

## Justitiekammarens betänkande

1978/79:4

### med anledning av motion om ändrade lagbestämmelser rörande narkotikabrott

#### Motionen

I motionen 1977/78:1465 av Blenda Littmarck (m) och Yvonne Hedvall (m) hemställs att riksdagen hos regeringen begär förslag om ändrade lagbestämmelser beträffande narkotikabrott i enlighet med vad som anförs i motionen.

Motionärerna framhåller att 1971 års ändring av bestämmelserna om åtalsunderlåtelse i 20 kap. 7 § första stycket 1 rättegångsbalken (RB) och den fortlöpande förändringen av detta lagrumms tillämpning hotar att få förödande konsekvenser för bekämpningen av narkotikamissbruket. Enligt motionärerna synes lagstiftaren vid införandet av 1968 års narkotikastrafflag närmast ha tänkt sig att lagrummet skulle användas för att underlåta åtal mot vårdbehövande missbrukare som ändock skulle komma i åtnjutande av en meningsfull vård. Riksåklagaren har emellertid i cirkulär uttalat att även om vårdbehov inte föreligger det kan finnas skäl att underlåta åtal om fråga är om begränsade mängder narkotika för eget bruk eller överlåtelse av narkotika till en obetydlig kvantitet i samband med konsumtion av narkotikan. En allmer liberal tolkning kan enligt motionärerna också skönjas i praxis. I vissa delar av landet väcks enligt motionärerna ej åtal för innehav av narkotika som redan förbrukats av den misstänkte själv, och innehav för eget bruk av upp till 15 gram cannabisharts, 30 gram marihuana, 15 påsar centralstimulerande narkotika, 100 tabletter av bustaidtyp eller enstaka dos av morfin eller heroin kan föranleda åtalsunderlåtelse. Vårdbehovet varken utreds eller beaktas i allmänhet.

Motionärerna påtalar också den enskilde polismannens möjlighet att meddela rapporteftergift och anser det vara alarmerande att rapporteftergift meddelas i samband med konstaterade små innehav. Flera stora narkotika-utredningar har nämligen enligt motionärerna börjat med att man kunnat konstatera innehav av små mängder narkotika.

Under rubriken Motåtgärder anför motionärerna avslutningsvis:

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 innehafte 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.

### Vissa bestämmelser

*Narkotikastrafflagen* (1968:64) innehåller bestämmelser om straff för den som uppsåtligen 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 narkotikaförseelser 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 utgjort led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller yrkesmässigt, avsett särskilt stor mängd narkotika eller eljest varit av särskilt farlig art.

Regler om åtalsunderlåtelse finns i 20 kap. 7 § RB. Av särskilt intresse är här stadgandet i första stycket punkt 1 som föreskriver, att åklagare må besluta att icke tala å brott om det kan antagas att i händelse av lagföring annan påföljd än böter icke skulle komma att ådömas och den misstänktes lagföring ej finnes 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 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 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 det, att brottet uppenbarligen skett av okynne eller förhastande.

Lagen innehåller inte någon begränsning i fråga om kretsen av brott vid 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* och 21 § *lagen 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.

## Förarbeten

I prop. 1968:7 med förslag till narkotikastrafflag m. m. anförde dåvarande chefen för socialdepartementet bl. a. följande.

En fråga som ägnats stor uppmärksamhet såväl av kommittén som i remissyttrandena är frågan om innehav av narkotika bör vara straffbelagt. Kommittén har med instämmande av de flesta remissinstanserna ansett att allt otillåtet innehav av narkotika fortfarande skall vara straffbelagt.

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 överlåtelserna, 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 i detta sammanhang ta upp den av kommittén och fylleristrafutredningen särskilt berörda frågan hur innehav av narkotika för eget bruk bör bedömas. Fylleristrafutredningen framhåller att straff för innehav kan få icke önskvärda effekter vad beträffar missbrukarnas villighet att söka vård och gör jämförelser med alkohollagstiftningen som icke straffbelägger innehav av rusdrycker.

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 innehaft medlen för eget bruk. Frågan kompliceras av det icke ovanliga förhållandet att samma person kan incha 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 prop. 1971:100 föreslogs en vidgning av åklagares möjligheter att underlåta åtal vid mindre allvarliga brott. Lagtekniskt innebar förslaget att dåvarande begränsning i 20 kap. 7 § första stycket 1 RB, att det skulle vara uppenbart att annan påföljd än böter skulle komma att utdömas, skulle utgå. I stället skulle åklagare få rätt att underlåta åtal, om det kunde antas att påföljden icke skulle bli annat än böter. Såvitt gällde 1964 års lag med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare innebar förslaget att åtal skulle kunna underlåtas även om något formellt beslut om ingripande enligt barnavårdslagen inte meddelades, förutsatt att den unge rent faktiskt hade blivit föremål för hjälp- och stödåtgärd från barnavårdsnämnds sida och det med skäl kunde antas att härigenom vidtogs vad som var lämpligast för hans tillrättaförande.

Till stöd för förslaget anförde chefen för justitiedepartementet bl. a. följande.

Den föreslagna ändringen i 20 kap. 7 § första stycket 1 RB innebär inte något frångående av principen att en kriminaliserad gärning regelmässigt skall följas av en påföljd. Den yttre ramen för åtalsunderlåtelse vidgas

emellertid något genom att åklagaren får rätt att underlåta åtal, även om straffet vid lagföring skulle bli höga böter. Finns det någon tvekan om att annat straff än böter skulle ådömas, finns däremot inte utrymme för åtalsunderlåtelse.

En fråga som har uppmärksammats under remissbehandlingen är den begränsning av institutet åtalsunderlåtelse som ligger däri att åtal inte får underlåtas, om lagföring är påkallad ur allmän synpunkt. Som har framhållits i promemorian är det inte möjligt att generellt ange vilka omständigheter som bör föranleda att åtal kan underlåtas. Med hänsyn till att frågan om allmänna försättningar för åtalsunderlåtelse är föremål för utredning anser jag inte heller, att det finns anledning att lagstiftningsvägen nu precisera när åtal är påkallat ur allmän synpunkt. Det får ankomma på RÅ att genom anvisningar och vid inspektioner verka för att enhetlighet upprätthålls i tillämpningen i detta avseende.

En typ av brottslighet som särskilt uppmärksammats i promemorian och under remissbehandlingen är narkotikabrottsligheten. 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 allvarligare 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 spoliera 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 underlåtas 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 justitiekommittén (JuU 1971:11) bl. a. följande.

Utskottet vill till en början understryka att ifrågavarande lagrum, 20 kap. 7 § första stycket 1 rättegångsbalken, endast har avseende på brott som kan antagas föranleda bötesstraff. Finns det någon tvekan om att annan påföljd än böter skulle ådömas, saknas utrymme för åtalsunderlåtelse enligt stadgandet. Vid narkotikabrottslighet förekommer redan nu åtalsunderlåtelse enligt lagrummet i betydande omfattning; statistiska uppgifter visar t. ex. att under andra halvåret 1969 antalet sådana beslut översteg antalet bötesdomar gällande sådan brottslighet. Utrymmet för en vidgad användning av åtalsunderlåtelse enligt lagrummet i fråga om narkotikabrottslighet måste därför bli mycket begränsat.

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 understruktis 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.

Härutöver bör tilläggas att när det gäller ungdomar under 18 år ytterligare möjligheter till åtalsunderlåtelse föreligger enligt 1964 års lag med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare. Som ovan nämnts innebär förevarande proposition att förutsättningarna för beslut att underlåta åtal enligt den lagen på visst sätt vidgas.

### Riksåklagarens cirkulär

Riksåklagaren har åren 1968, 1969, 1971 och 1972 utfärdat cirkulär angående tillämpningen av bestämmelserna om åtalsunderlåtelse såvitt gäller narkotikabrott (C 43, C 56, C 67 och C 74).

I cirkuläret från år 1968 uttalas bl. a. följande.

Huvudsyftet med de nya straffbestämmelserna har varit att möjliggöra effektivare ingripanden i fråga om personer som yrkesmässigt sysslar med illegal narkotikahandling. Samtidigt har betonats att straffskärpingarna inte får minska möjligheterna för den illegala handlings offer att erhålla erforderlig vård. Vid den praktiska tillämpningen bör därför tillses att man inte motverkar utan understöder samhällets ansträngningar att erbjuda vård åt vårdbehövande missbrukare. Denna synpunkt får särskilt beaktas vid valet av påföljd men bör också föranleda åklagaren att tillvarataga möjligheterna att underlåta åtal. När det gäller missbrukare i åldern under 18 år kan åtal i stor utsträckning underlåtas med stöd av 1964 års lag med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare. I fråga om äldre missbrukare, som blir föremål för sluten psykiatrisk vård, kan utrymme stundom finnas för tillämpning av bestämmelserna i RB 20:7 första stycket 4.

Även om vårdbehov inte föreligger, kan det finnas skäl att underlåta åtal beträffande personer vilkas brottslighet inskränker sig till att de innehaft 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 första stycket 1. Brottslighetens art är nämligen inte sådan att åtal generellt kan anses påkallat från allmän synpunkt.

I cirkuläret från år 1969 erinras om uttalandet i föregående cirkulär att, även om vårdbehov inte föreligger, det kan finnas skäl att underlåta åtal med stöd av 20 kap. 7 § första stycket 1 RB beträffande personer vilkas brottslighet inskränker sig till att de innehaft en ringa mängd narkotika för eget bruk. I anslutning härtill anförs följande.

Vid flera åklagarmyndigheter anses förutsättningar för sådan åtalsunderlåtelse som regel föreligga när det gäller 2–3 gram cannabis eller högst 100 tabletter eller motsvarande kvantitet av fenmetralin, amfetamin eller metylfenidat. Som tidigare i annat sammanhang uttalats från riksåklagarens sida förordas att åtalsunderlåtelse meddelas för innehav för eget bruk av nyss angiven mängd narkotika såvida inte de särskilda omständigheterna i det enskilda fallet talar häremot. Åtal bör kunna underlåtas även för överlåtelse av narkotika, om det gällt en obetydlig kvantitet och skett i samband med konsumtion av narkotikan.

*Cirkuläret från år 1970*, som i motsats till övriga angivna cirkulär gäller åtalsunderlåtelser över huvud taget, innehåller bl. a. följande såvitt gäller narkotikamål.

Åtal bör underlåtas endast vid mindre allvarliga narkotikabrott, till exempel innehav av en mindre mängd narkotika för egen förbrukning eller överlåtelse av en 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. Samhällets ingripanden bör anpassas så att de inte motverkar utan understöder ansträngningarna att ge narkotikamissbrukare erforderlig vård. Om en åtalsunderlåtelse bedöms kunna bidra härtill, bör utrymmet för sådan underlåtelse vara något mindre begränsat än hittills. Detsamma gäller i viss utsträckning när lagföring av någon, som redan underkastat sig vård för sitt missbruk, kan antas få negativa effekter på hans inställning till vården. Tillämpningen måste dock alltid ske med beaktande av de allvarliga och inte sällan förödande verkningar som narkotikabrottsligheten kan medföra. Riksdagens justitieutskott, som understrukit sist anförda synpunkt, har särskilt framhållit att den vidgade möjligheten till åtalsunderlåtelse avser endast brott som kan antas föranleda bötesstraff. Enligt 1964 års lag föreligger dock ytterligare möjligheter när det gäller ungdomar.

I *cirkuläret från år 1972* framhålls inledningsvis att erfarenheterna från rättstillämpningen och ny lagstiftning gör det motiverat att sammanfatta och vidareföra tidigare uttalanden i ett nytt cirkulär. Under rubriken Åtalsunderlåtelse anförs bl. a. följande.

I cirkulär C56 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 underlåtas 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.

### Statistiska uppgifter

Antalet godkända strafförelägganden/domar och meddelade åtalsunderlåtelser åren 1970–1977 för brott mot narkotikastrafflagen (huvudbrott eller bibrott) framgår av följande tabell.

År	Strafförelägganden/domar		Åtalsunderlåtelse		Samtliga	
	Antal	%	Antal	%	Antal	%
1970	1 995	59,5	1 358	40,5	3 353	100,0
1971	1 967	57,4	1 460	42,6	3 427	100,0
1972	2 327	60,3	1 531	39,7	3 858	100,0
1973	2 130	56,8	1 622	43,2	3 752	100,0
1974	2 192	59,2	1 513	40,8	3 705	100,0
1975	2 341	57,9	1 700	42,1	4 041	100,0
1976	2 395	58,1	1 724	41,9	4 119	100,0
1977	2 565	63,1	1 499	36,9	4 064	100,0

Antalet åtalsunderlåtelser åren 1970–1977 för brott mot narkotikastrafflagen (huvudbrott eller bibrott) efter tillämpat lagrum framgår av följande tabell.

År	RB 20:7			1964 års lag	BVL 69 §	NVL 57 §	Samtliga
	punkt 1	punkt 2	punkt 4				
1970	631	204	18	313	170	2	1 358
1971	694	226	29	341	162	2	1 460
1972	719	283	22	342	161	2	1 531
1973	939	303	21	222	155	2	1 622
1974	866	304	19	203	95	–	1 513
1975	927	498	21	155	98	–	1 700
1976	883	611	25	119	85	1	1 724
1977	787	576	13	74	49	–	1 499

### Svar på interpellation och fråga

I svar på fråga om ökat polisinslagande mot innehav av narkotika och på interpellation om åtgärder för att stävja narkotikamissbruket anförde justitieministern, statsrådet Romanus, den 13 mars 1978 bl. a. följande (prot. 1977/78:94, s. 117–129).

I syfte att nå enhetlighet vid den praktiska tillämpningen --- (av gällande bestämmelser om åtalsunderlåtelse) --- har riksåklagaren utfärdat cirkulär i ämnet till landets åklagare. Det är också naturligt att man på skilda håll har funnit nödvändigt att lokalt utarbeta vissa schabloner till ledning för bedömningen av fall där inga särskilda omständigheter föreligger. Jag kan nämna att åklagarmyndigheten i Stockholm den 19 december förra året, efter samråd med rikskriminalen, har beslutat att skärpa sin praxis i vissa hänseenden. Jag vill understryka att jag finner det riktigt och angeläget att de ansvariga myndigheterna på detta sätt följer utvecklingen och fortlöpande anpassar anvisningarna till situationen på narkotikaområdet.

Det bör framhållas att det är åklagaren och inte polisen som fattar beslut om åtalsunderlåtelse. Innan ett sådant beslut fattas, måste polisen ha gjort en utredning. Den misstänkte blir därvid underkastad förhör. Narkotikan tas i beslag och blir senare förverkad. En åtalsunderlåtelse kan också i vissa fall antecknas i polisens register till ledning för eventuella framtida bedömningar. Att en åtalsunderlåtelse meddelas är alltså inte detsamma som att man över huvud taget underlåter att vidta åtgärder i fallet.

Enligt min mening måste den praxis som har utbildat sig i fråga om åtalsunderlåtelse vid narkotikabrott anses stå i överensstämmelse med de bestämmelser som gäller och de uttalanden som har gjorts från statsmakternas sida. En annan sak är att det naturligtvis alltid finns ett utrymme för diskussion när det gäller bestämmelser av detta slag. Bestämmelserna vilar dock på principer som otvivelaktigt är riktiga, nämligen att samhällets ingripanden vid mera lindriga narkotikaförseelser inte bör motverka utan i stället underlätta ansträngningarna att ge den vård som behövs och att rättsväsendets resurser framför allt bör koncentreras på den svårare narkotikabrottsligheten.

### **Brottsförebyggande rådets narkotikagrupp**

I enlighet med uttalanden av departementschefen i prop. 1977/78:105 om åtgärder mot narkotikamissbruk har brottsförebyggande rådets (BRÅ) narkotikagrupp fortsatt sitt arbete med att följa missbrukssituationen i landet och initiera åtgärder. En sekreterare (med placering i socialdepartementet) har knutits till gruppen. Nya direktiv för gruppen har meddelats av BRÅ i oktober 1978. Direktiven innehåller bl. a. följande:

I propositionen anges en rad åtgärder på narkotikaområdet som initierats av ledningsgruppen för narkotikafrågor. Uppföljningen av dessa åtgärder ankommer i första hand på varje berörd myndighet. Gruppen bör dock verka för en samordning på området.

Liksom tidigare skall gruppen även i övrigt verka för samordning av myndigheters insatser på narkotikaområdet och för samordningen av myndigheters och organisationers insatser.

På grundval av de undersökningar som myndigheter och utredningar utför samt av aktuella lägesrapporter skall gruppen fortlöpande analysera missbrukssituationen.

Det ankommer på gruppen att i enlighet med statsmakternas beslut ta initiativ till fortsatta åtgärder inom narkotikaområdet.

Gruppen bör söka finna effektiva samarbetsformer med nämnden för alkoholfrågor för att på längre sikt underlätta ett integrerat arbete med

alkohol- och narkotikafrågor.

Gruppen skall vidare ta aktiv del i rådets övriga verksamhet och föreslå rådet utvecklingsprojekt inom narkotikaområdet.

### **Pågående undersökning m. m.**

Regeringen tillsatte i mars 1977 en särskild ledningsgrupp för narkotikafrågor med uppgift att föreslå och initiera ytterligare insatser mot narkotikamissbruket samt att verka för samordning av insatserna på narkotikaområdet. Gruppen lade i februari 1978 fram en slutrapport med ett niopunktsprogram mot narkotikamissbruket (Ds S 1978:2). Rapporten låg till grund för prop. 1977/78:105 om åtgärder mot narkotikamissbruk. Propositionen bifölls av riksdagen i maj 1978 (SoU 1977/78:36).

Vid ett uppföljningssammanträde med ledningsgruppen den 5 september 1978 behandlades den i motionen upptagna frågan. Därvid upplystes att rikspolischefen och riksåklagaren avsåg att undersöka behovet av kompletterande upplysningar om tillämpningen av gällande anvisningar.

Riksåklagaren har därefter av landets länsåklagare utbett sig information om handläggningen av narkotikamål i de olika åklagardistrikten. Länsåklagarnas undersökningar skall särskilt inriktas på de frågor som upptagits i nedanstående punkter.

1. Frekvensen av narkotikamål. Förekomsten av olika preparat. Utvecklingstendenser.
2. Behandlingen av fall rörande mindre mängd narkotika som någon innehaft men som han redan förbrukat vid ingripandet.
3. Praxis för åtalsunderlåtelse enligt RB 20:7 p. 1 (t.ex. kvantitetsgräns, slag av preparat).
4. Kontakten med socialnämnden.
5. Användningen av strafföreläggande för narkotikaförseelse (frekvens, synpunkter).
6. Förverkande av narkotika utan samband med åtal eller strafföreläggande (frekvens, förverkandehandläggningens betydelse för frågan om åtal eller åtalsunderlåtelse).

### **Utskottet**

I betänkandet behandlas en motion angående åtalsunderlåtelse m. m. vid narkotikabrottslighet. Enligt motionärerna kan man i fråga om åtalsprövningen vid narkotikaförseelser skönja en alltmer liberal tillämpning, vilken hotar att få förödande konsekvenser för bekämpningen av narkotikamissbruket. Innehav för eget bruk av sådana mängder narkotika som upp till 15 gram cannabisharts, 30 gram marihuana, 15 påsar centralstimulerande narkotika liksom av en enskild dos av morfin eller heroin kan enligt motionärerna föranleda åtalsunderlåtelse, och vårdbehovet varken utreds

eller beaktas i allmänhet. Åklagarnas bedömning har enligt motionärerna lett till att den enskilde polismannen i många fall anser det meningslöst att ingripa eller meddelar rapporteftergift. Motionärerna uttalar att flera vägar är tänkbara när det gäller att lösa problemet. Den kanske enklaste lösningen anser de vara att höja straffminimum för den lindrigaste graden av narkotikabrottslighet till fängelse. Utrymmet för åtalsunderlåtelse vid innehav av narkotika för eget bruk skulle härigenom kraftigt begränsas. För de fåtaliga fall, beträffande vilka det är uppenbart att vederbörande endast vid något enstaka tillfälle innehaft en ringa mängd för eget bruk och inte kan förväntas använda narkotika igen, bör åtalsunderlåtelse möjliggöras genom en ny åtalsbestämmelse. Motionsyrkandet går ut på att riksdagen hos regeringen skall begära förslag till ändrade lagbestämmelser i enlighet med vad som anförts i motionen.

Den bestämmelse om åtalsunderlåtelse, 20 kap. 7 § första stycket i rättegångsbalken, som motionärernas kritik närmast avser, innebär att åklagare får besluta att inte väcka åtal om det kan antas att annan påföljd än böter inte skulle komma att ådömas och den misstänktes lagföring inte är påkallad från allmän synpunkt. Med stöd av denna bestämmelse kan åtal underlåtas vid vissa lindrigare former av narkotikabrottslighet.

Bestämmelsen fick sin nuvarande utformning år 1971. Särskild uppmärksamhet ägnades i lagstiftningsärendet åt bestämmelsens tillämpning vid narkotikabrottslighet. Justitieutskottet framhöll liksom departementschefen att åtalsunderlåtelse enligt lagrummet skulle få meddelas endast i fråga om 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 av 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 narkotikamissbrukare bereds nödvändig vård. Samtidigt underströks att tillämpningen alltid måste ske med beaktande av de allvarliga, inte sällan förödande verkningar som narkotikabrottsligheten kan medföra.

För att största möjliga enhetlighet skall uppnås vid den praktiska tillämpningen har riksåklagaren – i enlighet med vad som förutsatts vid bestämmelsernas tillkomst – utfärdat cirkulär till landets åklagare om åtalsunderlåtelse vid narkotikabrottslighet. Inom skilda åklagarmyndigheter har utarbetats schabloner till ledning för bedömningen av normalfallen. I dessa anvisningar kan på sätt motionärerna nämner anges att åtalsunderlåtelse kan förekomma vid innehav för eget bruk av vissa angivna kvantiteter narkotika.

Utskottet finner till en början angeläget att erinra om att, innan en åklagare fattar beslut om åtalsunderlåtelse, en utredning har gjorts i ärendet. Den misstänkte har förhörts och påträffad narkotika har tagits om hand. Vid beslut om åtalsunderlåtelse tas narkotikan i beslag och blir sedermera regelmässigt förverkad. Att en åtalsunderlåtelse meddelas är alltså inte detsamma som att inga åtgärder över huvud taget blir vidtagna.

Tillgänglig statistik över antalet meddelade åtalsunderlåtelser ger inte stöd för motionärernas påståenden om en utveckling mot en mer liberal tillämpning. Samtidigt bör dock sägas att någon statistik inte föreligger över antalet rapporttegifter. Det är därför svårt att dra några säkra slutsatser om det föreligger en ändrad inställning från polisens och åklagarnas sida när det gäller beivrande av narkotikaförseelser.

Tydligt är emellertid enligt uppgifter från bl. a. polis- och åklagarhåll att gatulangningen av narkotika i viss utsträckning ändrat karaktär. Många langare bär numera regelmässigt på sig endast så små kvantiteter av varan att de, om de ertrappas, kan räkna med åtalsunderlåtelse enligt nuvarande praxis. Utvecklingen har lett till att åklagarmyndigheten i Stockholm i december 1977 har beslutat att skärpa sin praxis, bl. a. på det sätt att åtalsunderlåtelse på grund av att brottsligheten är av lindrig beskaffenhet inte skall komma i fråga vid överlåtelse eller innehav av narkotika som utgörs av heroin eller kokain.

Motionsspörsmålet har också uppmärksamrats på centralt håll inom åklagar- och polisväsendet. Som framgår av redogörelsen ovan har rikspolischefen och riksåklagaren nyligen beslutat att undersöka tillämpningen av gällande anvisningar. Riksåklagaren har därefter av landets länsåklagare begärt information om handläggningen av narkotikamål med avseende på bl. a. praxis för åtalsunderlåtelse enligt 20 kap. 7 § första stycket i rättegångsbalken.

Den angelägna fråga som motionärerna tagit upp kommer således att bli föremål för ingående kartläggning. När denna slutförts bör det vara möjligt att med större säkerhet uttala sig om huruvida den praxis som har utbildat sig står 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 är fallet, kan enligt utskottets mening förutsättas att riksåklagaren och rikspolischefen omprövar innehållet i utfärdade cirkulär och anvisningar i ämnet eller, om lagstiftning skulle bedömas erforderlig, tar initiativ härtill.

Under hänvisning till det anförda anser utskottet att motionen ej bör

föranleda någon riksdagens åtgärd.

Utskottet hemställer

att riksdagen avslår motionen 1977/78:1465.

Stockholm den 7 november 1978

På justitieutskottets vägnar

BERTIL LIDGARD

*Närvarande:* Bertil Lidgard (m), Åke Polstam (c), Arne Nygren (s), Lilly Bergander (s), Gunde Raneskog (c), Hans Pettersson i Helsingborg (s), Carl Lidbom (s), Gunilla André (c), Joakim Ollén (m), Martin Segerstedt (s), Margareta Andrén (fp) och Karl-Gustaf Mathsson (s).

