den allmänna inställningen att överlåtelse av narkotika är att bedöma som en mycket allvarlig och samhällsfarlig brottslighet.

I sitt av riksdagen godkända betänkande med anledning av propositionen anförde justitieutskottet (JuU 1971:11) att utrymmet för en vidgad användning av åtalsunderlåtelse enligt 20 kap. 7§ första stycket 1 RB i fråga om narkotikabrottslighet måste bli mycket begränsat.

Utskottet anförde vidare bl. a. följande.

Åtalsunderlåtelse på narkotikaområdet enligt förevarande lagrum bör som departementschefen framhåller begränsas till de mindre allvarliga brotten, t. ex. innehav av smärre mängd narkotika för egen förbrukning eller överlåtelse av sådan mängd i samband med konsumtion. Det missbrukarklientel som systematiskt finansierar sitt eget missbruk genom att sälja narkotika bör, i den mån bötesstraff över huvud taget kommer i fråga, endast i undantagsfall komma i åtnjutande av förmånen av åtalsunderlåtelse. Samtidigt får emellertid beaktas angelägenheten av att samhällets ingripanden i görligaste mån anpassas så att de inte motverkar utan understöder ansträngningarna att ge narkotikamissbrukare erforderlig vård – en synpunkt som också understrukits i förarbetena till narkotikastrafflagstiftningen (prop. 1968: 7 s. 107, 112, 118, 2LU 1968: 1 s. 44). Utrymmet för åtalsunderlåtelse bör därför vara något mindre begränsat om åtgärden bedömes kunna bidra till att narkotikamissbrukare beredes nödvändig vård. Detsamma synes i viss utsträckning kunna gälla då lagföring av någon, som redan underkastat sig vård för sitt missbruk, kan antagas få negativa effekter på vederbörandes inställning till vården. Tillämpningen måste dock alltid ske – och det bör enligt utskottets mening kraftigt understrykas – med beaktande av de allvarliga, inte sällan förödande verkningar som narkotikabrottsligheten kan medföra.

Riksåklagaren har i oktober 1978 av landets länsåklagare begärt information om handläggningen av narkotikamål med avseende på bl. a. praxis för åtalsunderlåtelse enligt 20 kap. 7§ första stycket 1 RB. En rapport över inkomna uppgifter har tagits in i en promemoria den 7 maj 1979. Rapporten omfattar uppgifter rörande 69 åklagardistrikt. Den innehåller beträffande praxis vid åtalsunderlåtelse enligt nyssnämnda lagrum följande.

Sådan åtalsunderlåtelse meddelas vid innehav för eget bruk av cannabis och centralstimulantia i pulver-, kapsel- eller tablettform men inte vid innehav av opium, morfinbas, morfin, heroin, kokain, LSD och andra hallucinogener.

Åtalsunderlåtelse synes inte förekomma vid överlåtelse av narkotika utom vid överlåtelse i samband med konsumtion av obetydlig mängd därav.

Följande variationer rörande grunderna för åtalsunderlåtelse vid narkotikainnehav påträffas i praxis.

Beträffande cannabis:

- a) Undantagsvis upp till högst 15 gram cannabisarts (eller 30 gram marijuana):
Stockholm, Hallsberg, Hudiksvall, Härnösand, Kalmar, Karlskoga, Landskrona, Linköping, Ludvika, Nacka, Norrköping, Skövde, Sundsvall, Södertälje, Uppsala, Västervik.
- b) Någon gång upp till högst 10 gram cannabis:
Göteborg, Gävle, Jönköping, Kristianstad, Lidköping, Lindsberg, Motala, Mölndal, Oskarshamn, Sandviken, Skellefteå, Umeå, Västerås, Växjö, Östersund.
- c) Upp till högst 4–6 gram cannabis:
Helsingborg, Köping, Sollefteå, Värnamo, Örebro, Örnköldsvik.
- d) Något eller några gram cannabis:
Eskilstuna, Falun, Karlskrona, Malmö, Mora, Nyköping, Ängelholm.
- e) Upplysningar från övriga distrikt indikerar ingen utbildad praxis.

Beträffande centralstimulantia:

- a) Undantagsvis upp till högst 15 påsar eller 2 gram centralstimulantia eller ibland 100 tabletter:
Stockholm, Hallsberg, Hudiksvall, Härnösand, Gävle, Kalmar, Karlskoga, Karlskrona, Lidköping, Landskrona, Linköping, Ludvika, Mora, Motala, Norrköping, Skövde, Sundsvall, Västervik, Växjö.
- b) Upp till något gram centralstimulantia:
Helsingborg, Lindsberg, Sandviken, Västerås.
- c) Upp till några påsar eller 0,5 gram centralstimulantia:
Göteborg, Falun, Jönköping, Köping, Mölndal, Oskarshamn, Värnamo.
- d) Öbetydlig mängd centralstimulantia t. ex. injektionsdos:
Eskilstuna, Nyköping, Örebro.
- e) Upplysningarna från övriga distrikt indikerar ingen utbildad praxis.

Det kan påpekas att enligt vad som upplysts de övre gränser för sådan åtalsunderlåtelse vid narkotikainnehav som anges tillämpade i t. ex. Stockholm inte har den innebörden att åtalsunderlåtelse regelmässigt meddelas för innehav av mindre mängder än så. I stället gäller dessa gränser undantagsvis. De flesta i Stockholm meddelade fallen av åtalsunderlåtelse beträffande t. ex. cannabisarts uppges gälla innehav av mindre mängder än ett gram.

Överväganden inom regeringskansliet

Enligt vad utskottet har inhämtat övervägs f. n. inom regeringskansliet en höjning av straffminimum för grovt narkotikabrott och grov varusmuggling avseende narkotika.

Riksåklagarens cirkulär

Riksåklagaren har åren 1968, 1969, 1971 och 1972 utfärdat cirkulär angående tillämpningen av bestämmelserna om åtalsunderlåtelser såvitt gäller narkotikabrott (C 43, C 56, C 67 och C 74). En redogörelse för innehållet i cirkulären har lämnats i justitieutskottets betänkande JuU 1978/79: 4.

I cirkuläret från år 1972 anförs bl. a. följande.

I cirkulär C 56 förekom, såvitt gäller avgränsningen av mindre allvarliga narkotikabrott, en hänvisning till de mängder narkotika (2–3 gram cannabis eller en kvantitet av vissa centralstimulantia svarande mot högst 100 tabletter) som flera åklagarmyndigheter – och riksåklagaren – bedömde kunna föranleda åtalsunderlåtelse vid innehav. Gjorda erfarenheter talar för att åtal bör kunna underlätas även när det gäller något större mängder. Då det gäller medel som innehafts 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 avslutats 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 hänsynstagandet 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.

Riksåklagaren har den 3 januari 1980 utfärdat ett nytt cirkulär som gäller vissa frågor rörande handläggningen av narkotikamål (RÅC 1: 94). Beträffande åtalsunderlåtelse vid narkotikabrottslighet konstaterar riksåklagaren i cirkuläret att erfarenheten har påvisat vissa olägenheter med den praxis vid åtalsunderlåtelser som har utvecklats i enlighet med de riktlinjer som har angetts i tidigare cirkulär. Sålunda har det enligt riksåklagaren visat sig att svårigheter kan föreligga när det gäller att komma till rätta med detaljförsäljningen av narkotika, eftersom langarna ofta vid försäljningen inte för med sig större mängd narkotika än vad som kan uppfattas som en missbrukares behov för eget bruk. Vidare har användandet av främst cannabispreparat spritt sig till nya grupper. Riksåklagaren anför att det sålunda förekommer missbruk i viss utsträckning även bland socialt etablerade, vuxna personer som antingen tidigare har använt narkotika eller nu debuterar som missbrukare och för vilka ett bötesstraff kan vara lämpligt från både individualpreventiv och allmänpreventiv synpunkt. Den utveckling som enligt det sagda har kunnat iaktas synes riksåklagaren i viss mån kunna motverkas genom en mera restriktiv praxis för åtalsunderlåtelse.

Mot bakgrund av det anförda har riksåklagaren ansett det erforderligt att på grundval av förarbetena till narkotikastrafflagen och 20 kap. 7 § första stycket 1 RB ompröva rekommendationerna angående tillämpningen av åtalsunderlåtelse med stöd av nämnda lagrum. Han har därvid stannat för att förorda en begränsning av sådan åtalsunderlåtelse till fall som avser endast innehav för eget bruk av vad som uppgår till eller svarar mot högst en rökbiter (0,75–1 gram) cannabis eller en dos (0,1–0,2 gram) centralstimulantia utom kokain, dvs. en så liten mängd narkotika att den normalt inte uppdelas ytterligare och vidareförsäljs. Med hänsyn till bl. a. svårigheterna att i det enstaka fallet bedöma denna kvantitets storlek förordar riksåklagaren åtal i tveksamma fall. Ger således omständigheterna skäl till

antagande att innehavet trots den ringa mängden inte är för eget bruk bör sålunda enligt riksåklagaren åtalsunderlåtelse inte meddelas.

Riksåklagaren framhåller vidare att i konsekvens med det anförda åtal inte heller bör underlätas mot den missbrukare som påträffas med ett innehav av narkotika som motsvarar en viss tids egen förbrukning. Av stor vikt är enligt riksåklagaren vidare att åtalsunderlåtelse enligt 20 kap. 7 § första stycket 1 RB i huvudsak begränsas till förseelser av förstagångskaraktär. Enligt riksåklagaren är det därför angeläget att man, då fråga om åtalsunderlåtelse kommer upp, i tillgängliga register kontrollerar huruvida dom, strafföreläggande eller åtalsunderlåtelse tidigare har meddelats.

Vad gäller olovligt innehav av snabbt och kraftigt beroendeframkallande narkotika såsom främst heroin och kokain men även opium, morfinbas och morfin bör enligt riksåklagaren åtalsunderlåtelse enligt 20 kap. 7 § första stycket 1 RB inte förekomma annat än i fall då det rör sig om innehav av mängder som är närmast försumbara. Likartad bedömning bör gälla i fråga om innehav av till sina verkningar på annat sätt särskilt farliga hallucinogener såsom LSD och därmed jämförliga ämnen. Riksåklagaren framhåller härtill att vid överlåtelse eller innehav i överlåtelsesyfte av nu berörda ämnen åtalsunderlåtelse över huvud taget inte bör komma i fråga.

Riksåklagaren anför vidare i cirkuläret att det vid tillämpningen av det sagda bör beaktas att det från rehabiliteringssynpunkt är önskvärt att undvika att de personer som har beträffats med innehav av mindre mängd narkotika för eget bruk onödigtvis blir stämplade som tillhörande kategorin narkotikabrottslingar. En möjlighet härtill är enligt riksåklagaren att använda strafföreläggande för narkotikaförseelse.

Tidigare riksdagsbehandling

Straffsätserna för narkotikabrott

Som framgår av redogörelsen ovan under rubriken Förarbeten, rättspraxis m. m. har frågan om straffsätserna för narkotikabrott behandlats av riksdagen vid ett flertal tillfällen tidigare. Här skall endast erinras om justitieutskottets betänkande JuU 1972: 14 vari behandlades motionsyrkanden om högre minimistraff för grovt narkotikabrott. I betänkandet, som godkändes av riksdagen, avstyrkte utskottet bifall till yrkandena.

Här skall också nämnas att utskottet i betänkandet JuU 1977/78: 4 behandlade ett motionsyrkande som gällde domstols begränsade möjligheter att efter höjningen av straffminimum för grovt narkotikabrott döma till skyddstillsyn för sådant brott. Utskottet uttalade då att det inte fanns anledning att överväga en sänkning av straffminimum för grovt narkotikabrott.

Åtalsunderlåtelse

Justitiekommittén behandlade år 1978 en motion med ett yrkande om ändrade regler om åtalsunderlåtelse vid narkotikabrott som låg i linje med de tankegångar som nu förs fram i motionerna 1978/79: 1108, 1978/79: 2106 och 1979/80: 1861. I sitt av riksdagen godkända betänkande med anledning av motionen (JuU 1978/79: 4) anförde utskottet att den angelägna fråga som tagits upp i motionen skulle komma att bli föremål för ingående kartläggning av bl. a. riksåklagaren. När denna slutförts borde det enligt utskottet vara möjligt att med större säkerhet uttala sig om huruvida den praxis som utbildat sig stod i överensstämmelse med de bestämmelser som gäller och de motivuttalanden som har gjorts från statsmakternas sida till ledning för rättstillämpningen. Om det skulle visa sig att så inte var fallet kunde enligt utskottets mening förutsättas att riksåklagaren och rikspolischefen omprövide innehållet i utfärdade cirkulär och anvisningar i ämnet eller, om lagstiftning skulle bedömas erforderlig, tog initiativ härtill.

Rättegångsutredningen

Regeringen beslutade den 30 juni 1977 att ge rättegångsutredningen (Ju 1977: 06) tilläggsdirektiv (Dir. 1977: 91) att pröva bl. a. frågan om inrättande av jourdomstolar. Bakgrunden till beslutet var riksdagens ställningstagande till två motioner i ämnet (JuU 1976/77: 25, rskr 1976/77: 284). I direktiven anförde departementschefen bl. a. följande.

I sitt år 1977 avgivna betänkande understryker justitiekommittén först betydelsen från kriminalpolitisk synpunkt av att tiden mellan en brottslig handling och myndigheternas slutliga ställningstagande blir så kort som möjligt. Utskottet slår också fast att det sagda har generell giltighet och alltså inte bara avser åtgärder mot unga lagöverträdare. Det bör enligt utskottet vidare konstateras, att det av brottskommissionen och motionärerna uttalade önskemålet att åstadkomma ett snabbare förfarande i brottmålsprocessen ligger väl i linje med det uppdrag som har getts utredningen om översyn av rättegångsförfarandet vid allmän domstol. Mot den angivna bakgrunden bör det enligt utskottets mening vara lämpligt att utredningen under sitt arbete med att söka åstadkomma ett snabbare, enklare och mera flexibelt brottmålsförfarande även överväger tanken på jourdomstolar. När det gäller utredningens överväganden i denna del tillägger utskottet att genom utvecklingen på senare år mot ökad avkriminalisering, lagföringsbegränsning och handläggning i utomprocessuell ordning utrymmet för en verksamhet med jourdomstolar synes ha minskat något. Bl. a. med hänsyn härtill och till vikten av att upprätthålla de grundläggande kraven på rättssäkerhet har utskottet inte ansett sig kunna ta ställning till frågan huruvida en verksamhet med jourdomstolar är en lämplig väg att nå önskvärd snabbhet i förfarandet. Utredningens överväganden bör därför ske helt förutsättningslöst.

Vad utskottet anförts skulle enligt departementschefen beaktas vid prövningen av frågan om inrättande av jourdomstolar.

Utskottet

Inledning

I detta betänkande behandlar utskottet yrkanden i sju motioner angående straffrättsliga åtgärder mot narkotikabrottslighet. I motionerna uttrycks oro över den tilltagande narkotikabrottsligheten, och yrkandena innefattar önskemål om skärpta straffrättsliga åtgärder på området. Tre motionsyrkanden avser sålunda en skärpt tillämpning av reglerna om åtalsunderlåtelse. Skärpta straff för narkotikabrott innefattas i fyra yrkanden. Ett yrkande går ut på att brottmål som rör missbrukare skall behandlas med större skyndsamhet än som nu sker.

Motionsyrkandena anknyter till den bestämmelse om åtalsunderlåtelse som finns i 20 kap. 7 § första stycket 1 rättegångsbalken (RB) och de tillämpningsanvisningar till denna som har utfärdats av riksåklagaren. Vidare hänför sig motionsyrkandena till de straffbestämmelser för narkotikabrott och smuggling av narkotika som finns i narkotikastrafflagen resp. i lagen om straff för varusmuggling samt till de regler om handläggningen av brottmål som finns i RB och därtill anknyttande författningar.

Åtalsunderlåtelse

Utskottet behandlar först de motionsyrkanden som angår åtalsunderlåtelse (motionerna 1978/79: 1169 yrkandet 1, 1978/79: 2106 och 1979/80: 1861). Yrkandena innefattar önskemål om att praxis vid åtalsunderlåtelse för innehav av narkotika skärps så att otillåtet innehav beivras och bestraffas i större omfattning än som f. n. sker.

Enligt den inledningsvis nämnda bestämmelsen i 20 kap. 7 § första stycket 1 RB får en åklagare besluta att inte väcka åtal för brott om det kan antas att annan påföljd än böter inte skulle komma att ädömas och den misstänktes lagföring inte är påkallad från allmän synpunkt. Med stöd av denna bestämmelse kan åtal underlätas vid vissa lindriga former av narkotikabrottslighet.

Bestämmelsen fick sin nuvarande utformning genom lagstiftning år 1971. Särskild uppmärksamhet ägnades då åt bestämmelsens tillämpning vid narkotikabrottslighet. Justitieutskottet framhöll därvid liksom departementschefen att åtalsunderlåtelse skulle få meddelas bara vid de mindre allvarliga brotten, t. ex. innehav av smärre mängd narkotika för egen förbrukning eller överlåtelse av sådan mängd i samband med konsumtion. Det missbrukarklientel som systematiskt finansierar sitt eget missbruk genom att sälja narkotika borde enligt utskottets mening, i den mån bötesstraff över huvud taget kom i fråga, endast i undantagsfall komma i åtnjutande av förmånen åtalsunderlåtelse; samtidigt fick emellertid beaktas angelägenheten av att samhällets ingripanden i görligaste mån anpassas så att de inte motverkar utan understöder ansträngningarna att ge narkotikamissbrukare erforderlig vård. Utrymmet för åtalsunderlåtelse borde därför

enligt utskottet vara något mindre begränsat, om åtgärden bedöms kunna bidra till att narkotikamisbrukare bereds nödvändig vård. Samtidigt underströks att tillämpningen alltid måste ske med beaktande av de allvarliga, inte sällan förödande verkningar som narkotikabrottsligheten kan medföra.

Angående tillämpningen av bestämmelserna om åtalsunderlåtelse såvitt gäller narkotikabrott har riksåklagaren tid efter annan utfärdat rekommendationer i cirkulär till landets åklagare. Nya rekommendationer i ämnet har i början av år 1980 utfärdats i cirkuläret RAC 1:94.

I det sistnämnda cirkuläret konstaterar riksåklagaren att vissa olägenheter har påvisats med den praxis vid åtalsunderlåtelse beträffande narkotikabrott som har utvecklats i enlighet med de riktlinjer som har angetts i tidigare cirkulär. Sålunda har det enligt riksåklagaren visat sig att svårigheter kan föreligga när det gäller att komma till rätta med detaljförsäljningen av narkotika, eftersom langarna ofta vid försäljningen inte för med sig större mängd narkotika än vad som kan uppfattas som en missbrukares behov för eget bruk. Bl. a. mot denna bakgrund har riksåklagaren ansett det erforderligt att ompröva tidigare rekommendationer på området.

Riksåklagaren förordar i det nya cirkuläret en begränsning av åtalsunderlåtelse enligt 20 kap. 7 § första stycket 1 RB, såvitt gäller cannabis och centralstimulantia, till fall som avser endast innehav för eget bruk av en så liten mängd narkotika att den normalt inte delas upp ytterligare och säljs vidare. Med hänsyn till bl. a. svårigheterna att i det enstaka fallet bedöma denna kvantitets storlek förordar riksåklagaren åtal i tveksamma fall. Finns det skäl att anta att innehavet trots den ringa mängden inte är avsett för eget bruk bör sålunda enligt riksåklagaren åtalsunderlåtelse inte ske. Riksåklagaren framhåller också att det är av stor vikt att åtalsunderlåtelse enligt 20 kap. 7 § första stycket 1 RB begränsas till förseelser av förstagångskaraktär.

Vad gäller olovligt innehav av snabbt och kraftigt beroendeframkallande narkotika såsom främst heroin och kokain men också opium, morfinbas och morfin bör enligt riksåklagaren åtalsunderlåtelse inte förekomma annat än i fall då det rör sig om mängder som är närmast försumbara. Detsamma bör gälla särskilt farliga hallucinogener såsom LSD och därmed jämförliga ämnen. Riksåklagaren framhåller härtill att vid överlåtelse eller innehav i överlåtelsetyfte av nu berörda ämnen åtalsunderlåtelse över huvud taget inte bör komma i fråga.

Utskottet konstaterar att riksåklagarens senaste cirkulär har utformats i riktning mot en mer skärpt tillämpning av bestämmelserna om åtalsunderlåtelse vid narkotikabrottslighet. Det kan förutsättas att den skärpta rätts-tillämpningen återverkar på tillämpningen av reglerna om rapportteftergift. Den restriktivitet i tillämpningen som riksåklagaren förordar ligger i linje med de nu aktuella motionsyrkandena och är enligt utskottets mening väl motiverad med hänsyn till den allvarliga utvecklingen på narkotikaområ-

det. Innan de nya riktlinjerna har tillämpats någon längre tid anser utskottet att det inte kan bedömas om det därjämte erfordras några åtgärder från statsmakternas sida.

Utskottet avstyrker med hänvisning till det anförda bifall till här behandlade yrkanden i motionerna 1978/79: 1169, 1978/79: 2106 och 1979/80: 1861.

Straffsatserna för narkotikabrott

Motionsyrkandena rörande skärpta straff för narkotikabrott innefattar bl. a. önskemål om att böter skall utgå ur straffskalan och att minimi- och maximistraffet för grovt narkotikabrott skall höjas. Ett av yrkandena avser också straffskärpning beträffande varusmugglingsbrotten. (Motionerna 1978/79: 1181 yrkandet I delvis, 1979/80: 800, 1979/80: 1117 yrkandet I och 1979/80: 1118 yrkandet 1.)

Enligt narkotikastrafflagen är narkotikabrotten indelade i tre grader: narkotikaförseelse, för vilket är stadgat endast böter, narkotikabrott för vilket straffet är böter eller fängelse i högst två år och grovt narkotikabrott, där straffet är fängelse i lägst ett och högst tio år.

Vid bedömande 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 art.

Också i fråga om smuggling av narkotika är brotten enligt lagen om straff för varusmuggling indelade i tre grader. Straffet för varusmuggling är böter eller fängelse i högst två år. Är varusmugglingen med hänsyn till godsets värde och övriga omständigheter att anse som ringa är straffet böter, högst 500 kr. Är varusmugglingen att anse som grov skall dömas till fängelse lägst sex månader och högst sex år eller om gärningen har gällt narkotika till fängelse, lägst ett och högst tio år.

Enligt reglerna i 26 kap. 2 § brottsbalken får vid ådömande av gemensamt straff för flera brott det högsta straff som kan följa på något av brotten överskridas med högst två år.

De nuvarande straffsatserna för narkotikaförseelse och narkotikabrott (normalbrottet) har gällt alltsedan narkotikastrafflagen infördes år 1968. Beträffande strafflatituderna anfördes i förarbetena till lagstiftningen bl. a. att det var särskilt med tanke på de ungdomar i åldern närmast över 18 år, som är inblandade i narkotikabrottslighet, som böter hade införts i strafflatituden för narkotikabrott.

Minimistraffet för grovt narkotikabrott höjdes år 1969 från fängelse i sex månader till fängelse i lägst ett år. Det nuvarande maximistraffet för grovt narkotikabrott och grov varusmuggling avseende narkotika, dvs. fängelse i högst tio år, infördes år 1972. I det lagstiftningsärendet anförde föredragande statsrådet bl. a. att man vid övervägandena kring maximistraffets längd fick se till att straffskalan för grovt narkotikabrott inte blir så vid att maximistraffet ter sig orimligt högt i jämförelse med straffet för andra från

kriminalpolitisk synpunkt likvärdiga brott i vårt rättssystem. I samma lagstiftningsärende uttalade justitieutskottet att det var angeläget att den undre gränsen i straffskalan förblev oförändrad för att undvika att lagstiftningen fick effekt för annan än den avsedda kategorin förbrytelser, nämligen den farligaste brottsligheten inom den kategori förbrytelser som lagtekniskt hörde hemma under rubriken grovt narkotikabrott.

Utskottet ser med oro på utvecklingen av narkotikabrottsligheten. Detta gäller inte minst den mot Sverige inriktade internationella narkotikatraffiken. I kampen mot narkotikabrottsligheten är självfallet straffrättsliga åtgärder av väsentlig betydelse och härvidlag kommer utformningen av straffbuden i blickpunkten. Betydelsen av enbart kriminalpolitiska åtgärder får emellertid inte överskattas. I kampen mot narkotikan erfordras inte minst både verksamma insatser på vårdsidan och skärpta satsningar inom polisens och tullväsendets verksamhetsområden.

Beträffande sådana åtgärder inom strafflagstiftningsens ram som aktualiseras genom föreliggande motioner vill utskottet till en början uttala sin tveksamhet inför tanken på att genomföra en generell straffskärpning för alla kategorier av narkotikabrottslighet. Detsamma gäller tanken på att helt ta bort böter ur straffskalorna. Från kriminalpolitisk synpunkt kan det ifrågasättas om det finns skäl för sådana genomgripande förändringar. Det måste nämligen enligt utskottets mening beaktas att dessa förändringar skulle kunna komma att motverka samhällets insatser på vårdsidan som – enligt vad utskottet nyss har anfört – krävs för att narkotikaproblemet skall kunna bemästras. Utskottet är därför inte berett att tillstyrka bifall till motionsyrkandena i denna del.

När det särskilt gäller maximistraffet för grovt narkotikabrott och grov varusmuggling av narkotika saknas det enligt utskottets mening från kriminalpolitisk synpunkt skäl till en höjning. Härtill kommer att en sådan åtgärd skulle innebära ett avsteg från den enligt brottsbalken gällande grundsatsen om ett straffmaximum av tio resp. tolv år för tidsbestämda frihetsstraff. Utskottet vill också peka på att frågan om strafftiderna vid grövre brottslighet kommer att bli aktuell i samband med det förslag till interneringspåföljdens avskaffande som förväntas bli förelagt riksdagen senare i år. Motionsyrkandena i denna del bör därför inte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Vad sedan gäller önskemålen om en höjning av straffminimum för grovt narkotikabrott och grov varusmuggling av narkotika pågår, som framgår av redovisningen i det föregående, överväganden härom i regeringskansliet. I avvaktan på resultatet av dessa överväganden bör enligt utskottets mening inte göras något uttalande från riksdagens sida med anledning av de motionsyrkanden som har framställts i detta hänseende.

Med hänvisning till det anförda avstyrker utskottet bifall till de yrkanden om ändringar av straffsätserna för narkotikabrottslighet som framställts i motionerna 1978/79: 1181, 1979/80: 800, 1979/80: 1117 och 1979/80: 1118.

Handläggningen av brottmål rörande narkotikamissbrukare

I motionen 1978/79: 1181 (yrkandet 2) framställs yrkande om att handläggningen i domstol av brottmål som rör narkotikamissbrukare bör ske med större skyndsamhet än f. n.

Reglerna i RB om skyndsamt handläggning av brottmål gäller mål där den tilltalade är anhållen eller häktad. I fråga om mål mot den som inte har fyllt 21 år gäller enligt lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare att målet alltid skall behandlas skyndsamt.

Sedan den 1 september 1979 gäller för handläggningen av brottmål i domstol regler om viss försöksverksamhet i fråga om narkomanvård av personer som vanemässigt missbrukar narkotika och som har begått vissa grövre brott.

Frågor som har samband med det aktuella motionsspörsmålet ingår i det arbete som f. n. bedrivs av rättegångsutredningen, som har till uppgift att föreslå åtgärder för att åstadkomma ett snabbare förfarande i brottmålsprocessen. Enligt tilläggsdirektiv till utredningen prövas bl. a. frågan om inrättande av jourdomstolar.

Utskottet kan så till vida instämma i tankegångarna bakom motionsyrkandet att utskottet finner det vara angeläget att tiden från det ett brott har begåtts till dess att dom meddelas blir så kort som möjligt. När det särskilt gäller mål rörande narkotikamissbrukare vill utskottet peka på de resurser som under senare år har tillförts rättsväsendet för utredning och handläggning av mål rörande den narkotikabetingade brottsligheten. I sammanhanget är också frågan om utformningen av reglerna för brottmålsprocessen i domstol av betydelse. Denna fråga övervägs av rättegångsutredningen och kan bli ytterligare belyst genom den nyss nämnda försöksverksamheten i fråga om handläggningen av brottmål rörande narkotikamissbrukare. Med beaktande av det anförda finner utskottet inte anledning till någon åtgärd från riksdagens sida till följd av motionsyrkandet. Utskottet avstyrker därför bifall till motionen 1978/79: 1181 i nu berörd del.

Utskottets hemställan

Utskottet hemställer

1. att riksdagen beträffande *åtalsunderlåtelse vid narkotikabrott* avslår motionen 1978/79: 1169 i denna del (yrkandet 1) samt motionerna 1978/79: 2106 och 1979/80: 1861,
2. att riksdagen beträffande *straffsatserna för narkotikabrott* avslår motionen 1978/79: 1181 i denna del (yrkandet 1 delvis), motionen 1979/80: 800, motionen 1979/80: 1117 i denna del (yrkandet 1) och motionen 1979/80: 1118 i denna del (yrkandet 1),

3. att riksdagen beträffande *handläggningen av brottmål rörande narkotikamissbrukare* avslår motionen 1978/79: 1181 i denna del (yrkandet 2).

Stockholm den 11 mars 1980

På justitieutskottets vägnar

LISA MATTSON

Närvarande: Lisa Mattson (s), Åke Polstam (c), Eric Jönsson (s), Hans Petersson i Röstånga (fp), Björn Körlof (m), Hans Pettersson i Helsingborg (s), Göte Jonsson (m), Helge Klöver (s), Ella Johnsson (c), Karl-Gustaf Mathsson (s), Bonnie Bernström (fp), Arne Svensson (m), Maja Ohlin (s), Stina Eliasson (c) och Maja Bäckström (s).

Särskilt yttrande

Straffsätserna för narkotikabrott (mom. 2)

Åke Polstam (c), Björn Körlof (m), Göte Jonsson (m), Ella Johnsson (c), Arne Svensson (m) och Stina Eliasson (c) anför:

Utvecklingen av narkotikabrottsligheten i vårt land inger stark oro. Införseln av narkotika i landet och dess spridning bland bl. a. ungdomar fortsätter i en såvitt kan bedömas obegränsad omfattning. Särskilt alarmerande är det tilltagande heroinmissbruket och den på senare tid noterade förekomsten av kokain på narkotikamarknaden. Det tilltagande narkotikamissbruket leder till omfattande problem både för den enskilde och för samhället i stort.

I kampen mot narkotikabrottsligheten är det nödvändigt att samhällets insatser sätts in på bred front. Det fordras således bl. a. verksamma insatser på vårdsidan och skärpta satsningar inom polisens och tullväsendets verksamhetsområden. Också åtgärder inom strafflagstiftningens ram har här sin betydelse, och även på detta område fordras aktiva åtgärder för att möta utvecklingen, särskilt som vad hittills gjorts i detta avseende enligt vår mening inte visat sig tillräckligt. Den preventiva effekten av strafflagstiftningen får inte underskattas på detta område, där enligt vad som är allmänt bekant de internationellt verksamma langarna för sin trafik gör rent affärsmässiga kalkyler, vari som ett viktigt moment ingår en värdering av längden av det frihetsstraff som kan påräknas vid en eventuell lagföring.

I detta sammanhang träder sålunda utformningen av straffbuden särskilt i blickpunkten. Det gäller i synnerhet minimum av det fängelsestraff som stadgas för de olika kategorierna av narkotikabrottslighet. Vid en internationell jämförelse kan man konstatera att allvarlig narkotikabrottslighet i Sverige i praktiken leder till förhållandevis korta frihetsstraff. Detta förhål-

lande, som är en konsekvens av straffbudens utformning och tillämpningen av reglerna om villkorlig frigivning, är knappast ägnat att bromsa upp den internationella narkotikatrafiken mot Sverige.

Till komplettering av vad utskottet uttalar rörande tveksamhet till att helt ta bort böter ur straffskalorna vill vi anmärka att det kan sättas i fråga huruvida bötesstraffet generellt är lämpligt som påföljd för narkotikabrottslighet. Flertalet av de dömda saknar både vilja och förmåga att betala böter. Böter borde därför endast undantagsvis kunna ådömas vid narkotikabrottslighet.

Mot denna bakgrund noterar vi med tillfredsställelse att överväganden om en höjning av straffminimum för grovt narkotikabrott och grov varusmuggling av narkotika pågår inom regeringskansliet. Vi utgår från att därvid också måste övervägas straffsatserna för övriga här aktuella brott och att då även bötesstraffets effekt och lämplighet för den kategori lagöverträdare som det här är frågan om prövas.

