



Justitiedepartementet

Straffrättsenheten

Sammanställning av remissyttranden

Synnerligen grova narkotikabrott (SOU 2014:43)

Innehållsförteckning

1	Inledning.....	3
2	Remissinstanser.....	3
2.1	Remissinstanser som yttrat sig	3
2.2	Remissinstanser som avstått från att yttra sig	3
2.3	Remissinstanser som inte kommit in med något yttrande	3
2.4	Övriga som yttrat sig.....	3
3	Inställning till utredningens förslag.....	4
3.1	Remissinstanser som helt tillstyrker utredningens förslag, helt lämnar dem utan erinran eller inte har några synpunkter i sak	4
3.2	Remissinstanser som delvis tillstyrker utredningens förslag, delvis lämnar dem utan erinran eller har synpunkter i vissa delar.....	4
3.3	Remissinstanser som helt avstyrker utredningens förslag.....	4
4	Allmänna och sammanfattande synpunkter.....	4
5	Behov av ändrade straffskalor?	12
5.1	Det nuvarande rättsläget	12
5.2	Mängdens betydelse och behovet av eller skälen för en reform	13
5.3	En uppdelning av straffskalan för grovt brott? (Införandet av ett synnerligen grovt brott)	16
6	Behov av ändrade kvalifikationsgrunder för grovt narkotikabrott och grov narkotikasmuggling?	20
7	Straffskalorna för grovt narkotikabrott och grov narkotikasmuggling delas upp	21
7.1	Straffskalorna m.m.	21
7.1.1	Särskilt om behovet av en särskild rubricering	23
7.2	Vilka brott bör anses som synnerligen grova? (Frågan om försvårande omständigheter bör anges uttryckligen i bestämmelsen)	24
7.3	Olovlig befattning med narkotikaprekusorer.....	30
7.4	Konsekvenser för annat än straffmätningen.....	30
8	Konsekvenser	31
8.1	Ekonomiska konsekvenser.....	31
8.2	Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet	32
9	Frågor som ligger utanför betänkandet.....	33
9.1	System för farlighetsbedömningar	33
9.2	Behandling inom Kriminalvården.....	35
9.3	Övriga synpunkter.....	35

1 Inledning

Denna remissammanställning har tillkommit enbart i syfte att underlätta överblicken över remissinstansernas synpunkter. Remissammanställningen innehåller inte några värderingar eller ställningstaganden. Departementet tar inte ansvar för eventuella avvikelser från de ingivna remissyttrandena som kan ha uppkommit till följd av den tekniska hanteringen av textmaterialet. De fullständiga remissyttrandena finns tillgängliga hos Justitiedepartementet (dnr Ju2014/4158/L5).

2 Remissinstanser

2.1 Remissinstanser som yttrat sig

Svea hovrätt, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Hovrätten för Övre Norrland, Stockholms tingsrätt, Göteborgs tingsrätt, Malmö tingsrätt, Attunda tingsrätt, Uppsala tingsrätt, Linköpings tingsrätt, Gävle tingsrätt, Haparanda tingsrätt, Justitiekanslern, Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Kriminalvården, Brottsförebyggande rådet, Rättsmedicinalverket, Kustbevakningen, Socialstyrelsen, Läkemedelsverket, Folkhälsomyndigheten, Statens institutionsstyrelse, Barnombudsmannen, Tullverket, Stockholms universitet (Juridiska institutionen och Kriminologiska institutionen), Örebro universitet (Institutionen för juridik, psykologi och socialt arbete), Sjöfartsverket, Luftfartsverket, Sveriges advokatsamfund och Riksförbundet Narkotikafritt Samhälle (RNS).

2.2 Remissinstanser som avstått från att yttra sig

Riksdagens ombudsmän och Sveriges Kommuner och Landsting.

2.3 Remissinstanser som inte kommit in med något yttrande

Sveriges domareförbund, Riksförbundet Föräldraföreningen mot narkotika (FMN), Riksförbundet för Rättigheter, Frigörelse, Hälsa och Lika-behandling (RFHL), Riksförbundet Kriminellas revansch i samhället (KRIS) och X-CONS.

2.4 Övriga som yttrat sig

Lunds tingsrätt, Svenska Narkotikapolisföreningen (SNPF), Svenska Carnegie Institutet och professor Markus Heilig.

3 Inställning till utredningens förslag

3.1 Remissinstanser som helt tillstyrker utredningens förslag, helt lämnar dem utan erinran eller inte har några synpunkter i sak

Svea hovrätt, Malmö tingsrätt, Haparanda tingsrätt, Justitiekanslern, Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Kriminalvården, Brottsförebyggande rådet, Rättsmedicinalverket, Kustbevakningen, Socialstyrelsen, Läkemedelsverket, Folkhälsomyndigheten, Statens institutionsstyrelse, Barnombudsmannen, Stockholms universitet (Juridiska institutionen), Sjöfartsverket, Luftfartsverket, Sveriges advokatsamfund och Riksförbundet Narkotikafritt Samhälle (RNS).

3.2 Remissinstanser som delvis tillstyrker utredningens förslag, delvis lämnar dem utan erinran eller har synpunkter i vissa delar

Hovrätten över Skåne och Blekinge, Hovrätten för Övre Norrland, Stockholms tingsrätt, Attunda tingsrätt, Uppsala tingsrätt, Linköpings tingsrätt, Domstolsverket och Tullverket.

3.3 Remissinstanser som helt avstyrker utredningens förslag

Göteborgs tingsrätt, Gävle tingsrätt, Stockholms universitet (Kriminologiska institutionen) och Örebro universitet (Institutionen för juridik, psykologi och socialt arbete).

4 Allmänna och sammanfattande synpunkter

Riksdagens ombudsmän

Sedan Riksdagens ombudsmän beretts tillfälle att yttra sig över det i rubriken angivna betänkandet får jag meddela att jag avstår från att lämna något yttrande.

Svea hovrätt

Hovrätten uppfattar övervägandena i betänkandet som att utredningen i stora delar ställer sig bakom den omläggning av praxis i narkotikamål som Högsta domstolen har genomfört under åren 2011 och 2012. Beträffande gärningar som avser hantering av mycket stora mängder narkotika förordas emellertid att strängare straff, än vad som får anses följa av Högsta domstolens avgöranden, ska dömas ut (jfr rättsfallen NJA 2012 s. 144 och NJA 2012 s. 535).

Det råder inte någon tvekan om att Högsta domstolens riktlinjer för en mer nyanserad bedömning av narkotikabrottens straffvärden i allt väsentligt har goda skäl för sig. Hovrätten delar emellertid utredningens uppfattning att enbart sorten och mängden narkotika ibland – och även om det inte rör sig om ”alldeles extrema fall” (jfr rättsfallet NJA 2012 s.

535) – bör kunna leda till straff i de övre delarna av de nu gällande straffskalorna för grova brott. Eftersom Högsta domstolens avgöranden innebär att utrymmet för en sådan rättstillämpning är begränsat, fyller utredningens förslag om uppdelade straffskalor en funktion.

Sammanfattningsvis är hovrätten positiv till de överväganden och förslag som presenteras i betänkandet. Det framstår också som angeläget att Sveriges riksdag markerar att den står bakom den omläggning av praxis som Högsta domstolen har genomfört på senare tid. Ett införande av förslagen torde även kunna bidra till ökad förutsebarhet och stadga vad gäller bedömningen av straffen för de allvarligaste narkotikabrotten. Detta är naturligtvis en önskvärd utveckling.

Hovrätten över Skåne och Blekinge

Utredningen har gjort en förtjänstfull sammanfattning av praxisutvecklingen och utländsk lagstiftning på området. Hovrätten delar utredningens uppfattning att det i sig är positivt att straffvärdebedömningen av grova narkotikabrott och grova narkotikasmugglingsbrott blivit mer nyanserad och att andra straffvärdepåverkande omständigheter i högre grad beaktas vid sidan av sort och mängd narkotika. Hovrätten instämmer vidare i utredningens slutsats att det inte finns skäl att förändra de aktuella straffskalornas yttre ramar.

Hovrätten delar i grunden utredningens uppfattning att mängden narkotika bör ha en avtagande effekt på straffvärdet men att det egentligen inte finns skäl för att mängden vid en viss gräns inte längre ska kunna beaktas. Hovrätten har därför ingen invändning mot den övergripande tanken att mängden hanterad narkotika ska kunna medföra att den övre delen av straffskalorna för grova narkotikabrott och grova narkotikasmugglingsbrott tillämpas och inte heller mot ambitionen att göra regleringen tydligare i detta avseende. Vidare ansluter sig hovrätten till utredningens bedömning att åtgärden att dela upp straffskalorna för dessa brott är ändamålsenlig för att uppnå detta.

När det gäller den närmare utformningen av författningsförslagen och utredningens överväganden har hovrätten emellertid en del synpunkter.

Hovrätten för Övre Norrland

Hovrätten, som särskilt uppskattat den väl genomförda kartläggningen och analysen av aktuell praxis, delar utredningens bedömningar i stort.

Stockholms tingsrätt

Tingsrätten ställer sig i huvudsak bakom de förslag som lämnas i betänkandet men vill framföra följande synpunkter.

Göteborgs tingsrätt

Göteborgs tingsrätt lämnar följande synpunkter. Tingsrätten ställer sig

tveksam till det ändamålsenliga i att dela upp narkotikabrott i grova och synnerligen grova narkotikabrott, och detta gäller alldeles särskilt som det inte samtidigt föreslås någon höjning av straffskalorna för de synnerligen grova brotten.

Malmö tingsrätt

Malmö tingsrätt har anmodats att yttra sig över rubricerat betänkande. Utredningens betänkande är väl genomtänkt och genomarbetat. Utifrån de utgångspunkter som tingsrätten har att beakta finns det inte några invändningar mot de gjorda övervägandena och lagda förslagen.

Attunda tingsrätt

Tingsrätten tillstyrker, utifrån de intressen som tingsrätten har att beakta, i huvudsak de förslag som utredningen har presenterat. Utredningens förslag är välmotiverade och konsekvent utformade i överensstämmelse med utredningens syfte och målsättning. Tingsrätten delar de principiella utgångspunkter som legat till grund för utredningens förslag. Det är viktigt att den straffrättsliga regleringen av narkotikabrott och narkotikasmugglingsbrott är anpassad efter dagens samhälle och tydligt visar att samhället ser allvarligt på den typen av brottslighet.

Linköpings tingsrätt

Anmodad att yttra sig får tingsrätten anföra följande. Tingsrätten tillstyrker de förslag som läggs fram i betänkandet. Tingsrätten anser dock att det bör övervägas om nya brottsbeteckningar för narkotikabrott och narkotikasmugglingsbrott som är synnerligen grova ska införas. Tingsrätten förordar att sådana brottsbeteckningar införas. Detta för att skapa en ökad enhetlighet, stringens och tydlighet i lagstiftningen (jfr prop. 2013/14:226 s. 37 om skärpta straff för vapenbrott och SOU 2014:63 s. 266 ff. om organiserad brottslighet – förfälts- och underlåtenhetsansvar, kvalifikationsgrunder m.m.). Om sådana brottsbeteckningar införas bör även övervägas om motsvarande bör införas avseende narkotikabrott och narkotikasmugglingsbrott som är att bedöma som ringa.

Gävle tingsrätt

Gävle tingsrätt avstyrker förslaget till införande av ”synnerligen grovt narkotikabrott” och ”synnerligen grov narkotikasmuggling”. Det är enligt tingsrättens uppfattning för tidigt för att utvärdera den omläggning av praxis som har skett och lagförslaget kan komma att motarbeta sitt syfte och skapa en oklarhet vad gäller rättsläget.

Haparanda tingsrätt

Haparanda tingsrätt, som tagit del av betänkandet ”Synnerligen grova narkotikabrott”, har inga invändningar mot förslaget.

Domstolsverket

Det är viktigt att straffrättslig lagstiftning är tydlig och enhetlig. Detta

inte bara för att enskilda ska kunna ta till vara sin rätt, utan också för att en effektiv rättstillämpning ska kunna uppnås. Domare och andra yrkesutövare inom rättsväsendet ska enkelt kunna tillämpa reglerna. Domstolsverket har granskat utredningens förslag främst ur detta perspektiv och har därför synpunkter framförallt när det gäller de lagtekniska frågorna.

Åklagarmyndigheten

Det kan inledningsvis konstateras att utredningen gjort en förtjänstfull genomgång av gällande rätt och framförallt av rättspraxis inom narkotikaområdet. Denna kommer att utgöra en värdefull vägledning vid rättstillämpningen. Åklagarmyndigheten instämmer i utredningens bedömningar och tillstyrker dess förslag. Myndigheten önskar lämna några synpunkter på aktuella frågor.

Kriminalvården

Kriminalvården instämmer i utredningens bedömning att det är positivt att det under de senaste åren har utvecklats en ny praxis för påföljdsbestämning gällande narkotikabrottslighet som inneburit att också andra omständigheter än sort och mängd narkotika i större utsträckning än tidigare har beaktas vid rubricering och straffvärdesbedömning. Kriminalvården instämmer vidare i bedömningen att den nu föreslagna uppdelningen av straffskalorna för grovt narkotikabrott och grov narkotikasmuggling gör lagstiftningen tydligare och möjliggör en nyanserad och proportionell rättstillämpning genom en mer differentierad bedömning av olika gärningars rubricering och straffvärde, vilket myndigheten välkomnar. Kriminalvården vill understryka vikten av att utvecklingen inte åter går mot att sort och mängd narkotika ges ett övervägande genomslag vid rubricering och straffvärdesbedömning, och möjligen hade särskilda kvalifikationsgrunder för de synnerligen grova brotten kunnat vara till hjälp för domstolarna i detta hänseende. Kriminalvården förstår dock problematiken med ett angivande av sådana och har därför inget att erinra mot utredningens resonemang i den delen. Inte heller i övrigt har Kriminalvården något att erinra mot utredningens förslag och slutsatser, utan är av uppfattningen att förslagen bör bidra till en fortsatt positiv utveckling av praxis för påföljdsbestämning gällande narkotikabrottslighet. Kriminalvården vill dock lämna följande synpunkter.

Brottsförebyggande rådet

Brottsförebyggande rådet (Brå), som har fått rubricerade betänkande på remiss, tillstyrker de förslag som lämnas.

Rättsmedicinalverket

Betänkandet belyser rättslig praxis kring grova narkotikabrott och som till stora delar inte har direkt bäring på RMVs kärnverksamhet. Vi ser det dock som positivt att praxis går från en tradition där utmätning av straff baserats på tabeller till en tradition där man tar hänsyn till samtliga om-

ständigheter av betydelse. Vi har inga invändningar mot de förslag till ändringar som föreslås i narkotikastrafflagen respektive lagen om straff för smuggling.

Kustbevakningen

Kustbevakningen har, utifrån sitt verksamhetsområde, i övrigt inga synpunkter att anföra på det förslag som presenteras i betänkandet.

Socialstyrelsen

Socialstyrelsen instämmer i utredningens bedömning.

Läkemedelsverket

Läkemedelsverket har inga synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet.

Folkhälsomyndigheten

Folkhälsomyndigheten har beretts tillfälle att inkomma med synpunkter angående rubricerade remiss och har följande att anföra: Folkhälsomyndigheten har inga synpunkter på förslaget.

Statens institutionsstyrelse

Med anledning av remissen får Statens institutionsstyrelse anföra att myndigheten inte har något att erinra mot de förslag som lagts fram i betänkandet.

Barnombudsmannen

Barnombudsmannen har inga synpunkter på remissen.

Tullverket

Tullverket är i allt väsentligt positivt till utredningens bedömning och förslag. Sammantaget framstår betänkandet som välbalanserat utifrån utredningens uppdrag, samtidigt som Tullverket hade önskat mer ledning från utredningen i vissa frågor. I de fall Tullverket finner anledning att särskilt kommentera utredningens förslag framgår det nedan.

Stockholms universitet (Kriminologiska institutionen)

Med grund i de svar som inkommit från samhällsvetenskaplig fakultet avvisas utredningens förslag om att införa kategorin synnerligen grovt brott vid narkotikabrott och narkotikasmugglingsbrott. Bedömningen görs att regeringens direktiv till utredaren bygger på en felaktig premiss om brottsprevention rörande narkotikabrottsligheten och den samhälleliga narkotikaproblematiken i stort.

Vidare finns vissa brister i utredningens förslag kopplat till den ökade kostnaden som följer med den föreslagna straffskärpningen samt påståendet att straffskärpningen skulle få positiv inverkan på brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.

Bakgrunden till regeringens översyn av narkotikabrotten och narkotikasmygglingsbrotten är ett antal domar från Högsta domstolen (HD) från juni 2011 och framåt. Regeringen förefaller ifrågasätta HD:s domar, och påpekar i direktiven till utredningen att förändringen ”saknar samband med någon förändring av lagstiftningen”. Var gränsen går mellan lagstiftande och dömande makt är en principiellt viktig fråga. Det kan dock påpekas att tidigare regeringar inte har reagerat på samma sätt när domstolarna i sin praxis förskjutit straffnivån markant uppåt.

Enligt direktiven ska utredaren föreslå ändringar för att åstadkomma en modern och ändamålsenlig straffrättslig reglering som tydligt ger uttryck för en sträng, fast och konsekvent syn på illegal hantering av narkotika. Att den straffrättsliga regleringen ska ge uttryck för en sträng syn nämns flera gånger i direktiven. Innebörden kan tolkas som att en sträng syn inte föreligger efter förändringen av praxis trots det fortsatt höga straffvärdet för narkotikabrott. Varken direktiven eller utredningen klargör heller vad som är en tillräckligt sträng syn. Det är oklart vem eller vilka som är mottagare av det budskap som förmedlas genom ”en sträng syn”. Det finns inte heller i direktiven någon reflektion över vilka kostnader som de straffskärpningar medför som krävs för att ”tydligt markera samhällets avståndstagande”.

Vad innebörden är av ”modern och ändamålsenlig” är också oklart. Enligt direktiven får det inte råda någon tvekan om att den straffrättsliga regleringen bidrar till bekämpandet av den illegala narkotikahandlingen. En tolkning av ”ändamålsenlig” är då att straffen har en brottspreventiv verkan. Dock saknas stöd för att den höga svenska straffnivån för narkotikabrott skulle ha en brottspreventiv verkan, vilket har varit ett argument från successiva regeringar. Såväl antalet personer med problematiskt eller tungt narkotikabruk som antalet narkotikarelaterade dödsfall har över tid ökat samtidigt som straffnivån höjts. Sedan början av 1990-talet har det tunga narkotikamissbruket ökat med 55 procent och den narkotikarelaterade dödligheten med hela 196 procent. Sverige ligger på dessa två indikatorer heller inte bättre till än genomsnittet för europeiska stater (Socialstyrelsen 2014; Statens Folkhälsoinstitutet 2013; CAN 2012).

I svensk narkotikapolitik har lagstiftning och andra kontrollåtgärder varit några av de viktigaste inslagen. Över åren har kontrollpolitikens relativa roll, i relation till sociala och förebyggande åtgärder, information och behandling, vuxit påtagligt. Inte minst sammanhänger detta med problemen i den offentliga ekonomin, men också de strikta värderingar som ligger bakom målet om ett narkotikafritt samhälle spelar in. Den balans som fanns i narkotikapolitiken fram till omkring 1990 är idag borta. Det torde vara okontroversiellt att påstå att de senaste 25 årens narkotikapolitik inte varit framgångsrik när det gäller att minska de mera problema-

tiska formerna av narkotikamissbruk och de konsekvenser som följer på sådant missbruk.

Att den straffrättsliga regleringen ska vara ”modern” skulle kunna tolkas som att den ska ligga i tiden eller spegla utveckling i narkotikapolitiken ute i världen. I så måtto framstår direktiven som omoderna. År 2011 publicerades rapporten Report on the Global Commission on Drug Policy där ett slut på en politik byggd på kriminalisering och marginalisering rekommenderas. I Norge, som likt Sverige haft en narkotikapolitik med stark inriktning på straff, har en kommission ifrågasatt politikens repressiva och straffrättsliga fokus. Ett antal länder och delstater har nu också lagt om sin narkotikapolitik efter den tidigare politikens misslyckande. I detta perspektiv är det svårt att förstå direktivens krav på höjd straffnivå som moderna.

Givet dessa invändningar mot direktiven finns det inte så mycket att säga om själva utredningen. Den är i huvudsak återhållsam, den delar i allt väsentligt HD:s syn och den anser inte att straffnivå i förhållande till dagens generellt behöver höjas.

Örebro universitet (Institutionen för juridik, psykologi och socialt arbete)

Örebro universitet, som anmodats att yttra sig över rubricerade utredning, får anföra följande. Förslaget att straffskalan för grova narkotikabrott delas upp och en ny brottsrubricering synnerligen grovt narkotikabrott införs avstyrks i nuvarande utformning.

Sjöfartsverket

Sjöfartsverket tillstyrker förslaget och har i övrigt inga synpunkter på remissen.

Luftfartsverket

Luftfartsverkets (LFV) huvuduppgift är att tillhandahålla en säker, effektiv och miljöanpassad flygtrafiktjänst för civil och militär luftfart. LFV har inga synpunkter på förslaget.

Sveriges Kommuner och Landsting

Härmed meddelas att förbundet avstår från att lämna synpunkter.

Sveriges advokatsamfund

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 30 juni 2014 beretts tillfälle att avge yttrande över betänkandet Synnerligen grova narkotikabrott (SOU 2014:43). Advokatsamfundet har ingen erinran mot förslagen i betänkandet.

Riksförbundet Narkotikafritt Samhälle (RNS).

RNS ställer sig bakom de förslag som presenteras av utredaren Petra Lundh i betänkandet.

Lunds tingsrätt

Det kan sammanfattningsvis ifrågasättas om det är lämpligt att införa en ny brottsrubricering inom ramen för den grova narkotikabrottsligheten. Tingsrätten har emellertid ingen invändning mot hur förslaget är utformat i denna del och inte heller mot övriga förslag eller bedömningar som redovisas i betänkandet.

Svenska Narkotikapolisföreningen (SNPF)

Svenska Narkotikapolisföreningen tillstyrker utredningens förslag om att införa det nya steget ”synnerligen grovt narkotikabrott”. Samtidigt framför föreningen kritik mot att utredningen inte tagit itu med andra aktuella juridiska problem, som att täcka in naturliga och syntetiska varianter i narkotikadefinitionen.

Svenska Carnegie Institutet

Inledning

Stiftelsen biträder Narkotikastraffutredningens förslag att införa brottsrubriceringen ”synnerligen grovt narkotikabrott” och de, i konsekvens med ändringarna, justerade straffskalorna. Stiftelsen ansluter sig vidare till de grunder som motiverat lagförslaget. De föreslagna ändringarna i narkotikastrafflagen kan förväntas verksamt bidra till en praxisskärpning vid de allvarligaste narkotikabrotten som klart speglar samhällets stränga syn på detta slag av brottslighet.

Sammanfattning

Stiftelsen biträder Narkotikastraffutredningens förslag att införa brottsrubriceringen ”synnerligen grovt narkotikabrott” med konsekvensändringar. Stiftelsen vill dock understryka att samtidigt med denna ändring av Narkotikastrafflagen en rad andra ändringar är påkallade för att lagen skall bli ett tidsenligt instrument i kampen mot den illegala droghandeln. Särskilt angeläget är det:

- att narkotikadefinitionen ändras så att ”läkemedel eller hälsofarliga varor” byts ut mot ”läkemedel eller starkt psykoaktiva medel”;
- att narkotikadefinitionens ändras så att naturligt förekommande varianter av narkotikaklassade substanser kommer att rymmas inom narkotikadefinitionens omfattning;
- att det markeras tydligare att mängden narkotika skall räknas i antalet missbruksdoser;
- att den mängd narkotika som någon hanterat eller förfogat över vid ett brott skall sättas i centrum som försvårande omständighet;
- att uttryckliga farlighetskriterier skall skrivas in i Narkotikastrafflagen; samt dessutom.

- att ett särskilt administrativt system skall byggas upp för sakkunnigförsörjningen i narkotikamål.

Stiftelsen finner det synnerligen angeläget att dessa frågor i kommande proposition får lösningar i den riktning som stiftelsen anför.

Professor Markus Heilig

Det finns ett terminologibekymmer som är viktigt att korrigera om utredningen ska ligga till grund för en proposition och lagstiftning. I utredningen refererar man genomgående till substansnamn snarare än egennamn för preparat, vilket ju är vad man bör göra. I ett fall gör man dock avsteg från denna viktiga princip. Produktnamnet Subutex används upprepade gånger. Emellertid är ju Subutex produktnamnet på en specifik marknadsförd beredning, som innehåller den aktiva substansen buprenorfin. Samma aktiva substans förekommer i ett flertal beredningar. Vissa av dessa är kombinationspreparat, där naloxone ingår i beredningen för att minska eller eliminera risken för intravenöst missbruk. Andra, såsom Subutex innehåller buprenorfin enbart, och kalas rätteligen ”mono-beredning av buprenorfin”. Det är viktigt att inte röra ihop aktiva substanser med märkesnamn på specifika läkemedel.

5 Behov av ändrade straffskalor?

Bedömning: Straffskalorna för narkotikabrott och narkotikasmuggling av normalgraden och de ringa formerna av dessa brott bör inte ändras. Det finns dock skäl att överväga att dela upp straffskalorna för grovt narkotikabrott och grov narkotikasmuggling.

5.1 Det nuvarande rättsläget

Hovrätten över Skåne och Blekinge

I betänkandet, s. 234, anges att något auktoritativt uttalande från Högsta domstolen om straffvärdemässiga tak inte finns, vilket sedan vidareutvecklas på s. 241 f. Det bör därvid poängteras att HD:s uttalanden, enligt hovrättens uppfattning, har tolkats på ett annat sätt av, i vart fall den absoluta merparten av, underrätterna. I NJA 2012 s. 144 p. 18, som utredningen framför allt uppehåller sig vid, ställde Högsta domstolen upp en övre gräns som i och för sig var något diffus. Där angavs att mängden i allmänhet inte bör föranleda bedömningen att straffvärdet motsvarar ett fängelsestraff som sträcker sig mer än några år över minimistraffet för grovt brott. Domstolen tillade att den betydelse som tillmäts mängden narkotika måste tillåtas variera något med preparatets farlighet.

Att Högsta domstolen har ansett att det ska finnas en övre mängdmässig gräns för de olika preparaten framgår dock rätt klart genom den hänvisning som domstolen i NJA 2012 s. 535 gör till det nyss nämnda avgörandet och tillägget i p. 28. Enligt denna punkt är den slutsats som kan dras

av det tidigare avgörandet att mängden, när det gäller olaglig hantering av cannabis, inte i sig bör kunna föranleda ett så strängt straff som fängelse i fem år, om det inte rör sig om alldeles extrema fall (hovrättens kursivering).

Däremot delar hovrätten utredningens uppfattning att varken lagtext eller förarbeten ger något direkt stöd för en sådan övre gräns (betänkandet s. 242). De övre gränserna beror uteslutande på Högsta domstolens vägledande uttalanden i frågan.

Stockholms tingsrätt

Tingsrätten instämmer i den bedömning som framförs i betänkandet, att Högsta domstolens uttalanden i ”Cannabismugglingsdomen” och ”Nitiosjukilosdomen” inte kan anses innebära att det gäller mer eller mindre fasta straffvärdemässiga tak ifråga om mängdrekvisitets betydelse och att en tillämpning av sådana tak, som leder till ”en straffskala i straffskalan”, inte vinner stöd av lagtext eller förarbeten.

Gävle tingsrätt

Den förändring i praxis som har skett under senare år har enligt tingsrätten varit nödvändig och har medfört en mer nyanserad syn på straffvärdet för grova narkotikabrott. Tingsrätten delar utredningens synpunkter avseende denna praxisomläggning och att den nu har börjat sätta sig. Tingsrätten anser dock inte att Högsta Domstolens praxis på något sätt utesluter ett mängdresonemang. Straffvärdet vid mycket stora mängder narkotika kan mycket väl komma upp i det övre spannet av straffskalan; ju större mängder det rör sig om desto högre är också sannolikheten för att det även rör sig om större organiserad brottslighet.

5.2 Mängdens betydelse och behovet av eller skälen för en reform

Uppsala tingsrätt

Utredningens förslag innebär att den straffmättningspraxis i narkotikamål som Högsta domstolen utvecklat under de senaste åren väsentligen godtas. Denna praxis har, grovt uttryckt, medfört att straffen för narkotikabrott, där det inte framkommit några försvårande omständigheter, halverats. Genom praxisändringen synes straffmätningen i narkotikamål ha kommit i bättre samklang med vad som gäller i vissa jämförbara europeiska länder. Om detta är en önskvärd utveckling anser sig tingsrätten inte ha anledning att kommentera.

Det finns emellertid anledning att framhålla att praxisändringen också medfört att gränsen mellan narkotikabrott av normalgraden och grovt narkotikabrott har förskjutits i motsvarande mån. För att befattning med narkotika nu ska anses som ett grovt narkotikabrott krävs numera som regel att mängden narkotika är dubbelt så hög som den varit tidigare. Det medför att möjligheterna att använda vissa tvångsmedel såsom hemlig

avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning begränsas. Förutsättningarna för att bekämpa narkotikabrottslighet har därigenom försämrats.

Tullverket

Tullverket delar utredningens bedömning att sort och mängd narkotika bör kunna påverka straffvärdet längs hela straffskalan. En mycket stor mängd narkotika innebär sannolikt ofta även att det finns ytterligare försvårande omständigheter, såväl en väl organiserad och yrkesmässig verksamhet, som en ökad risk för skada och spridning av gärningens effekter om den hade fått fullföljas. Ju större mängd och farligare narkotika, desto mer klandervärd bör den brottsliga handlingen anses vara. Tullverket välkomnar därför utredningens tydliga uttalanden om att den underpraxis som har skapats i form av straffvärdemässiga tak för mängdrekvisitet bör ändras i detta avseende.

Stockholms universitet (Juridiska institutionen)

I allt väsentligt innebär förslagen (jfr s. 239–244 samt författningskommentaren s. 271 f.) ett tydliggörande av att faktorer som mängd och art (dvs. stor mängd av särskilt farlig narkotika) kan utgöra grund för att utdöma mycket långa fängelsestraff också i fall som kan betecknas som kontextlösa (t.ex. kurirfall där mycket litet är känt om omständigheterna runt gärningen), dvs. det råder inget absolut tak för dessa fall. Detta har knappast heller varit innebörden av Högsta domstolens avgöranden. Det förefaller långtgående att tänka sig att åklagaren i fall som gäller smuggling av mycket stora mängder narkotika alltid, och under alla omständigheter, särskilt skulle behöva styrka en koppling till den organiserade handeln med droger osv. för att den övre delen av straffskalan ska kunna tillämpas. Det är emellertid viktigt att detta inte tas till intäkt för en återgång till en schablonartad straffmätning där mängd och art tillåts helt överskugga andra straffvärder relevanta faktorer. På samma sätt kan sägas att Högsta domstolens nyare praxis också efter ett genomförande av utredningens förslag bör innebära att det blir mer sällsynt än tidigare att man enbart med hänvisning till mängd och art når straffskalans maximum (vilket bl.a. skapar problemet med s.k. övervärden).

Riksförbundet Narkotikafritt Samhälle (RNS)

RNS anser att det är bra att utredaren föreslår att ”synnerligen stor mängd” ska kunna utgöra grund för att dömas till synnerligen grovt brott likväl som att brottet är av ”synnerligen farlig eller hänsynslös art”. Det är viktigt att väga in flera faktorer vid straffutmätning än bara vilken sorts narkotika det handlar om och mängden, samtidigt som dessa faktorer ska spela stor roll.

Svenska Carnegie Institutet

Genom Högsta domstolens avgöranden 2011–2012 har den olovliga hanterade mängden och slaget av narkotika kommit att tillmätas minskad

betydelse som underrekvisit för grovt narkotikabrott. Uppenbarligen har både Högsta domstolen och utredningen haft ockerlagstiftningen som paradigm för analysen av den grova narkotikabrottsligheten. Bedömningen bygger på en förenklad analys, som inte tar hänsyn till vad som numera är känt om risker med olovlig narkotikahandling för folkhälsan. De nya rönen har kommit till uttryck i preambeln till 1971 års psykotropkonvention. Mängden och slaget av narkotika är och förblir de mest centrala faktorerna för de skador på eller de risker för folkhälsan som kan uppkomma i samband med olovlig handtering av narkotika. Mängden (massan) bestämmer hur många missbruksdoser som kan framställas. De senare bestämmer i sin tur hur många rustillfällen som kan åstadkommas och vilken total giftverkan – från livshotande överdoser till beroendutveckling – som hanterade mängder kan framkalla bland missbrukare. Giftverkan i det enskilda fallet av narkotikakonsumtion gäller oberoende av hur missbrukaren fått tag på narkotikan. Eventuell ekonomisk hänsynslöshet saknar därför betydelse för de folkhälsorisker som framkallas av narkotikans giftverkan.

Både Högsta domstolen och utredningen hade i stället kunnat utveckla och precisera ett annat paradigm kring begreppet hänsynslöshet med fokus på den fara som kan framkallas vid handtering av en viss mängd narkotika, särskilt psykotropa medel. Bestämmelser om detta finns i art. 22 i 1971 års psykotropkonvention. I FN:s officiella kommentar till konventionen noteras att frågan huruvida en överträdelse är allvarlig ska ”avgöras främst i ljuset av dess potential för att kunna framkalla, direkt eller indirekt, skada på hälsan hos andra människor än förövaren [...]”. Närmaste svenska analogi kan i ett sådant fall hämtas från brottsbalkens bestämmelser (13:7) om spridande av gift eller smitta. Ty narkotika utövar sin avsedda verkan genom att förgifta naturliga biologiska processer, främst i centrala nervsystemet. Inom ett hälsoorienterat paradigm blir den hanterade mängden narkotika då helt central för den skada som kan uppstå och därmed för den hänsynslöshet som ådagaläggs vid den olovliga handteringen. Det finns därmed skäl att ifrågasätta den traditionella uppdelning som ofta görs mellan huvudmän och s.k. kurirer i ansvarsdelen. Båda har – så långt deras respektive roller tillåter – möjligheter att avbryta respektive låta avbryta den vidare handteringen av narkotikan och därmed förhindra att den kommer ut på marknaden, i sista hand genom att förstöra eller låta förstöra den. Huvudmannen har denna möjlighet genom att i ett befälsförhållande ge order om förstörande, exempelvis om han fått ett tips om att polis- eller tullmyndigheter är smugglingsoperationen på spåren. Kuriren har samma möjlighet att förstöra narkotikan genom att han förfogar över narkotikan som fysisk massa, exempelvis om han kommit på andra tankar då det gäller att fullfölja insmugglandet. Båda har genom att direkt eller indirekt utöva kontroll över den bestämda mängden narkotika lika stort ansvar för den hänsynslöshet som visas genom att narkotikan kan spridas till missbruksmarknaden och genom sin giftverkan vid missbruk skapa betydande risker, särskilt för

folkhälsan. Graden och vidden (omfånget) av kontroll över den omsatta mängden bör därför sättas i centrum och införas som ett särskilt rekvisit för försvårande omständigheter. Analysen hindrar inte att en kurir i speciella fall ådöms ett lägre straff p.g.a. att han varit utsatt för tvång.

Ett annat juridiskt problem i samband med preciseringen av begreppet ”mängd” vid olovlig hantering av narkotika är att begreppet med tiden kommit att få två tolkningar. En tolkning är som massa (vikt), Den tolkningen tillämpas på narkotika som funnits länge på den svenska marknaden, exempelvis amfetamin, cannabis och heroin. En annan tolkning är som antalet missbruksdoser, där en missbruksdos kan definieras som den mängd som framkallar en tydlig rusreaktion hos en icke tillvand person. Den senare tolkningen motiveras av att narkotika kan ha rusgivande effekter i storleksordningen 1 000 000:1. Så är exempelvis kat (de ovanjordiska delarna av *Catha edulis*) rusgivande i doser om 100–200 gram växtmaterial (enligt etablerad dosskattning). Hundra kilogram kat är således inte mer än ca 1 000 missbruksdoser. Som kontrast kan nämnas att en del fentanyler är rusgivande i doser om 100–200 mikrogram (miljondels gram). Bland nya syntetiska cannabinoider (som används för att framställa s.k. ”spice”) finns vissa som är rusgivande i doser från 1 milligram (tusendels gram). En mängd av en sådan syntetisk cannabinoid med en vikt motsvarande en sockerbit (ca 1-2 gram) kan vid kompetent hantering räcka för att framställa över 1 000 missbruksdoser.

Enklaste sättet att lösa dessa problem i syfte att markera kontrollens betydelse samt markera behovet att räkna mängd i antalet missbruksdoser är att i 3 § narkotikastrafflagen ersätta uttrycket ”avsett en särskilt stor mängd narkotika” (formulering enligt utredningens förslag s. 13) med ”avsett hantering eller annat förfogande över en mängd narkotika motsvarande ett särskilt stort antal missbruksdoser”.

5.3 En uppdelning av straffskalan för grovt brott? (Införandet av ett synnerligen grovt brott)

Hovrätten över Skåne och Blekinge

När brottet synnerligen grov misshandel infördes var syftet att generellt höja straffnivån för de allvarligaste fallen av grov misshandel. Även införandet av ett synnerligen grovt vapenbrott vilar på en sådan tanke (prop. 2013/14:226). Utredningen anger på s. 250 att avsikten med att införa synnerligen grova brott vid narkotikabrottslighet inte är att generellt påverka straffnivån för de allvarligaste narkotika- och narkotikasmugglingsbrotten. I stället är avsikten att göra lagstiftningen tydligare och skapa förutsättningar för domstolarna att fullt ut, inom ramen för respektive straffskala, beakta samtliga för straffvärdet relevanta omständigheter. Av vad som sägs i det följande framgår att syftet i allt väsentligt endast är att höja straffnivån vid hantering av mycket stora mängder nar-

kotika för att på så sätt ge uttryck för en fast och konsekvent syn och få en straffnivå som harmonierar med andra länders.

Den omständigheten att syftet med att införa synnerligen grova narkotikabrott således skiljer sig från syftet med motsvarande regleringar för misshandels- och vapenbrott utgör enligt hovrätten inget hinder mot att nu använda samma lagstiftningsteknik som för de brotten. Som inledningsvis anförts ställer sig hovrätten positiv till utredningens syfte med att införa synnerligen grova brott vid narkotikabrottslighet och bedömer också att åtgärden kan vara ändamålsenlig.

Om det ska införas ett synnerligen grovt brott framstår det som fördelaktigt om lagstiftaren ger någon anvisning för hur denne ser på Högsta domstolens tanke att "taket" beroende på preparatets farlighet ska gå på olika nivåer. Taken går i dag, som tidigare nämnts, antingen vid 4,5, 5 eller 5,5 år. Beroende på vilket preparat som det gäller skulle man, med de principer som gäller i dag, få ett hopp från för vissa preparat ett övre tak vid 4,5 år till den nedre gränsen för synnerligen grovt brott, dvs. 6 år och i andra fall endast från 5,5 år till 6 år.

Enligt hovrättens uppfattning finns det för övrigt skäl att överväga om det är rimligt att ha olika övre gränser beroende på, som Högsta domstolens motiverat det, preparatens olika farlighet. Hur farligt preparatet är får nämligen genomslag redan genom att gränsen för grovt brott dras vid olika antal missbruksdoser. De tabeller som används innebär t.ex. att gränsen för grovt brott beträffande heroin går vid 500 missbruksdoser medan det för amfetamin krävs 5 000 doser.

En uppdelning som utredningen på s. 244 föreslår av straffskalan i två skalor bör, mot den nu angivna bakgrunden, föregås av klargöranden från lagstiftaren i den nu aktuella frågan.

Göteborgs tingsrätt

Tingsrätten ställer sig tveksam till det ändamålsenliga i att dela upp narkotikabrott i grova och synnerligen grova narkotikabrott, och detta gäller alldeles särskilt som det inte samtidigt föreslås någon höjning av straffskalorna för de synnerliga grova brotten. En ordning med synnerligen grova brott strider dessutom – med undantag för vad som gäller om misshandel – för den straffrättsliga regleringen i övrigt, och det gäller både brotten i brottsbalken och brotten i specialstrafflagstiftning. En jämförelse med straffskalorna för t.ex. mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse och uppror illustrerar det nyss sagda.

För att följa systematiken i svensk straffrättslig lagstiftning skulle ett alternativ till förslaget vara att höja straffminimum för grovt narkotikabrott och grov narkotikasmuggling. Utredningsförslagets uttalade syfte är att den svenska lagstiftningen tydligt ska ge uttryck för en

sträng, fast och konsekvent syn på all illegal hantering av narkotika och att de svenska straffnivåerna ska vara i paritet med de som gäller i andra länder vid en internationell jämförelse (betänkandet s. 250). Vid en höjning av straffminimum för grova brott skulle detta syfte också uppnås.

Tingsrätten ser också i praktiken tillämpningsproblem med bestämmelser om synnerligen grova brott. Det räcker att hänvisa till bestämmelsen om synnerligen grov misshandel, som i praktiken knappast kommit att tillämpas. Med hänsyn till det nyss sagda anser tingsrätten att det kan ifrågasättas om det bör införas fler synnerligen grova brott i det straffrättsliga regelsystemet.

Domstolsverket

Domstolsverket delar utredningens bedömning i sak när det gäller fördelarna med och behovet av att dela upp straffskalorna i två för grovt vapenbrott och grovt narkotikasmugglingsbrott. Straffskalorna för dessa brott är relativt vida och spänner enligt nuvarande regler från fängelse lägst två år till högst tio år. Som utredningen angett är vissa förfaranden med narkotika så allvarliga att de bör straffmätas på den övre delen av straffskalan, bland dem vissa förfaranden som avser hantering av mycket stora mängder narkotika. Genom att dela upp straffskalorna i två blir lagstiftningen tydligare. Det skapas också bättre förutsättningar för domstolarna att göra en differentierad bedömning av straffvärdet utifrån samtliga straffvärdepåverkande omständigheter.

Åklagarmyndigheten

Åklagarmyndigheten instämmer i utredningens resonemang där den, efter bl.a. jämförelse med andra brottstyper, konstaterar att aktuella straffskalor är ändamålsenligt utformade och tillräckligt vida för att möjliggöra differentierade bedömningar. Myndigheten instämmer också i att höjda straffmaximum inte är förenlig med principerna om proportionalitet och ekvivalens. Således ansluter sig Åklagarmyndigheten till utredningens bedömning att straffskalorna beträffande de grova narkotika- och narkotikasmugglingsbrotten inte bör höjas.

Åklagarmyndigheten delar också utredningens synpunkter kring vad som kallas det generella straffvärdemässiga mängdtaket. I den internationella jämförelse som gjorts konstateras att svensk rättstillämpning i någon mån avviker när det gäller brott som avser stora mängder narkotika. Åklagarmyndigheten konstaterar också, i likhet med utredningen, att det saknas ett tydligt stöd för att ställa upp ett straffvärdemässigt mängdtak. Som utredningen fört fram är det bl.a. mot den bakgrunden viktigt att det görs klart att man vid rättstillämpningen inte är bunden av något sådant tak.

Åklagarmyndigheten tillstyrker förslaget som lämnas i betänkandet om en uppdelning av straffskalorna för de grova brotten.

Stockholms universitet (Kriminologiska institutionen)

Det går heller inte, som utredaren antar, ”att skilja ut vissa förfaranden som är så allvarliga att de bör straffmätas på den övre delen av den nuvarande straffskalan för grovt narkotikabrott” och följaktligen betecknas som synnerligen grova brott. Olika brottstyper följer generellt en fördelning som ser ut så att mindre allvarliga brott är vanligare än mer allvarliga. Fördelningen är kontinuerlig och uppvisar inte distinkta hopp. Med förslaget om synnerligen grovt brott riskerar ett sådant hopp att uppstå. Det lär för övrigt knappast gå att isolera en kategori av särskilt grova brott genom begreppet organiserad brottslighet. Nuvarande bestämmelser om försvårande omständigheter vid grova narkotikabrott är helt tillräckliga.

Lunds tingsrätt

Av direktiven framgår att utredningsuppdraget tillsatts mot bakgrund av de avgöranden från Högsta domstolen som bl.a. inneburit en mildare syn på narkotikabrott som avser stora mängder narkotika. Tingsrätten har ingen invändning mot utredningens analys att dessa avgöranden, som de kommit att tillämpas, har lett till att det i praktiken införts ett ”tak” för mängdrekvisitets betydelse och att Sverige – vid hantering av större mängder än vad ”taket” anger - synes ligga straffvärdemässigt lägre än vad andra jämförbara länder gör (betänkandet s. 239f.). Det kan finnas anledning att vara kritisk till ett sådant synsätt, men som utredningen också framhåller (s. 234) behöver Högsta domstolens praxis inte heller nödvändigtvis ges den generella innebörden.

Om det eftersträvarsvärda resultatet är att låta mängden narkotika få en större genomslagskraft vid straffvärdebedömningen inom de befintliga straffskalorna för vad som i dag bedöms som ett grovt brott, ifrågasätter tingsrätten om den lämpligaste lösningen är att införa en ny grad av grov brottslighet. Dels kan det utifrån en allmän språklig utgångspunkt ifrågasättas om ett laborerande med begrepp som synnerligen grovt narkotikabrott inte riskerar att förminska den utomordentligt allvarliga verksamhet som ryms inom det grova brottets ram. Svårigheterna vid tillämpligheten av de kvalificerande rekvisiten illustreras dessutom väl av utredningens i och för sig invändningsfria resonemang vad gäller lämpligheten av att införa särskilda kvalificeringsgrunder för det synnerligen grova brottet (s. 250 ff.). I praktiken är det dessutom ofta svårt att leda många av de kvalificerande omständigheterna utöver sort och mängd i bevis över huvud taget. Att för det synnerligen grova brottet kräva ”lite mer” av ett antal olika kvalificerande moment är således närmast en fiktion i praktiken. Det som oftast är möjligt att föra fram är just narkotikans sort och mängd. Genom ett system med två grova brottsrubriceringar bygger man samtidigt in betydande tröskeleffekter i systemet, särskilt eftersom minimistraffet för synnerligen grovt brott föreslås bli sex års fängelse.

Det kan sammanfattningsvis ifrågasättas om det är lämpligt att införa en ny brottsrubricering inom ramen för den grova narkotikabrottsligheten.

6 Behov av ändrade kvalifikationsgrunder för grovt narkotikabrott och grov narkotikasmuggling?

Bedömning: De särskilda kvalifikationsgrunderna för grovt narkotikabrott och grov narkotikasmuggling bör inte ändras. Det saknas emellertid skäl att i lagtexten särskilt erinra om att bedömningen av om ett narkotikabrott är grovt ska grundas på en sammanvägning av omständigheterna i det särskilda fallet.

Förslag: Den erinran om att bedömningen av om ett narkotikabrott är grovt ska grundas på en sammanvägning av omständigheterna i det särskilda fallet som finns i 3 § narkotikastrafflagen ska utgå.

Hovrätten över Skåne och Blekinge

Utredningen föreslår på s. 245 att den erinran som idag finns i 3 § narkotikastrafflagen, om att bedömningen av om ett narkotikabrott är grovt ska grundas på en sammanvägning av omständigheterna i det särskilda fallet, ska utgå. Detta motiveras på s. 248 med att domstolen ändå ska göra en sådan sammanvägning i enlighet med vad som i allmänhet gäller och att en särskild erinran om detta i lagtexten kan tyckas överflödigt och även framstå som inkonsekvent i förhållande till andra straffbestämmelser. Dessa argument är väl värda att beakta.

Samtidigt har det fram till juni 2011 varit utmärkande för narkotikamålen att straffvärdesbedömningen i princip uteslutande baserats på den sort och mängd narkotika som gärningen avsett. Högsta domstolen har i sin senare praxis framför allt framhållit betydelsen av att samtliga omständigheter i det enskilda fallet beaktas i narkotikamål på samma sätt som görs i brottmål i allmänhet.

Mot den bakgrunden ser hovrätten en risk med att, i det läge vi nu befinner oss, ta bort den erinran med denna innebörd som finns i 3 § narkotikastrafflagen. Ett alternativ för lagstiftaren är i stället – för att göra regleringen enhetlig – att införa motsvarande föreskrift i 6 § smugglingslagen. Hovrätten ansluter sig i övrigt till utredningens bedömning på s. 245, att det inte finns skäl att ändra de särskilda kvalifikationsgrunderna för grovt narkotikabrott och grov narkotikasmuggling.

Åklagarmyndigheten

Det kan konstateras att kvalifikationsgrunderna för de grova narkotika- och narkotikasmugglingsbrotten som finns i nuvarande brottsstadgan-

den fungerar väl. Utredningen har föreslagit att de ska behållas och Åklagarmyndigheten instämmer i den bedömningen.

Rikspolisstyrelsen

En tydlig straffrättslig reglering och domstolspraxis som är konsekvent och förutsebar är enligt Rikspolisstyrelsens mening av vikt för att Polisen ska kunna utveckla sina arbetsmetoder och använda sina resurser på ett effektivt sätt i syfte att styrka omständigheter som är relevanta i bedömningen av gärningen. Mot denna bakgrund är styrelsen positiv till att utredningen inte föreslår några ändringar i kvalifikationsgrunderna för grovt brott. Härigenom kan senare års domstolspraxis i stor utsträckning även fortsättningsvis vara vägledande.

7 Straffskalorna för grovt narkotikabrott och grov narkotikasmuggling delas upp

Förslag: Straffskalorna för grovt narkotikabrott och grov narkotikasmuggling, som är fängelse i lägst två och högst tio år, delas upp. För grovt narkotikabrott eller grov narkotikasmuggling döms till fängelse i lägst två och högst sju år. För narkotikabrott eller narkotikasmugglingsbrott som är att anse som synnerligen grovt döms till fängelse i lägst sex och högst tio år.

Bedömning: Det finns inte skäl att på motsvarande sätt dela upp straffskalan för olovlig befattning med narkotikaprekursorer.

7.1 Straffskalorna m.m.

Svea hovrätt

Hovrätten har inte några invändningar mot den närmare utformningen av förslagen.

Stockholms tingsrätt

Tingsrätten instämmer i utredningens förslag vad gäller uppdelningen och utformningen av straffskalorna för grovt narkotikabrott och grov narkotikasmuggling.

Attunda tingsrätt

I likhet med utredningen anser tingsrätten att det finns goda skäl för att dela upp straffskalan för grovt narkotikabrott respektive grov narkotikasmuggling och att införa en särskild straffskala för brott som är synnerligen grova.

Haparanda tingsrätt

Tingsrätten delar utredarens bedömning att en uppdelning av straffskalan för grovt brott medför att lagstiftningen blir tydligare. Det i sin tur

skapar förutsättningar att göra en riktig och differentierad bedömning av straffvärdet.

Åklagarmyndigheten

Åklagarmyndigheten tillstyrker förslaget som lämnas i betänkandet om en uppdelning av straffskalorna för de grova brotten.

Tullverket

Tullverket är positivt till utredningens förslag att straffskalan för de grova brotten delas upp i syfte att få bort de straffvärdemässiga taken som har införts i underrättspraxis sedan HD:s domar från år 2011 och framåt.

Uppdelningen av straffskalan på det sätt som utredningen föreslår och införandet av ett synnerligen grovt brott, samtidigt som samma kvalifikationsgrunder är tillämpliga, bör kunna få en sådan effekt att sort och mängd i sig kan påverka straffmätningen även på den övre delen av den nuvarande straffskalan för grovt brott. Motsvarande uppdelning av straffskalan för grova brott har gjorts för andra brottskategorier, såsom misshandelsbrotten. Det framgår tyvärr inte av utredningen om denna lagkonstruktion har fått önskvärd effekt på straffmätningen hos domstolarna eller om domstolar istället blivit mer restriktiva i sin tillämpning av den övre delen av straffskalan. Om den senare trenden finns skulle förslaget riskera att få motsatt effekt och straffvärdena på de grövre brotten bli betydligt lägre än i andra länder.

Stockholms universitet (Juridiska institutionen)

Det kan möjligen diskuteras om det skulle vara lämpligt att, beträffande sådana synnerligen grova brott som har samma straffmaximum (jfr synnerligen grov misshandel), laborera med likartat utformade straffskalor. Med hänsyn till de skillnader avseende straffmättingspraxis som föreligger mellan de aktuella brottstyperna (bl.a. att utnyttjandet av straffskalan ser väsentligt olika ut vad gäller narkotikabrott i jämförelse med misshandel) framstår det emellertid inte som orimligt att straffskalorna skärs till på litet olika sätt vid dessa brottstyper (också om den sammantagna straffskalan är densamma).

Stockholms universitet (Kriminologiska institutionen)

Utredarens förslag att införa en ny brottstyp för de grövsta brotten, synnerligen grovt narkotikabrott respektive narkotikasmugglingsbrott, måste ifrågasättas. Förslaget innebär att de mycket höga straffnivåerna för narkotikabrott låses fast. Detta går alltså stick i stäv mot den kritik som kan riktas mot svensk narkotikapolitik och mot utvecklingen i världen i riktning av alternativa sätt att reglera narkotikabruket.

Örebro universitet (Institutionen för juridik, psykologi och socialt arbete)

Den föreslagna straffskalan för synnerligen grovt narkotikabrott är 6–10 års fängelse. Det ska jämföras med straffskalan för synnerligen grov misshandel som är 4–10 års fängelse. Som nämns i utredningen har det i en annan utredning (SOU 2014:18, Straffskalorna för allvarliga våldsbrott) föreslagits att minimistraffet för synnerligen grov misshandel ska höjas från fyra år till fem år. Faktum återstår dock att regeringen betraktar synnerligen grovt narkotikabrott som typiskt sett allvarligare än brottet synnerligen grov misshandel. Örebro universitet är inte övertygat om att regeringens syn motsvarar allmänhetens uppfattning om vilka brott som är mest klandervärda. Våldsbrott, särskilt grova våldsbrott, har en särställning när det gäller allmänhetens avståndstagande.

Riksförbundet Narkotikafritt Samhälle (RNS)

Det är rimligt och lämpligt att dela upp grovt narkotikabrott i två delar där de längsta straffen ska reserveras för de som gör sig skyldiga till synnerligen grova narkotikabrott. På så vis kan den vida straffskalan för grovt narkotikabrott, 2-10 års fängelse, komma att utnyttjas på ett adekvat sätt.

7.1.1 Särskilt om behovet av en särskild rubricering

Svea hovrätt

Andra lösningar än de som har förordats i betänkandet hade visserligen varit tänkbara när det gäller frågan om de nya graderna av brotten ska ha särskilda brottsbeteckningar. Hovrätten kan dock inte se några tungt vägande skäl som talar mot utredningens förslag.

Hovrätten över Skåne och Blekinge

Som utredningen konstaterat har lagstiftaren vid införandet av synnerligen grova misshandelsbrott inte infört någon ny brottsrubricering. Det har man däremot gjort beträffande synnerligen grova vapenbrott. Utredningen anger på s. 259 att det beträffande narkotikabrott och narkotikasmugglingsbrott som anses synnerligen grova inte finns tillräckliga skäl att ge brotten egna brottsbeteckningar.

Hovrätten delar inte denna uppfattning. Genom en egen brottsrubricering klargörs i varje situation vilken grad av brottet – och därmed vilken straffskala – som avses, vilket förenklar den praktiska hanteringen i flera avseenden. Detta gäller framförallt mot bakgrund av att uppdelningen av straffskalorna för grovt narkotikabrott och grov narkotikasmuggling, enligt vad utredningen anför på s. 260 f., kommer få konsekvenser bl.a. när det gäller möjligheterna att tillämpa straffprocessuella tvångsmedel och frågan om universell jurisdiktion. En ytterligare fördel med en sådan ordning är att det redan av domslutet kommer framgå om brottet bedömts vara synnerligen grovt. Slutligen framstår lagstiftningstekniken där brottet får en egen rubricering som mer modern.

Hovrätten för Övre Norrland

Hovrätten förordar införandet av en ny egen brottsrubricering för de allra grävsta narkotikabrotten. Bl.a. talar de ingripande konsekvenserna av kategoriseringen, beskrivna i betänkandet på s. 260 f., för att brottsindelningen ska vara så tydlig som möjligt och framgå av domslutet. Brottslighet av det aktuella slaget medför ofta internationella kontakter, ibland med inslag av inbördes rättshjälp. I sådana sammanhang blir behovet av tydlighet än starkare. Risken för eventuella brister i begreppsbyggnad, systematik och enhetlighet i strafflagstiftningen bör numera inte få tala emot en självständig brottsrubricering för synnerligen grova brott. (jfr prop. 2009/10:147 angående vapenbrott).

Stockholms tingsrätt

Det är tingsrättens uppfattning att de narkotika- och narkotikasmugglingsbrott som träffas av den högsta straffskalan bör ges de särskilda brottsbeteckningarna synnerligen grovt narkotikabrott och synnerligen grov narkotikasmuggling. Uttrycket synnerligen grovt brott får nu anses vara etablerat och en särskild rubricering för de allvarligaste narkotika- och narkotikasmugglingsbrotten avspeglar lagstiftarens stränga syn på hantering av narkotika.

7.2 Vilka brott bör anses som synnerligen grova? (Frågan om försvårade omständigheter bör anges uttryckligen i bestämmelsen)

Svea hovrätt

Andra lösningar än de som har förordats i betänkandet hade visserligen varit tänkbara beträffande de närmare kvalifikationsgrunderna. Hovrätten kan dock inte se några tungt vägande skäl som talar mot utredningens förslag.

Hovrätten över Skåne och Blekinge

I betänkandet anges på olika ställen att straffmätningen utifrån sort och mängd har varit linjär, att den numera är linjär upp till "taken" och att det sedan blir stopp (t.ex. s. 243, 244 och 253). Synsättet förefaller ha varit betydelsefullt för de vidare överväganden som sedan görs i frågan om vilken betydelse mängden bör ha i den övre delen av straffskalan. Eftersom synsättet inte är invändningsfritt bör det kommenteras.

Både de tabeller om sort och mängd som tidigare användes och de nuvarande anger straffvärden, här bortses från bötesbrotten, först i månader upp till ett års straffvärde och därefter i år. Vid varje straffvärde anges en mängd, vilken i sin tur varierar beroende på vilket preparat det är fråga om. Ska man använda en grafisk liknelse rör det sig således om trappsteg. En annan sak är att man i rättstillämpningen ibland, när mängden t.ex. ligger mitt emellan två trappsteg, t.ex. mellan två och tre år, dömer till två och ett halvt års fängelse.

Det finns en del skillnader mellan de tidigare och nuvarande tabellerna. Den första skillnaden är att mängderna vid de olika straffvärdena, på grund av avgörandena från Högsta domstolen, genomgående är större. För det andra ökar mängderna, vid straffvärden på mer än ett år, ännu mer för varje trappsteg enligt de nuvarande tabellerna jämfört med de gamla. Slutligen tar de nuvarande tabellerna slut vid de olika "taken", som alltså beroende på preparat är 4,5, 5 eller 5,5 år.

Sedan finns det en tröskeleffekt i dag på det sättet att, för att sort och mängd ska leda till längre straff än taken medger, det krävs, enligt den praxis som har fått störst genomslag, att mängden är cirka tio gånger större än den mängd som anges vid "taket". Såvitt känt har dock mängden i sig inte lett till större påslag än ytterligare ett eller ett och ett halvt år.

Hovrätten delar, som tidigare nämnts, i grunden utredningens uppfattning att mängden bör ha mindre betydelse efterhand men att det egentligen inte finns skäl för att den vid en viss gräns inte längre ska kunna beaktas. Men den tidigare beskrivningen visar att vad saken i grunden handlar om är hur mycket större mängder det ska krävas för att man utifrån sort och mängd ska döma till längre straff än vad de nuvarande "taken" medger. Det som utredningen i själva verket föreslår är att det ska finnas trappsteg hela vägen. Men för att brottet ska bli synnerligen grovt och straff på sex år eller mer ska mätas ut ska det krävas en ännu större ökning av mängden än den ökning som krävs för att straffvärdet ska öka från fyra till fem år.

Om denna ökning av mängden inte är stor, blir följderna att man relativt ofta kommer att döma ut maxstraffet, dvs. tio år, även beträffande t.ex. kurirer. Det var bl.a. det som Högsta domstolen ville undvika genom sin ändrade praxis.

Utredningen föreslår sina ändringar i syfte att göra lagstiftningen tydligare (s. 244). Om lagstiftningen ska bli tydligare bör lagstiftaren, enligt hovrättens uppfattning, på ett eller annat sätt klargöra sin uppfattning i den nu berörda frågan och inte som utredningen överlämna den till rättstillämpningen. Till skillnad från utredningen (s. 256) bedömer hovrätten inte att detta är en fråga som så ofta är stadd i förändring att ett sådant klargörande är olämpligt.

Enligt utredningens förslag ska det inte av lagtext framgå några särskilda kvalifikationsgrunder för synnerligen grova brott. På s. 254 anförs att motsvarande kvalifikationsgrunder ska gälla för de synnerligen grova brotten som för de grova brotten och om de angivna omständigheterna är tillräckligt försvarande är brottet att hänföra till straffskalan för det synnerligen grova brottet.

Hovrätten har svårt att se hur lagstiftningen ska kunna bli tydligare eller i övrigt tjäna det uppgivna syftet utan att riktlinjer ges för vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett grovt brott är synnerligen grovt. Hovrätten anser, till skillnad från utredningen, att sådana riktlinjer bör framgå direkt av lagtexten. De exemplifierande kvalifikationsgrunder som utredningen överväger på s. 251 f. bör kunna tjäna som utgångspunkt. Ett sätt att eliminera de farhågor som utredningen där målar upp kan vara att göra vissa av rekvisiten kumulativa i förhållande till varandra, men alternativa i förhållande till andra.

Som tidigare nämnts anser hovrätten att lagstiftaren även bör ge någon anvisning om hur stora mängder narkotika det ska vara fråga om för att brottet med hänsyn till mängden ska bedömas som synnerligen grovt. Hovrätten delar inte utredningens uppfattning att den frågan bör överlämnas till domstolarnas praxisbildning (s. 256).

Stockholms tingsrätt

Tingsrätten ifrågasätter om inte särskilda kvalifikationsgrunder bör införas beträffande de synnerligen grova brotten, något som skett ifråga om synnerligen grov misshandel och i lagförslaget gällande synnerligen grovt vapenbrott. Svårigheter med att formulera sådana kvalifikationsgrunder kan dock föreligga och kan komma att kräva ytterligare överväganden.

Attunda tingsrätt

Tingsrätten delar utredningens uppfattning om de krav som generellt bör ställas på kvalificerande omständigheter för att dessa ska få önskat genomslag samt de för- och nackdelar som är förenade med att ange kvalificerande omständigheter för ett brott. Vad gäller frågan om kvalificerande omständigheter bör anges i lagtexten avseende synnerligen grovt narkotikabrott respektive smuglingsbrott har tingsrätten förståelse för motiven bakom utredningens förslag men anser att övervägande skäl talar för att kvalifikationsgrunder bör anges. Att så sker är av betydelse såväl för att de nya brottstyperna ska tillämpas på avsett sätt som för förutsebarhet och enhetlighet i rättstillämpningen.

Tingsrätten delar utredningens åsikt om att de omständigheter som bör kvalificera ett brott som synnerligen grovt bör vara av samma slag som kvalifikationsgrunderna för grovt brott. Vidare delar tingsrätten utredningens åsikt om att enbart byta ut de förstärkande orden för vad som kvalificerar ett brott som grovt inte i sig gör lagstiftningen tydligare. De förslag på kvalifikationsgrunder (se avsnitt 8.4) som utredningen har lämnat fångar emellertid enligt tingsrätten på ett väl avvägt sätt in de fall som bör anses som synnerligen grova. Om dessa på lämpligt sätt inarbetas i lagtexten skulle domstolarnas tillämpning av lagstiftningen underlättas och bättre förutsebarhet och enhetlighet i rättstillämpningen uppnås.

Uppsala tingsrätt

För att lagändringen ska få önskat genomslag hos domstolarna är det enligt tingsrättens mening viktigt att det i lagtexten anges när ett brott är att anse som synnerligen grovt. Det bör därför av lagtexten framgå när ett brott är att bedöma som synnerligen grovt, bland annat genom att det anges en kvalifikationsgrund som tar sikte på hanteringen av mycket stora mängder narkotika.

Gävle tingsrätt

Utredningen har valt att avstå från att införa kvalifikationsgrunder för synnerligen grova brott; tingsrätten anser att om man ska införa en särskild straffskala för synnerligen grova brott är det bra att också ange de omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett brott är hänförligt dit. I stället har man valt att försöka lagstifta genom förarbetsuttalanden, en metod som är diskutabel.

Haparanda tingsrätt

Tingsrätten vill framhålla att det är önskvärt att tydliga exempel på omständigheter som kan utgöra synnerligen grova brott kommer till uttryck i förarbetena, detta för att undvika att riskera att rättstillämparna inte utnyttjar straffskalan fullt ut.

Domstolsverket

Domstolsverket delar inte utredningens bedömning i fråga om angivande av kvalificeringsgrunder i bestämmelserna. Det skulle bli tydligare för såväl enskilda som rättstillämparen om det infördes uttryckliga kvalificeringsgrunder för de aktuella brotten direkt i lagtexten.

På senare år har flera lagöversyner gjorts av enskilda brott, bland annat när det gäller misshandel, vapenbrott och mord. Efter översynerna har lagändringar införts men lagstiftningen har utformats på olika sätt. För misshandel infördes gradindelningen synnerligen grovt brott. Straffskalan för grov misshandel delades samtidigt upp och det infördes även särskilda kvalificeringsgrunder. Förra året valdes en annan lagteknisk lösning när en ny rubricering infördes för vapenbrott, nämligen synnerligen grovt vapenbrott. Även i det fallet anges dock i bestämmelsen vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av brottet. När det gäller mord har en helt annan typ av utformning av lagstiftningen införts. Någon förändring i gradindelning eller rubricering har inte skett, utan bestämmelsen har i stället kompletterats i den del den handlar om straffskalan. Det anges att påföljden är livstids fängelse i de fall omständigheterna varit försvårande.

Utredningen föreslår nu ytterligare en lagteknisk lösning, dvs. att gradindelningen synnerligen grovt brott ska införas för narkotikabrott och narkotikasmugglingsbrott men att de respektive bestämmelserna inte ska innehålla några kvalificeringsgrunder. Skillnaden mellan förslaget och

den lösning som lagstiftaren nyligen valt för vapenbrott är särskilt stor mot bakgrund av att både vapenbrott och narkotikabrott regleras inom specialstraffrätten.

Att för varje brott skapa särlösningar är inte önskvärt. I förlängningen leder det till inkonsekvent lagstiftning som skapar otydlighet. Domstolsverket anser att dessa frågor bör beaktas och analyseras under det fortsatta lagstiftningsarbetet med såväl nu aktuellt förslag som i andra kommande straffrättsliga lagstiftningsärenden.

Åklagarmyndigheten

Några särskilda kvalifikationsgrunder för de synnerligen grova brotten föreslås inte. Att sådana anges i bestämmelserna skulle vara önskvärt utifrån intresset av tydlighet. Som utredningen pekat på har dock en sådan lagstiftningsteknik nackdelar. Åklagarmyndigheten instämmer i utredningens bedömning att den bästa författningstekniska lösningen är att inte ange några särskilda kvalifikationsgrunder för de synnerligen grova brotten utan låta de vara de samma som för de grova brotten.

Det finns skäl att särskilt uppmärksamma de fall där den hanterade mängden narkotika framstår som mycket stor och där utredningen anser att denna situation bör kunna träffas av straffskalan för de synnerligen grova brotten. Denna situation, som torde vara tämligen vanligt förekommande, är de fall där en misstänkt kan kopplas till ett stort beslag av narkotika men där några ytterligare kvalifikationsgrunder inte kan visas vara för handen. I dessa situationer så talar mängden narkotika i sig för att gärningsmannen haft i vart fall ett likgiltighetsuppsåt till att gärningen varit ett led i en organiserad verksamhet och utförts i vinstsyfte, även om det inte är visat att gärningsmannen haft närmare kännedom om detta. Det är därför enligt Åklagarmyndigheten viktigt att betona att mängdfaktorn kan verka som en exklusiv grund för att kvalificera brottet som synnerligen grovt. Åklagarmyndigheten ställer sig dock bakom utredningens synpunkter där det framhålls att vid bedömningen av om ett brott är att anse som synnerligen grovt så måste hänsyn tas till samtliga relevanta omständigheter, och även till sådana som inte särskilt anges i anslutning till det grova brottet.

Tullverket

Tullverket delar utredningens bedömning att enskilda försvårande och förmildrande omständigheter bör tillmätas större vikt vid domstolarnas avgöranden samt att olika omständigheter bör tillmätas olika vikt vid straffmätningen. Enligt utredningen framgår det sällan av domskälen hur domstolen har viktat de olika omständigheterna samt att dessa tenderar att ta ut varandra. Det är givet att den huvudsakliga bedömningen av vilken tyngd olika omständigheter bör få i det enskilda fallet bör utformas i rättspraxis. Tullverket anser dock att utredningen borde ha lämnat någon ledning om hur olika omständigheter kan viktas för att skapa bättre för-

utsättningar för en enhetlig rättstillämpning. Frågan bör även vara av sådan karaktär att lagstiftaren borde lämna viss ledning, särskilt med tanke på att kvalifikationsgrunderna i lagtexten är så vida. Utredningen skulle t.ex. ha kunnat ta utgångspunkt i någon eller några av HD: s senare domar som redogörs för i bakgrundsmaterialet.

Stockholms universitet (Juridiska institutionen)

En särskild fråga är om det bör införas särskilda kvalifikationsgrunder för synnerligen grovt brott. Utredningen har stannat för att så inte bör ske. Enligt fakultetsnämnden kan det, även om det i praktiken skulle handla om att ytterligare förstärka de faktorer som är relevanta för bedömningen av om grovt brott föreligger, finnas fördelar med att göra detta eftersom det skapar spikar till vilka rättstillämpningen kan relatera sin argumentation i hithörande frågor. Frågan förtjänar att belysas ytterligare i den fortsatta beredningen.

Örebro universitet (Institutionen för juridik, psykologi och socialt arbete)

Den påföljdspraxis som under senare år utvecklats på narkotikabrottsområdet, särskilt efter den i utredningen diskuterade HD domen från 2011 (NJA 2011 s. 357), har lett till att påföljdsbestämningen numera baseras på en djupare analys och sammanvävning av olika straffvärdefaktorer i enskilda fall än i tidigare påföljdspraxis. Detta i sin tur har i vissa fall medfört att domstolarna dömt till lindrigare påföljder än om påföljdsbestämningen enbart eller i huvudsak hade grundats på mängden och arten narkotika i ett enskilt fall, som praxis varit före 2011.

Som utredningen konstaterar i sina slutsatser av analysen (s. 101-102 utredningen) innebär den nya praxisen att mängden och arten av narkotika i ett enskilt fall fortfarande kan ensam vara en mycket betydelsefull faktor vid straffvärdebedömningen, men betydelsen av denna faktor avtar i allmänhet när straffvärde motsvarar ett fängelsestraff som sträcker sig mer än några år över minimistraffet för grovt brott.

Frågar man efter syftet med uppdelningen av straffskalan för grovt narkotikabrott och, i och med detta, införandet av brottstypen synnerligen grovt narkotikabrott, är det i ljuset av påföljdspraxisens utveckling efter 2011 som man kan förstå den föreslagna lagändringen.

Regeringen är inte tillfreds med utvecklingen. Genom uppdelningen av den nuvarande straffskalan för grovt narkotikabrott (2–10 år fängelse) vill man uppnå att mängden och arten narkotika i ett enskilt fall ensam skall kunna motivera fastställande av straffvärdet i interval 6–10 års fängelse, dvs. inom ramen för den intervall som numera motsvarar den övre delen av straffskalan för grovt narkotikabrott. I alla fall vill man skapa förutsättningar för att mängden och arten narkotika ensam i en större

utsträckning än enligt praxis efter 2011 får denna betydelse. Detta framgår av motiveringen av den föreslagna lagändringen på s. 250.

Det nämnda syftet med lagändringen framgår dock inte på något sätt av lagtexten. I förslaget nämns inte några omständigheter som skulle särskilja synnerligen grovt narkotika brott från grovt narkotikabrott, till skillnad från gradindelningen narkotikabrott och grovt narkotikabrott. Enligt utredningen skall de omständigheter som skiljer grovt narkotikabrott från narkotikabrott tillämpas även vid gradindelningen mellan synnerligen grovt narkotikabrott och grovt narkotikabrott.

Som den föreslagna lagtexten är formulerad måste alltså rättstillämpningen, för att den skulle kunna motsvara regeringens intentioner, grunda sig på uttalanden i förarbetena. Uttalanden i förarbeten är dock inte bindande. Av dessa skäl måste det anses mindre lämpligt att – som det föreliggande förslaget gör – försöka åstadkomma ändringar i domstolarnas påföljdspraxis genom regeringens motivering av en föreslagen lagändring, när det avsedda resultatet inte framgår av den lagtext som Riksdagen ska anta. Regeringen ämnar alltså utnyttja rättstillämpningens starka bundenhet av förarbetena som har en stark tradition i Sverige. Särskilt på det straffrättsliga området måste dock legalitetsprincipen prioriteras. Det vore alltså önskvärt att i lagtexten fastställa de omständigheter som kan motivera placeringen av ett brott i straffskala för synnerligen grovt narkotikabrott.

7.3 Olovlig befattning med narkotikaprekusorer

Hovrätten över Skåne och Blekinge

Hovrätten ansluter sig till utredningens bedömning på s. 259 att någon ändrad gradindelning inte bör göras beträffande narkotikaprekusorer.

7.4 Konsekvenser för annat än straffmätningen

Hovrätten över Skåne och Blekinge

Som utredningen redovisar på s. 261 innebär utredningens förslag att preskriptionstiden för grovt narkotikabrott och grovt narkotikasmugglingsbrott som inte bedöms som synnerligen grovt brott sänks från 15 år till 10 år. Utredningen uttrycker på samma sida uppfattningen att den sänkta preskriptionstiden inte medför några konsekvenser i praktiken. Enligt hovrättens erfarenhet har det funnits fall där den sänkta preskriptionstiden hade fått den konsekvensen att brottet inte hade kunnat lagföras.

8 Konsekvenser

8.1 Ekonomiska konsekvenser

Bedömning: Om våra förslag genomförs, kommer de att medföra ökade kostnader för Kriminalvården. De ekonomiska konsekvenserna uppstår emellertid först på längre sikt. Våra förslag leder inte till några kostnadsökningar för rättsväsendet i övrigt.

Domstolsverket

Domstolsverket delar den bedömning utredningen gjort i konsekvensanalysen att förslagen inte kommer att leda till några kostnadsökningar för rättsväsendet.

Rikspolisstyrelsen

Styrelsen vill nämna att förslagen – liksom domstolens nya praxis – påverkar handläggningstiderna och resursåtgången då även faktorer som yrkesmässighet, organisationsgrad, syfte samt den misstänktes roll och motiv m.m. måste klargöras i större utsträckning.

Kriminalvården

Av betänkandet framgår att utredningens förslag inte syftar till att generellt skärpa straffen för de grova narkotika- och narkotikasmugglingsbrotten, men att en följd kommer att bli att straffen skärps för gärningar som avsett hantering av mycket stora mängder narkotika. I avsnittet ekonomiska konsekvenser förs mot bakgrund av detta ett resonemang om de kostnadsökningar utredningens förslag kan medföra för Kriminalvården. I betänkandet har man utgått från att utredningens förslag inte kommer att leda till ett ökat antal dömda, utan endast till längre strafftider för vissa dömda, vilket skulle innebära att de ekonomiska konsekvenserna för Kriminalvården får genomslag först efter ett antal år av tillämpning av de ändrade straffnivåerna.

Av betänkandet framgår emellertid också att införandet av en särskild straffskala för de brott som anses vara synnerligen grova bör ge en signal till övriga myndigheter och aktörer i samhället att prioritera förebyggandet och bekämpandet av sådan brottslighet. Kriminalvården vill i detta sammanhang framhålla följande. Om utredningens förslag leder till en ökad satsning för att bekämpa grov narkotika- och narkotikasmugglingsbrottslighet kan detta leda till att de senaste årens nedåtgående trend avseende antalet domar gällande denna typ av brottslighet bryts. Ett större antal domar skulle dels kunna öka Kriminalvårdens kostnader på kortare sikt men också medföra en högre ökning av den totala straffmassan, beräknat utifrån utredningens antagande om att genomsnittsstraffet höjs med två år för 20 procent av de som döms, och därmed större kostnadsökningar än vad man resonerat kring i betänkandet.

Kriminalvården instämmer i bedömningen att de ekonomiska konsekvenserna av utredningens förslag är beroende av flera faktorer och att myndighetens kostnadsökningar därför är svårberäknade. Enligt Kriminalvårdens uppfattning är kostnadsökningarna exempelvis beroende bl.a. av övrig klientutveckling och huruvida Kriminalvården kan hantera den totala klientutvecklingen inom befintligt anstaltsbestånd eller inte. Kriminalvården räknar inte med att utredningens förslag medför några kostnadsökningar i det kortare perspektivet. Kriminalvården kommer dock att utvärdera klientförändring kopplat till en bedömning av framtida klientutveckling och hur behovet av framtida anstaltsplatser utvecklas vid ett genomförande av utredningens förslag. Mot denna bakgrund kan, enligt myndighetens uppfattning, ett eventuellt behov av ökade anslag inte uteslutas.

Stockholms universitet (Kriminologiska institutionen)

Förslaget förväntas innebära en kostnadsökning på 100 miljoner per år. Utredaren reflekterar inte över om dessa pengar skulle kunna användas på ett alternativt sätt för att minska skadorna av narkotika. I ljuset av de neddragningar av resurser för förebyggande arbete som skett under det senaste kvartsseket, förefaller det något märkligt att lägga 100 miljoner på att skärpa de redan mycket långa straffen.

8.2 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Bedömning: Våra förslag kan antas medföra vissa positiva effekter framför allt för det brottsförebyggande arbetet.

Kustbevakningen

Kustbevakningen noterar att förslaget medför ny befogenhet för vid Kustbevakningen i enlighet med 23 kap. 8 § andra stycket rättegångsbalken, men bedömer att de tillkommande uppgifterna blir begränsade och kan utföras genom omprioriteringar inom det aktuella verksamhetsområdet.

Tullverket

En konsekvens av utredningens förslag om straffskalans utformning för den synnerligen grova narkotikabrottsligheten är att bl.a. Tullverket får utökade befogenheter att använda hemliga tvångsmedel, t.ex. hemlig rumsavlyssning, i dessa fall. Hemliga tvångsmedel används i ett relativt tidigt utredningsskede och det kan då vara svårt att bedöma om kvalifikationsgrunderna är grova eller synnerligen grova. Normalt bör kända kvalifikationsgrunderna på det utredningsstadiet endast utgöras av sort och mängd. Tullverket anser att utredningen borde ha lämnat någon ledning, t.ex. i form av ett större angivet mängdspann, för hur gränsdragningen mellan de grova och synnerligen grova brotten kan ske. Tullverket bedömer att förslaget i praktiken därför inte kommer att innebära någon mer omfattande användning av denna typ av tvångsmedel.

Stockholms universitet (Kriminologiska institutionen)

Utredaren påstår att straffskärpningen kan antas ”få viss positiv inverkan på brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet. Den allvarigare inställningen från samhällets sida på den grövsta narkotikabrottsligheten bör ge en signal till myndigheter och andra aktörer i samhället att prioritera åtgärder som syftar till att förebygga och bekämpa sådan brottslighet”. För detta antagande finns det inte något empiriskt belägg. Snarare kan det motsatta hävdas – lagstiftningens och rättsväsendets starka prioritering av narkotikabrottsligheten under flera decennier har inte lyckats uppnå brottsförebyggande effekter.

9 Frågor som ligger utanför betänkandet

9.1 System för farlighetsbedömningar

Riksförbundet Narkotikafritt Samhälle (RNS)

Exakt vilka mängder för olika typer av narkotika det ska handla om för att komma upp i en ”synnerligen stor mängd” är en grannlaga uppgift för rättsväsendet att avgöra. Samma problem finns när det gäller att dra gränsen mellan grovt brott och normalbrott. RNS anser att Sverige bör etablera ett system för att på vetenskapliga och empiriska grunder skapa så bra underlag som möjligt för att bedöma olika drogers farlighet så att domstolarna kan utdöma straff på ett så vederhäftigt sätt det bara går. Det skulle behöva inrättas ett råd, där landets främsta experter finns representerade, som kan producera underlag om just drogers farlighet. Detta råd borde även få i uppgift att mycket snabbare än idag ta fram underlag för att narkotikaklassa nya psykoaktiva substanser. Den processen går idag alldeles för långsamt.

Svenska Narkotikapolisföreningen (SNPF)

Förtydligande om behovet av ett system för forensisk värdering av farligheten hos enskilda narkotika, särskilt nyklassade preparat. Efter Högsta domstolens avgöranden 2011 ska frågan om farligheten hos enskilda narkotika anses vara en bevisfråga. Den snabba ökningen av narkotikaklassningar (bara sedan juli 2013 totalt 20 preparat) kommer att medföra ett ökande behov av en forensisk logistik som klarar av att med kort varsel tillhandahålla begärda utlåtanden. Frågan bör avgöras i regleringsbrev. För poliser, tullnärer och åklagare är denna fråga f.n. praktiskt svårhanterlig, då eftersökandet av sakkunniga inom narkotikaområdet för att få utlåtanden om nya narkotika kan vara mycket tidskrävande. Vid uppbyggnaden bör även säkerställas att berörda myndigheter utarbetar en preliminär farlighetsbedömning för varje enskilt nytt preparat i samband med klassningen av nya narkotika. Det skulle vara av betydelse för rättssäkerheten, särskilt som många nya narkotika sinsemellan varierar starkt i fråga om doser och omedelbar farlighet. Utredningen hade kun-

nat lämna förslag i den riktningen med hänvisning till sina allmänna direktiv (s. 282) om att ta upp ”andra frågor som knyter an till uppdraget”.

Svenska Carnegie Institutet

Högsta domstolen har genom en serie avgöranden 2011–2012 markerat att bedömningar av farligheten hos enskilda narkotika skall anses vara en bevisfråga. Åklagarsidan skall kunna åberopa ny bevisning ifall det framkommit ny dokumentation om farligheten hos en viss typ av narkotika, exempelvis en tidigare okänd hälsorisk, såsom psykoser. Man får då förutsätta att även försvaret skall ha samma rätt att åberopa ny eller tidigare ej beaktad bevisning avseende farligheten. Förfarandet kan leda till att ett antal domstolar kan tvingas avgöra dylika spörsmål *ad hoc*, på basen av de sakkunnigutlåtanden som kan framläggas just vid det tillfället. Stiftelsen har erfarenhet av att åklagare kan begära utlåtanden med kort varsel, vid några tillfällen på bara någon dag. Även om det ibland går att tillmötesgå dylika önskemål, gör tidspresen att man inte alltid kan räkna med att sakkunniga finns direkt tillgängliga.

Enklaste sättet att skapa systematik och förutsägbarhet vid farlighetsbedömningar torde vara att införa ett särskilt reglerat system för sakkunnigförsörjningen i narkotikamål där farlighetsfrågor behandlas. Systemet bör ha följande inslag:

1. *Föreskrifter i instruktioner eller regleringsbrev* till berörda myndigheter om skyldighet att gå domstolar och myndigheter till handa med sakkunnigutlåtanden och sakkunnigmedverkan vid farlighetsbedömning av nya narkotika. I första hand bör detta gälla Folkhälsomyndigheten och Läkemedelsverket, som idag har i uppdrag att bevaka drogutvecklingen för att sammanställa underlag för förslag om narkotikaklassning av nya substanser. En sådan reglering skulle ge främst åklagare och domstolar tydlig anvisning om vart de kan vända sig vid behov av sakkunnigbedömning av farlighet m.m.
2. *Uppbyggnad av ett nätverk av sakkunniga* med kompetens inom narkotikaområdet och erfarenhet av forensiska och straffrättsliga spörsmål. Medlemmarna skulle stå till domstolars och myndigheters förfogande i narkotikamål där det kan förekomma farlighetsbedömningar av nya narkotika. Ett sådant nätverk skulle dessutom vara av värde för bevakning av nya narkotika och insamlandet av nya rön om substansernas farlighet.
3. *Preliminära farlighetsbedömningar av nya substanser* i samband med att dessa förklaras vara narkotika. Ett exempel på hur detta kan göras är den översikt som stiftelsen lät göra som underlag för den ovan nämnda framställningen 2011 till regeringen i fråga om 2-DPMP. Preliminära farlighetsbedömningar kan också få stor betydelse för initiala skattningar av mängdbaserade gränser för grovt narkotikabrott m.m. och därmed för utnyttjandet av pro-

cessuella tvångsmedel. Bedömningarna bör förses med någon form av markering för att ange robustheten i dokumentationen. Ty dokumentationen kan variera mycket i omfattning och kvalitet. Särskilt fyllig är den kring fentanyl, vars mekanismer och risker är mycket väl kartlagda. I motsats härtill är dokumentationen kring vissa nya hallucinogener av typen ”spice” inledningsvis ofta begränsad till substansernas grundläggande kemiska egenskaper samt en notering att substanserna förekommit till missbruk i russyfte. Det gäller under senare tid bl.a. EAM-2201. Kunskapsläget i fråga om olika varianter av ”spice” kan förväntas bli bättre med tiden, särskilt om de blir föremål för mer omfattande missbruk.

9.2 Behandling inom Kriminalvården

Riksförbundet Narkotikafritt Samhälle (RNS)

Utöver vad som sagts ovan vill vi från RNS understryka vikten av att Kriminalvården i alla lägen erbjuder missbruksbehandling under fängelsestiden, alldeles oavsett hur långt straffet är. Även de som begår grova narkotikabrott är ofta narkotikamissbrukare och kan behöva hjälp för att ta itu med detta. Det finns ingen motsättning mellan att utdöma straff och att erbjuda möjligheter till behandling. Det är av stor vikt att Kriminalvården fortsätter sitt framgångsrika arbete med att hålla narkotikamissbruk borta från fängelserna för att skapa goda förutsättningar för livsförändringar hos de intagna.

9.3 Övriga synpunkter

Svenska Narkotikapolisföreningen (SNPF)

Svenska Narkotika[polis]föreningen tillstyrker betänkandets huvudförslag att det skall införas en särskild brottsrubricering, synnerligen grovt narkotikabrott, med åtföljande förändringar i straffskalorna. – Föreningen önskar dock påpeka att det alltjämt finns en rad andra juridiska spörsmål kring narkotikakontrollen som varit aktuella under senare år och som utredningen kunde ha behandlat inom ramen för sina allmänt hållna direktiv. De viktigaste är följande:

1. *Förtydligande av definitionen av narkotika i 8 § narkotikastrafflagen*, så att både syntetiska och naturliga former av en substans skall anses vara narkotika. Det skulle undanröja oklarheter av det slag som tidigare funnits kring bl.a. psilocybinhaltig svamp och DMT-haltig rotbark. Idag finns på internetmarknaden ett betydande antal droger, där den psykoaktiva substansen i sig är narkotika men den biologiska beredningen (främst växter och svampar) inte är angiven på svenska narkotikaförteckningar. I analogi med HD:s aktuella avgörande (B 1062-13, 2014-04-08) torde man kunna sluta sig till att många liknande preparat ej är att anse som narkotika i Sverige, även om de har samma verkan som

sina enskilda narkotikaklassade beståndsdelar. Ett förtydligande av ovan nämnt slag skulle enklast kunna göras genom ett tillägg i narkotikastrafflagen 8 § 1 st. 1 meningen, så att denna kommer att lyda ”... egenskaper eller effekter, *oavsett om de är naturligt förekommande eller syntetiskt framställda*, och ...”. Det skulle i detta avseende göra den svenska narkotikadefinitionen parallell med den som finns i Förenta nationernas psykotropkonvention (1971, art. 1.e). Förtydligandet skulle öka möjligheterna till polisiär och tullnär narkotikabekämpning av varor som innehåller narkotika utan att själva räknas som narkotika. Utredningen hade kunnat lägga förslag i den riktningen med stöd av sina direktiv (s. 284) om att ”beakta Sveriges internationella åtaganden”.

2. *Komplettering av narkotikadefinitionen i narkotikastrafflagen.* Idag finns på den globala marknaden ett stort antal naturliga eller syntetiska droger med tydligt narkotikalika effekter utan att de är narkotika enligt svensk lag. De utgör ett betydande problem för sjukvården (under senare tid bl.a. syntetiska cannabinoider, i medierna kända under benämningen ”spice”) samt för polisens och tullens operativa narkotikabekämpning. I praktiken betyder deras rikliga förekomst att många narkotikalika droger kan införas och spridas i landet utan [att] myndigheterna kan sätta någon effektiv damm för flödet. Nuvarande system med förstörandelagen (2011:111) och klassning av enskilda preparat är för svagt och för långsamt för att utgöra något effektivt avskräckande hinder. Frågan utreddes i SOU 2008:120, som dock valde att inte föreslå någon ändring av narkotikadefinitionen. Sedan dess har antalet oreglerade droger på internet ökat påtagligt. I SOU 2014:43 hade man kunnat göra en förnyad prövning av frågan under hänvisning till sina direktiv om att ”överväga hur väl lagstiftningen står sig i tiden” (s. 281) och då kunnat påtala att denna svaghet håller på att göra den nuvarande uppräkningsdefinitionen för narkotika obsolet. Frågan är tekniskt komplicerad. Därför avstår Svenska Narkotika[polis]föreningen från att här lämna uttryckligt förslag om ändring i narkotikastrafflagen. Föreningen påpekar dock att frågan måste få en skyndsam lösning för att mer effektivt möta hotet från det globala drogutbudet.

3. *Förtydligande av farlighetsrekvisiten i 3 § narkotikastrafflagen.* Det skulle innebära att man specificerar vilka egenskaper hos en viss typ av narkotika som ska anses vara särskilt allvarliga. Så sker t.ex. i motsvarande finländsk lagstiftning, som också refereras kort av utredningen (s. 183 f.). I betänkandet görs dock ingen ytterligare analys av denna fråga. Med hänsyn till att enskilda narkotikapreparat kan vålla fara på många olika sätt bör de viktigaste rekvisiten (kriterierna) fastställas i narkotikastrafflagen. Baserat på erfarenheterna hos föreningens medlemmar önskar föreningen föreslå att bl.a. sådana kriterier lyfts fram: giftighet (akut toxicitet), beroenderisk (tillvänjningsrisk), risk för psykiska störningar, risk för oberäkneliga eller svårberäkneliga effekter, risk för framkallande av våld, potential som medel för strategiskt bruk för genomförande av

planerade brott, samt verkan i särskilt små doser. Ur polisiär synpunkt är det av mindre vikt att beakta kriterier som risk för kroppsliga skador eller sjukdomar, eller risk för social insufficiens, även om sådana kriterier kan vara betydelsefulla i andra sammanhang. Utredningen hade kunnat lämna förslag i den riktningen med hänvisning till sina allmänna direktiv (s. 282) om att ha upp ”andra frågor som knyter an till uppdraget”.

[...]

Svenska Narkotika[polis]föreningen uttrycker förhoppningen att även dessa spørsmål får en lösning i den kommande propositionen.

Svenska Carnegie Institutet

Vid sidan av den straffrättsliga regleringen har utredningen haft mandat att ”överväga hur väl lagstiftningen står sig i tiden och fyller sitt syfte” (s. 281), att ”föreslå de författningsändringar som behövs för att åstadkomma en modern och ändamålsenlig reglering” (s. 281), att ”identifiera och ta upp andra frågor som knyter an till uppdraget” (s. 282) samt att ”beakta Sveriges internationella åtaganden” (s. 284). Utredningen hade, genom att hänvisa till de här åberopade avsnitten i direktiven, kunnat lämna förslag till lösningar även på ett antal kända aktuella problem kring narkotikastrafflagen. Så har dock inte skett. – Som exempel på dylika frågor där utredningen kunde ha lämnat ytterligare förslag önskar stiftelsen lyfta fram följande:

I. Narkotikadefinitionens lydelse

I 8 § narkotikastrafflagen definieras narkotika medelst genus proximum ”läkemedel eller hälsofarliga varor” jämte ytterligare bestämmelser. I denna definition är ”hälsofarliga varor” en konnotativ (egenskapsutmärkande) bestämning; varorna förväntas på något sätt kunna skada människors hälsa. I lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor anges dock (2 § 1 st.) att lagen inte skall tillämpas på narkotika enligt narkotikastrafflagen. I lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor har ”hälsofarliga varor” en denotativ bestämning (uppräkningsdefinition eller utpekande definition på basen av aktuella förteckningar i bilagan till förordningen [1999:58] om hälsofarliga varor). Detta leder till att narkotika enligt narkotikastrafflagen kan vara hälsofarliga varor men att hälsofarliga varor enligt lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor inte kan vara narkotika. Den terminologiska konflikten mellan dessa två lagrum har diskuterats under flera år utan att få någon tillfredsställande lösning. – Enklaste sättet att lösa problemet torde vara att ändra definitionen i 8 § narkotikastrafflagen så att uttrycket ”läkemedel eller hälsofarliga varor” ersättes med ”läkemedel eller starkt psykoaktiva medel”.

II. Narkotikadefinitionens omfång med avseende på naturliga beredningar

I en serie avgöranden (senast B 1062-13, 2014-04-08) har Högsta domstolen klargjort att en naturlig beredning inte behöver vara narkotika i narkotikastrafflagens mening även om den innehåller en substans som är narkotika enligt denna lag. I naturen finns ett stort antal växter eller svampar som innehåller substanser som är narkotika enligt svensk lag, bl.a. *Mitragyna speciosa* (kratom; innehåller mitragynin) och *Senegalia berlandieri* (innehåller amfetamin och metamfetamin). I FN:s psykotropkonvention (1971, ratificerad av Sverige 1976) föreskrivs dock (art. 1.e) att medel under denna konvention omfattar såväl naturliga som syntetiska varianter. – Enklaste sättet att få svensk lag i överensstämmelse med Sveriges internationella åtaganden inom området narkotikakontroll torde vara att i 8 § narkotikastrafflagen omedelbart före frasen ”med beroendeframkallande egenskaper” skjuta in bisatsen ”oavsett om de är naturligt förekommande eller syntetiskt framställda”.

III. Narkotikadefinitionens tillämplighet på analoger

En analog (strukturell analog) är en substans som har samma grundstruktur som en annan kemisk substans men vars exakta sammansättning skiljer sig i något avseende. Substanserna kan ha snarlika effekter men betraktas ur kemisk synvinkel som olika. Förfarandet att producera analoger används inom den moderna drogindustrin för att komma runt den formella uppräkningsbaserade narkotikakontrollen. Narkotikaanaloger kallas ibland för ”designade droger” (eng. ”designer drugs”), då de avsiktligt formgivits för att ha verkan liknande kända narkotika men samtidigt ha en kemisk struktur som vid introduktionen på drogmarknaden inte finns upptagen på de inhemska narkotikaförteckningarna. – Ett sätt att ställa narkotikaanalogier under formell narkotikakontroll är att införa en generell, verkansbaserad definition. Frågan behandlades i SOU 2008:120, som dock ej avgav förslag i den riktningen. Sedan dess har det globala flödet av analoger blivit allt mer omfattande. Ett stort antal saluhålles på internet, ofta helt fria från nationell drogkontroll i ursprungslandet. Utvecklingen riskerar att göra den svenska definitionen av narkotika på basen av uppräkningslistor allt mer administrativt svårarbetad och, i ett längre perspektiv, även obsolet. Bara i fråga om fentanyler (en grupp syntetiska opiater med effekter som kan vara hundra- eller tusenfalt starkare än heroin) har man räknat med att 1 400 varianter kan framställas rent teoretiskt. Omkring 200 fentanyler har beskrivits i den vetenskapliga litteraturen, omkring 30 har påträffats på drogmarknaden, men endast ett tiotal är uttryckligen kontrollerade som narkotika i Sverige. Narkotikastraffutredningen hade kunnat studera senare års utveckling av sådana droger, liksom hur de kontrolleras i andra länder. Särskilt bör nämnas att federal

amerikansk narkotikakontroll numera omfattar analoger till substanser som finns på de amerikanska narkotikaförteckningarna I och II. Frågan är komplex, varför stiftelsen avstår från att här lämna något uttryckligt förslag. Frågan bör bli föremål för en snabbutredning med särskild sakkunskap, så att den nya utredningen kan lösa den uppgiften, som rör en högaktuell fråga då det gäller att ”överväga hur väl lagstiftningen står sig i tiden”.

[...]

V. Farlighetskriterier

I 3 § narkotikastrafflagen noteras som en av flera möjliga försvårande omständigheter att brottet ”... varit av särskilt farlig art”. En viktig del av farlighetsbedömningen av brottet är vilken narkotika det varit fråga om. I 1931 års internationella narkotikakonvention anses heroin vara en särskilt farlig typ av narkotika, vilket även speglas i det mångåriga svenska förbudet mot medicinsk användning av heroin. I 1961 års konvention anges bl.a. cannabis och heroin på förteckning IV, vars medel anses ha särskilt farliga egenskaper (art. 2.5). – I Finland har lagstiftaren valt att ange farlighetskriterier i landets motsvarighet till den svenska narkotikastrafflagen. Så bör ske även hos oss, även om kriterierna för svensk del bör vara delvis annorlunda. Narkotikastraffutredningen har ej följt det finska spåret med något förslag till vilka farlighetskriterier som bör prioriteras i den svenska narkotikastrafflagen. – Enklaste sättet att lösa detta problem torde vara genom att göra ett tillägg till 3 § narkotikastrafflagen genom ett nytt, tredje stycke med följande lydelse:

Vid bedömning av farligheten hos en enskild narkotika ska särskilt beaktas om substansen är livsfarlig genom sin sammansättning, är hastigt beroendeframkallande, har oberäkneliga eller svårberäkneliga effekter, är verksam i ytterst små doser, medför risker för psykiska störningar eller sjukdomar, kan utlösa eller användas för att avsiktligt utlösa våld eller har annan egenskap eller annan verkan som på ett jämförligt sätt kan framkalla särskild fara.

[...]