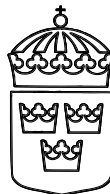


Kommittédirektiv



En översyn av narkotikabrotten och narkotikasmugglingsbrotten

Dir.
2013:62

Beslut vid regeringssammanträde den 30 maj 2013

Sammanfattning

En särskild utredare ska överväga och föreslå de ändringar som behövs för att åstadkomma en modern straffrättslig reglering för narkotikabrott och narkotikasmugglingsbrott som tydligt ger uttryck för en sträng, fast och konsekvent syn på all illegal hantering av narkotika.

Utredaren ska

- kartlägga och analysera praxis,
- ta ställning till vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett brott är grovt,
- överväga behovet av förändringar med avseende på gradindelningen av narkotikabrott och narkotikasmugglingsbrott, samt
- även i övrigt överväga behovet av förändringar i straffskalorna för dessa brott.

Uppdraget ska redovisas senast den 27 juni 2014.

Behovet av en översyn

Utgångspunkter

Den svenska restriktiva narkotikapolitiken – som innebär en nolltolerans mot droger – ligger fast. Den övergripande målsättningen, som kommer till uttryck i regeringens samlade strategi för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken

(prop. 2010/11:47), är ett samhälle fritt från narkotika. Narkotikamissbruk och illegal narkotikahandel utgör allvarliga hot mot samhället och ska med kraft bekämpas inom alla samhällsområden.

Kampen mot narkotikan och dess skadeverkningar är ett långsiktigt arbete som är högt prioriterat av regeringen. Den straffrättsliga regleringen har en central roll i narkotikabekämpningen. Strafflagstiftningen ska ge uttryck för en sträng, fast och konsekvent syn på den illegala narkotikahandlingen och tydligt förmedla samhällets avståndstagande.

Samhället och brottsligheten har förändrats

I narkotikastrafflagen (1968:64) föreskrivs straffansvar för narkotikabrott. Kompletterande straffbestämmelser om narkotikasmuggling finns i lagen (2000:1225) om straff för smuggling (smugglingslagen). Även om narkotikastrafflagen har ändrats sedan den tillkom 1968, bl.a. när det gäller straffskalorna och det kriminaliserade området, har det inte gjorts någon samlad straffrättslig översyn av lagen under de senaste decennierna.

Under samma tid har mycket i samhället förändrats. Ett exempel är användningen av internet, som har inneburit nya möjligheter att förmedla och söka efter information. Ett annat exempel är den ökade rörligheten av människor och varor över landgränser, inte minst till följd av Sveriges medlemskap i EU.

Förändringarna i samhället har påverkat narkotikabrottsligheten och förutsättningarna för den. I takt med utvecklingen har utbudet av droger ökat, sett både till mängd och till variation. Teknikutvecklingen har varit gynnsam för den illegala narkotikahandeln och inneburit förenklade sätt för förmedling och distribution av droger.

Den olagliga narkotikahandeln äventyrar såväl människors hälsa och livskvalitet som stater lagliga ekonomi, stabilitet och säkerhet. Den alstrar även annan, ofta grov, brottslighet och utgör en bas för organiserad brottslighet.

För att på ett trovärdigt sätt kunna möta de problem som narkotikabrottslighet för med sig måste det straffrättsliga regelverket vara effektivt och ha en ändamålsenlig utformning. Enligt regeringen är en grundläggande förutsättning att det ger uttryck för den stränga syn på illegal narkotikahandling som framhållits ovan. Det är därför angeläget att en särskild utredare ges i uppdrag att göra en översyn av den straffrättsliga reglering som gäller för narkotikabrott och narkotikasmugglingsbrott, för att säkerställa att den uppfyller dessa krav och står sig väl i tiden.

Praxis har förändrats

Praxis har sedan länge stor betydelse för påföljdsbestämningen i narkotikamål (dvs. mål om narkotikabrott eller narkotikasmugglingsbrott). Tidigare har påföljderna i narkotikamål bestämts på ett förhållandevis schablonmässigt sätt och i stor utsträckning grundats på värden angivna i tabeller. Den mängd och sorts narkotika som en gärning har avsett har i princip varit utslagsgivande för brottets rubricering och straffvärde. Påföljden – samhällets reaktion på brottet – har alltså i huvudsak bestämts utifrån dessa två faktorer.

Genom Högsta domstolens dom av den 16 juni 2011 (NJA 2011 s. 357) inleddes en omläggning av denna praxis. Rättsutvecklingen har inneburit en genomgripande förändring av hur påföljdsbestämningen i narkotikamål sker i praktiken. Avgörandena har väckt olika frågeställningar, bl.a. om hur lagstiftningen förhåller sig till praxis, och kan i vissa avseenden sägas ha gett upphov till ett oklart rättsläge.

Som framhållits ovan ligger den svenska restriktiva narkotikapolitiken fast. Den stränga synen på illegal narkotikahandling ska avspeglas i strafflagstiftningen men också i de straff som döms ut för narkotikabrott och narkotikasmugglingsbrott. Mot den bakgrunden finns det skäl att låta en särskild utredare kartlägga och analysera praxis samt överväga behovet av lagändringar till följd av rättsutvecklingen.

Uppdraget att se över den straffrättsliga regleringen för narkotikabrott och narkotikasmugglingsbrott

En kartläggning och analys av praxis

Grundläggande och viktiga principer för påföljdsbestämningen är att lika stränga straff ska följa på lika svåra brott och att svårare brott ska straffas strängare än lindrigare brott. Det utdömda straffet ska alltså spegla hur allvarligt ett brott är i förhållande till andra brott av samma och olika slag. Principernas genomslag förutsätter att straffen varierar med hänsyn till omständigheter i det enskilda fallet och att hela straffskalans utrymme tillvaratas.

Före juni 2011 gällde en straffmätningstradition som var utmärkande för narkotikabrotten och narkotikasmugglingsbrotten och som innebar att påföljden i narkotikamål bestämdes i princip enbart med hänsyn till den mängd och sorts narkotika som en gärning avsett. Rättstillämpningen var förutsebar och innebar enhetlighet i den mening att likartade straff dömdes ut för brott som avsåg samma sorts och mängd narkotika. Samtidigt innebar det att andra relevanta omständigheter som anges i lagtexten lämnades obeaktade och inte avspeglade sig i reaktionen på brottet. Den praktiska tillämpningen innebar t.ex. att gärningar som med hänsyn till gärningsmännens motiv eller delaktighet i narkotikahandeln var av olika svårhet ändå ofta straffades lika strängt.

I domarna från juni 2011 och framåt har Högsta domstolen framhållit betydelsen av att samtliga omständigheter i det enskilda fallet beaktas i narkotikamål på samma sätt som görs i brottmål i allmänhet. Genom att ta avstånd från den tidigare straffmätningstraditionen har Högsta domstolen på ett genomgripande sätt förändrat praxis och grunderna för hur påföljdsbestämningen sker i narkotikamål. Förändringen – som saknar samband med någon ändring av lagstiftningen – har varit omdiskuterad, bl.a. med hänsyn till att resultatet i vissa fall blivit att lägre straff dömts ut för brott än om enbart mängd och sorts narkotika hade beaktats. Det har också ifrågasatts vilka omständigheter som, vid sidan av mängd och sorts narkotika,

bör tillmätas betydelse vid påföljdsbestämningen och hur olika omständigheter bör viktas i förhållande till varandra. Rättsläget kan, åtminstone i vissa avseenden, beskrivas som oklart. Utredaren ska därför

- kartlägga gällande praxis i narkotikamål och
- analysera hur rättstillämpningen har utvecklats sedan juni 2011.

En översyn av den straffrättsliga regleringen

Strafflagstiftningen ska vara tydlig och bidra till en förutsebar rättstillämpning som uppfyller kraven på enhetlighet, konsekvens och proportionalitet. För att straffsystemet ska vara trovärdigt måste straffbestämmelserna vara konstruerade så att de uppfyller sitt syfte och fungerar effektivt.

Genom lagstiftningens utformning kommer lagstiftarens syn på olika förhållanden till uttryck. Till exempel visar urvalet av omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett brott är grovt vilka fall lagstiftaren ser särskilt allvarligt på. Vidare speglar straffskalans utformning brottets s.k. abstrakta straffvärde, dvs. hur allvarlig den aktuella brottstypen anses vara i förhållande till andra brottstyper.

Det får inte råda någon tvekan om att den straffrättsliga regleringen både bidrar till bekämpandet av illegal narkotikahandling och tydligt markerar samhällets avståndstagande. Såväl strafflagstiftningen som de straff som döms ut för narkotikabrott och narkotikasmugglingsbrott ska därför ge uttryck för en sträng syn på sådan brottslighet.

När det gäller narkotikabrotten och narkotikasmugglingsbrotten har förändringarna i samhället och av den aktuella brottsligheten medfört att lagstiftningen kan behöva anpassas för att uppfylla ovan nämnda krav. Även utvecklingen i praxis innebär att regelverket kan behöva förändras, t.ex. för att lämna ytterligare vägledning åt rättstillämpningen när det gäller vilka omständigheter som i allmänhet ska anses vara försvårande eller förmildrande.

Utredaren ska därför, med utgångspunkt i sin kartläggning och analys av praxis,

- överväga hur väl lagstiftningen står sig i tiden och uppfyller sitt syfte samt
- föreslå de författningsändringar som behövs för att åstadkomma en modern och ändamålsenlig reglering som är effektiv och trovärdig.

Utredaren ska också beskriva den straffrättsliga reglering som gäller för motsvarande brott i de nordiska länderna och några andra med Sverige jämförbara länder, och jämföra denna med den svenska ordningen. Det gäller både straffbestämmelsernas utformning och hur de tillämpas i praktiken vid utdömande av straff.

Det ingår i utredarens uppdrag att särskilt överväga de frågor som beskrivs nedan. Utredaren får också identifiera och ta upp andra frågor som knyter an till uppdraget. De lagändringar som föreslås ska ge uttryck för en sträng, fast och konsekvent syn på den illegala narkotikahanteringen.

De särskilda kvalifikationsgrunderna

I 3 § narkotikastrafflagen och i 6 § tredje stycket smugglingslagen anges vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett brott är grovt. Vid sidan av mängden narkotika anges att brottet utgjort ett led i en verksamhet som har bedrivits i större omfattning eller yrkesmässigt eller att det på annat sätt varit av särskilt farlig eller hänsynslös art. Vidare föreskrivs att bedömningen ska grundas på en sammanvägning av omständigheterna i det enskilda fallet.

Enligt tidigare praxis har emellertid mängd och sorts narkotika i princip varit helt avgörande för rubriceringsfrågan. Rättstillämpningen har alltså i detta avseende inte fullt ut stämt överens med lagtexten. Den har inte heller stämt överens med de för påföljdssystemet grundläggande principerna om proportionalitet och likabehandling, eller med hur påföljdsbestämningen sker i brottmål i allmänhet.

Högsta domstolen har i domarna från juni 2011 och framåt lämnat anvisningar för hur straffbestämmelserna bör tillämpas och enligt vilka grunder brottets rubricering och straffvärde i

allmänhet bör bedömas. Högsta domstolen har också, med utgångspunkt i förarbetena till narkotikastrafflagen, uttalat sig om vad som typiskt sett utmärker brott som bör bedömas som grova. Som angetts ovan har domarna ifrågasatts, bl.a. med hänsyn till att de inneburit att den mängd narkotika som en gärning har avsett inte längre är utslagsgivande för straffnivån. Det har också diskuterats vilka konsekvenser en sådan rättstillämpning får för narkotikabekämpningen.

Urvalet av de s.k. särskilda kvalifikationsgrunderna markerar lagstiftarens syn på hur olika gärningar inom brottstypen bör rangordnas i svårhetshänseende och på hur tillämpningsområdet för det grova brottet lämpligen bör avgränsas. Om det anges uttryckligen vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett brott är grovt blir lagstiftningen mer informativ och ger bättre vägledning för den som ska tillämpa den. Om brottsligheten, eller synen på brottsligheten, mer varaktigt förändras kan även kvalifikationsgrunderna behöva ändras så att tillämpningsområdet stämmer överens med lagstiftarens syn på vilka fall som bör förbehållas rubriceringen grovt brott och straffmätas inom ramen för den strängare straffskalan. Lagstiftningen kan också behöva ändras om den inte innebär tillräcklig vägledning för domstolarna.

Mot denna bakgrund ska utredaren

- överväga vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett brott är grovt och
- lämna förslag till de författningsändringar som behövs.

Särskilt om straffskalornas utformning

Utgångspunkten för bedömningen av en gärnings straffvärde är den straffskala som gäller för den aktuella brottstypen. Straffskalorna utgör lagstiftarens anvisning om hur allvarligt det finns anledning att se på den aktuella brottsligheten. En brottstyp som i allmänhet är att betrakta som mer allvarlig än en annan brottstyp ska således styras av en strängare straffskala än den senare. Det är också viktigt att straffskalorna är utformade så att de täcker samtliga fall av det aktuella brottet. Det måste

vara möjligt att anpassa straffet efter de omständigheter som finns i det enskilda fallet så att ett svårare brott kan bestraffas strängare än ett lindrigare brott. Straffskalorna måste därför ha viss spännvidd. Alltför vida straffskalor kan dock leda till en otydlighet om hur den aktuella straffbestämmelsen är avsedd att tillämpas, särskilt när det gäller hur olika gärningar ska straffmätas i förhållande till varandra.

Straffskalorna för narkotikabrott respektive narkotikasmuggling föreskriver fängelse i högst tre år. Om det är fråga om grovt brott ska fängelse i lägst två och högst tio år dömas ut. I det senare fallet är det alltså fråga om en relativt vid straffskala. Såsom straffbestämmelserna är utformade omfattas ett flertal olika gärningsformer av tillämpningsområdet. Detta ställer vissa krav på straffskalans utformning.

Högsta domstolens avgöranden har inneburit ett förändrat rättsläge, som utredaren ska kartlägga och analysera. Det ingår också i utredarens uppdrag att överväga vilka s.k. särskilda kvalifikationsgrunder som bör anges för de grova brotten. För att den straffrättsliga regleringen, och de straff som döms ut för narkotikabrott och narkotikasmugglingsbrott, tydligt ska ge uttryck för en sträng, fast och konsekvent syn på illegal narkotikahandling finns det skäl att även överväga förändringar av straffskalorna för de aktuella brottstyperna. Det kan exempelvis övervägas om de bör delas upp genom att ett synnerligen grovt brott införs.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om de straffskalor som i dag gäller för grovt narkotikabrott och grov narkotikasmuggling har en lämplig utformning eller om det finns skäl att dela upp dem genom att införa ett synnerligen grovt brott och
- vid behov lämna förslag till författningsändringar.

Det står utredaren fritt att överväga även andra ändringar av straffskalorna i de aktuella straffbestämmelserna som behövs för att uppfylla ovan nämnda krav och åstadkomma en ändamålsenlig och trovärdig reglering. Utredaren ska beakta Sveriges internationella åtaganden och eventuella begränsningar i fråga om straffskalornas utformning som kan följa av dessa.

Arbetets bedrivande och redovisning av uppdraget

Under genomförandet av uppdraget ska utredaren samråda med myndigheter och organisationer i den utsträckning som utredaren finner lämpligt.

Utredaren ska hålla sig informerad om och vid behov beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, utredningsväsendet och EU.

Förslagets konsekvenser ska redovisas enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474).

Uppdraget ska redovisas senast den 27 juni 2014.

(Justitiedepartementet)