

Lagrådsremiss

Synnerligen grova narkotikabrott

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 10 december 2015

Morgan Johansson

Clara Ahlqvist
(Justitiedepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

Den straffrättsliga regleringen har en central roll i narkotikabekämpningen och ska tydligt förmedla att samhället tar avstånd från illegal narkotikahandling. Lagstiftningen måste därför vara tydlig och skapa förutsättningar för domstolarna att fullt ut beakta samtliga omständigheter som är relevanta för straffvärdet och att döma ut det straff som en viss gärning är värd. Detta gäller bl.a. gärningar som avsett hantering av synnerligen stora mängder narkotika. Dessa gärningar är enligt regeringens mening så allvarliga att de bör straffmätas på den övre delen av de nuvarande straffskalorna för grovt narkotikabrott och grov narkotikasmuggling.

För att åstadkomma en sådan ordning föreslår regeringen att straffskalorna delas upp och att det införs två nya brott: synnerligen grovt narkotikabrott och synnerligen grov narkotikasmuggling. Straffet för grovt narkotikabrott och grov narkotikasmuggling ska vara fängelse i lägst två och högst sju år. För synnerligen grovt narkotikabrott och synnerligen grov narkotikasmuggling döms till fängelse i lägst sex och högst tio år. Dessutom klargörs det i lagtexten vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett brott är synnerligen grovt.

Regeringens avsikt är inte att generellt påverka straffnivåerna. Däremot innebär förslagen att straffen skärps för gärningar som avsett hantering av synnerligen stora mängder narkotika.

Regeringen föreslår även att de särskilda brottsbeteckningarna ringa narkotikabrott och ringa narkotikasmuggling införs.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2016.

Innehållsförteckning

1	Beslut	3
2	Lagtext	4
2.1	Förslag till lag om ändring i narkotikastrafflagen (1968:64)	4
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (2000:1225) om straff för smuggling	6
3	Ärendet och dess beredning	8
4	Nuvarande ordning	8
4.1	Allmänt om påföljdsbestämning	8
4.2	Särskilt om narkotikabrott och narkotikasmugglingsbrott	9
4.3	Ordningen i några andra nordiska länder	15
5	Allmänna utgångspunkter	17
5.1	En viktig del av narkotikabekämpningen	17
5.2	En brottstyp som alla andra	18
5.3	Det bör inte finnas några straffvärdemässiga mängdtag	19
6	Synnerligen grova narkotikabrott	19
6.1	De befintliga straffskalorna är i huvudsak ändamålsenligt utformade	19
6.2	En uppdelad straffskala för de grova brotten	22
6.3	Särskilda brottsbeteckningar	33
7	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	35
8	Ekonomiska konsekvenser	35
9	Författningskommentar	37
9.1	Förslaget till lag om ändring i narkotikastrafflagen (1968:64)	37
9.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (2000:1225) om straff för smuggling	39
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Synnerligen grova narkotikabrott (SOU 2014:43)	42
Bilaga 2	Betänkandets författningsförslag	44
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	46

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i narkotikastrafflagen (1968:64),
2. lag om ändring i lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i narkotikastrafflagen (1968:64)

Härigenom föreskrivs att 2, 3 och 4 §§ narkotikastrafflagen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Är brott som avses i 1 § första stycket med hänsyn till arten och mängden narkotika samt övriga omständigheter att anse som ringa, döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

Är brott som avses i 1 § första stycket att anse som grovt, *skall* för grovt narkotikabrott dömas till fängelse, lägst två år och högst tio år.

Vid *bedömande huruvida* brottet är grovt *skall* särskilt beaktas, om *det* har utgjort ett led i en verksamhet som *har* bedrivits i större omfattning eller yrkesmässigt, avsett särskilt stor mängd narkotika eller *eljest* varit av särskilt farlig eller hänsynslös art. *Bedömningen skall grundas på en sammanvägning av omständigheterna*

Föreslagen lydelse

2 §¹
Är brott som avses i 1 § första stycket med hänsyn till arten och mängden narkotika samt övriga omständigheter att anse som ringa, döms för ringa narkotikabrott till böter eller fängelse i högst sex månader.

3 §²
Är brott som avses i 1 § första stycket att anse som grovt, döms för grovt narkotikabrott till fängelse i lägst två och högst *sju* år. Vid *bedömningen av om* brottet är grovt *ska det* särskilt beaktas om *brottet* har utgjort ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller yrkesmässigt, avsett *en* särskilt stor mängd narkotika eller *annars* varit av särskilt farlig eller hänsynslös art.

Är brottet att anse som synnerligen grovt, döms för synnerligen grovt narkotikabrott till fängelse i lägst sex och högst tio år. Vid bedömningen av om brottet är synnerligen grovt ska det särskilt beaktas om brottet har utgjort ett led i en verksamhet som utövats i organiserad form i syfte att i stor omfattning bedriva handel med

¹ Senaste lydelse 2000:1228.

² Senaste lydelse 2000:1228.

i det särskilda fallet.

narkotika, avsett en synnerligen stor mängd narkotika eller annars varit av synnerligen farlig eller hänsynslös art.

4 §³

För försök eller förberedelse till narkotikabrott eller grovt narkotikabrott liksom för stämpling till narkotikabrott, *som inte är att anse som ringa*, eller till grovt narkotikabrott döms, om gärningen avser annan befattning än som avses i 1 § första stycket 6, till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

För försök till olovlig befattning med narkotikaprekursorer döms, om gärningen avser annan befattning än som avses i 3 b § första stycket 2, till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

För försök eller förberedelse till narkotikabrott, *ringa narkotikabrott*, grovt narkotikabrott eller *synnerligen grovt narkotikabrott* liksom för stämpling till narkotikabrott, grovt narkotikabrott eller *synnerligen grovt narkotikabrott* döms *det*, om gärningen avser annan befattning än som avses i 1 § första stycket 6, till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

För försök till olovlig befattning med narkotikaprekursorer döms *det*, om gärningen avser annan befattning än som avses i 3 b § första stycket 2, till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2016.

³ Senaste lydelse 2006:46.

2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2000:1225) om straff för smuggling

Härigenom föreskrivs att 6 och 14 §§ lagen om straff för smuggling ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 §

Om en gärning som avses i 3 § gäller narkotika, döms för narkotikasmuggling till fängelse i högst tre år.

Om brottet är ringa, döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

Om brottet är att anse som grovt, döms för grov narkotikasmuggling till fängelse, lägst två och högst *tio* år. Vid bedömningen av om brottet är grovt *skall* det särskilt beaktas om gärningen avsett en särskilt stor mängd narkotika, om gärningen ingått som ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller yrkesmässigt, eller om verksamheten eller gärningen annars varit av särskilt farlig eller hänsynslös art.

Om brottet är ringa, döms för ringa narkotikasmuggling till böter eller fängelse i högst sex månader.

Om brottet är att anse som grovt, döms för grov narkotikasmuggling till fängelse *i* lägst två och högst *sju* år. Vid bedömningen av om brottet är grovt *ska* det särskilt beaktas om gärningen avsett en särskilt stor mängd narkotika, om gärningen ingått som ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller yrkesmässigt, eller om verksamheten eller gärningen annars varit av särskilt farlig eller hänsynslös art.

Om brottet är att anse som synnerligen grovt, döms för synnerligen grov narkotikasmuggling till fängelse i lägst sex och högst tio år. Vid bedömningen av om brottet är synnerligen grovt ska det särskilt beaktas om gärningen har ingått som ett led i en verksamhet som utövats i organiserad form i syfte att i stor omfattning bedriva handel med narkotika, om gärningen avsett en synnerligen stor mängd narkotika, eller om verksamheten eller gärningen annars varit av synnerligen farlig eller hänsynslös art.

14 §

För försök till smuggling, narkotikasmuggling eller tullbrott samt för *försök*, förberedelse och stämpling till grov smuggling, grov narkotikasmuggling, grovt

För försök till smuggling, *grov smuggling*, narkotikasmuggling, *ringa narkotikasmuggling*, *grov narkotikasmuggling*, *synnerligen grov narkotikasmuggling*, tullbrott,

tullbrott eller grov olovlig befattning med smuggelgods döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken. Detsamma gäller förberedelse till *narkotikasmuggling samt stämpling till sådan narkotikasmuggling som inte är att anse som ringa.*

grovt tullbrott eller grov olovlig befattning med smuggelgods samt för förberedelse *eller* stämpling till grov smuggling, *narkotikasmuggling*, grov narkotikasmuggling, *synnerligen grov narkotikasmuggling*, grovt tullbrott eller grov olovlig befattning med smuggelgods döms *det* till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken. Detsamma gäller *för* förberedelse till *ringa narkotikasmuggling.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2016.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade den 30 maj 2013 att ge en särskild utredare i uppdrag att överväga och föreslå de ändringar som behövs för att åstadkomma en modern straffrättslig reglering för narkotikabrott och narkotikasmugglingsbrott som tydligt ger uttryck för en sträng, fast och konsekvent syn på all illegal hantering av narkotika. I uppdraget ingick bl.a. att kartlägga och analysera praxis, att ta ställning till vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett brott är grovt, att överväga behovet av förändringar med avseende på gradindelningen av narkotikabrott och narkotikasmugglingsbrott, samt att även i övrigt överväga behovet av förändringar i straffskalan för dessa brott (dir. 2012:29).

Utredningen, som antog namnet Narkotikastraffutredningen, överlämnade i juni 2014 betänkandet Synnerligen grova narkotikabrott (SOU 2014:43).

En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. Betänkandets lagförslag finns i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Justitiedepartementet (Ju2014/04158/L5).

Riksdagen har gett regeringen till känna att regeringen ska återkomma till riksdagen med förslag om ändring av straffskalorna för grovt narkotikabrott och grov narkotikasmuggling (bet. 2014/15:JuU14, rskr. 2014/15:138). Den frågan behandlas i avsnitt 6.2.

4 Nuvarande ordning

4.1 Allmänt om påföljdsbestämning

Brottsbalkens regler om påföljdsbestämning bygger på principerna om proportionalitet, ekvivalens och förutsebarhet. Med proportionalitet avses att straffet ska vara proportionellt i förhållande till det begångna brottets allvar och att svårare brott ska bestraffas strängare än lindrigare. Ekvivalens innebär att lika svåra brott ska ges lika stränga straff.

Utgångspunkten för påföljdsbestämningen är hur allvarlig eller klandervärd den begångna brottsligheten är. Straff ska alltså, med beaktande av intresset av en enhetlig rättstillämpning, bestämmas inom ramen för den tillämpliga straffskalan efter brottets eller den samlade brottslighetens straffvärde (29 kap. 1 § första stycket brottsbalken). Vid bedömningen av straffvärdet ska beaktas den skada, kränkning eller fara som gärningen inneburit, vad den tilltalade insett eller borde ha insett om detta samt de avsikter eller motiv som han eller hon haft. Det ska särskilt beaktas om gärningen inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person (29 kap. 1 § andra stycket brottsbalken). Vid bedömningen av straffvärdet ska hänsyn även tas till försvarande och förmildrande omständigheter (29 kap. 2 och 3 §§ brottsbalken).

Återfall i brott kan i viss utsträckning medföra ett högre straff än vad straffvärdet motsvarar (29 kap. 4 § brottsbalken). Omständigheter hänförliga till den tilltalades person eller dennes handlande efter brottet – s.k. billighetshänsyn – kan i stället medföra strafflindring (29 kap. 5 § brottsbalken).

När någon döms för flera brott ska rätten döma till en gemensam påföljd för brotten, om inte något annat är föreskrivet (30 kap. 3 § första stycket brottsbalken). Fängelse får användas som gemensamt straff för flera brott om fängelse kan följa på något av brotten. Vid ett gemensamt straff får fängelsestraffet sättas över det svåraste av de högsta straff som kan följa på brotten men inte överstiga de högsta straffen sammanlagda med varandra. Det gemensamma straffet får inte heller överstiga det svåraste straffet med mer än ett, två respektive fyra år, beroende på hur högt det svåraste straffet är. För att överskrida det svåraste straffet med fyra år krävs att detta är åtta år eller längre (26 kap. 2 § brottsbalken).

Även vid återfall i brott kan straffet sättas över det svåraste straff som kan följa på brottet, om den tilltalade dels tidigare dömts till fängelse i lägst två år, dels sedan den domen vunnit laga kraft begått ett brott som är belagt med fängelse i mer än sex år. Då får det högsta straffet överskridas med upp till fyra år (26 kap. 3 § brottsbalken). Sådan förhöjning får dock inte ske på grundval av brott som någon begått innan han eller hon fyllt 21 år.

Om det längsta tidsbestämda straffet är tio år för ett enstaka brott kan straffet alltså som mest bestämmas till 18 år vid flerfaldig brottslighet och återfall i särskilt allvarlig brottslighet.

4.2 Särskilt om narkotikabrott och narkotikasmugglingsbrott

Narkotikastrafflagen

Bestämmelser om olovlig befattning med narkotika finns i narkotikastrafflagen (1968:64). Bestämmelser om straff för bl.a. olovlig införsel och utförsel av narkotika finns dock i lagen (2000:1225) om straff för smuggling, kallad smugglingslagen.

Enligt 1 § första stycket narkotikastrafflagen döms den som olovligen

1. överlåter narkotika,
2. framställer narkotika som är avsedd för missbruk,
3. förvärvar narkotika i överlåtelsesyfte,
4. anskaffar, bearbetar, förpackar, transporterar, förvarar eller tar annan sådan befattning med narkotika som inte är avsedd för eget bruk,
5. bjuder ut narkotika till försäljning, förvarar eller befordrar vederlag för narkotika, förmedlar kontakter mellan säljare och köpare eller företar någon annan sådan åtgärd, om förfarandet är ägnat att främja narkotikahandel, eller
6. innehar, brukar eller tar annan befattning med narkotika, om gärningen sker uppsåtligen, för *narkotikabrott* till fängelse i högst tre år.

Om ett brott som avses i 1 § första stycket med hänsyn till arten och mängden narkotika samt övriga omständigheter är att anse som ringa,

döms enligt 2 § narkotikastrafflagen till böter eller fängelse i högst sex månader. Om brottet är att anse som grovt, döms enligt 3 § i samma lag för *grovt narkotikabrott* till fängelse i lägst två och högst tio år. Som redovisats ovan innebär regleringen om flerfaldig brottslighet och återfall i sådana fall ett förhöjt straffmaximum om fängelse i 18 år.

Vid bedömningen av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om det har utgjort ett led i en verksamhet som har bedrivits i större omfattning eller yrkesmässigt, avsett särskilt stor mängd narkotika eller annars varit av särskilt farlig eller hänsynslös art. Bedömningen ska grundas på en sammanvägning av omständigheterna i det särskilda fallet.

I 3 b § narkotikastrafflagen finns en särskild straffbestämmelse som innebär att den som på olika sätt uppsåtligen tar befattning med narkotikaprekursorer som är avsedda för olovlig framställning av narkotika döms för *olovlig befattning med narkotikaprekursorer* till fängelse i högst två år. Om brottet med hänsyn till arten och mängden narkotika som avses framställas samt övriga omständigheter är att anse som ringa, döms till böter eller fängelse i högst sex månader. Om brottet är att anse som grovt döms till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om brottet har utgjort ett led i en verksamhet som har bedrivits i större omfattning eller yrkesmässigt, avsett framställning av särskilt stor mängd narkotika eller annars varit av särskilt farlig eller hänsynslös art.

I 4 § första stycket narkotikastrafflagen föreskrivs ansvar för försök och förberedelse till narkotikabrott och grovt narkotikabrott liksom för stämpling till narkotikabrott, som inte är att anse som ringa, och till grovt narkotikabrott i enlighet med bestämmelserna i 23 kap. brottsbalken. För ansvar förutsätts att gärningen avsett annan befattning än som avses i 1 § första stycket 6 narkotikastrafflagen, dvs. innehav, brukande eller annan befattning med narkotika. Av andra stycket i samma lagrum följer att även försök till olovlig befattning med narkotikaprekursorer i vissa fall är kriminaliserat. Anstiftan av och medhjälp till narkotikabrott av normalgraden, ringa brott och grovt narkotikabrott samt olovlig befattning med narkotikaprekursorer är straffbart enligt 5 § narkotikastrafflagen, om gärningen inte innefattar endast befattning enligt 1 § första stycket 6 eller 3 b § första stycket 2 samma lag.

Smugglingslagen

Enligt 3 § smugglingslagen döms den som agerar på visst sätt i samband med införsel till eller utförsel från landet av vissa varor för *smuggling*. Om gärningen gäller narkotika döms enligt 6 § första stycket smugglingslagen för *narkotikasmuggling* till fängelse i högst tre år. Är ett brott som avses i 3 § att anse som ringa döms enligt 6 § andra stycket till böter eller fängelse i högst sex månader. Om brottet är att anse som grovt döms enligt tredje stycket för *grovt narkotikasmuggling* till fängelse i lägst två och högst tio år. På motsvarande sätt som för grovt narkotikabrott gäller vid flerfaldig brottslighet och återfall ett förhöjt straffmaximum för grovt narkotikasmuggling om fängelse i 18 år.

Vid bedömningen av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om gärningen avsett en särskilt stor mängd narkotika, om gärningen ingått som ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller yrkes-

mässigt eller om verksamheten eller gärningen annars varit av särskilt farlig eller hänsynslös art.

Enligt 14 § smugglingslagen är försök och förberedelse till narkotikas- smuggling och grov narkotikasmuggling liksom stämpling till narkotika- smuggling, som inte är ringa, och grov narkotikasmuggling straffbart i enlighet med bestämmelserna i 23 kap. brottsbalken. Anstiftan av och medhjälp till narkotikasmuggling av normalgraden och ringa brott samt grov narkotikasmuggling är straffbart i enlighet med 23 kap. 4 § brotts- balken.

Avgöranden från Högsta domstolen avseende påföljdsbestämning i narkotikamål

Domstolarnas rättstillämpning har länge haft stor betydelse för påföljds- bestämningen i narkotikamål. Utmärkande för rättstillämpningen har varit att narkotikans sort och mängd ofta har varit av avgörande betydelse för bedömningen av såväl rubricering som straffvärde. Genom den s.k. Mefedrondomen (NJA 2011 s. 357) inleddes emellertid en omläggning av praxis. Omläggningen innebär framför allt att Högsta domstolen fjär- mat sig från den straffvärdebedömning och den straffmätningstradition som utvecklats i domstolarna och som byggde på tabeller avseende straffvärdet för olika preparat och mängder. Andra omständigheter än sort och mängd narkotika ska nu ges ett större genomslag (jfr även NJA 2011 s. 675 I och II, NJA 2011 s. 799, NJA 2012 s. 70, NJA 2012 s. 115, NJA 2012 s. 144, NJA 2012 s. 510, NJA 2012 s. 528, NJA 2012 s. 535, NJA 2012 s. 650, NJA 2012 s. 849 och NJA 2013 s. 321).

Högsta domstolens uttalanden i nämnda avgöranden om mängdens och övriga omständigheters betydelse vid påföljdsbestämning i narkotikamål kan sammanfattas enligt följande.

Både när det gäller gradindelning och straffvärde ska bedömningen ske på ett nyanserat sätt med beaktande av samtliga omständigheter som är av betydelse. Vid en given sort är mängden narkotika endast en faktor bland andra som ska inverka på bedömningen. Mängdfaktorns relativa betydelse kan vara ganska stor vid mindre allvarlig brottslighet men betydligt mindre vid brottslighet av allvarligare slag. Redan vid brotts- lighet som straffvärdemässigt befinner sig strax under eller vid gränsen för grovt brott spelar sort och mängd en förhållandevis mindre roll, medan sådana omständigheter som yrkesmässighet, organisationsgrad, vinningssyfte och hänsynslöshet vid spridningen av narkotikan träder i förgrunden. Efter hand som en narkotikabrottslighet bör tillmätas ett allt högre straffvärde avtar betydelsen av sort och mängd som straffvärde- faktorer.

Beteckningarna grovt narkotikabrott och grovt narkotikasmugglings- brott är avsedda för de allvarligaste gärningarna, sådana som ingår i en yrkesmässig eller organiserad narkotikahandel med inriktning på att i vinningssyfte sprida bruk av narkotika och hänsynslöst utnyttja andras beroende. Bedömningen ska ske med beaktande av den roll som den tilltalade har haft när det gäller narkotikahandlingen i vidare mening, graden av delaktighet i handlingen och, vid mer organiserad verksamhet, den ställning som den tilltalade har haft i organisationen. Av betydelse är vidare vilken insikt som den tilltalade har haft rörande narkotikahandeln

organisation och hans eller hennes eget syfte med hanteringen. Även fördelningen av brottslighetens ekonomiska utbyte har betydelse.

Att sort och mängd endast är faktorer bland andra av betydelse för ett narkotikabrotts svårhetsgrad hindrar inte att dessa ofta i praktiken bildar utgångspunkt för bedömningen. Men bedömningen får inte stanna där, i vart fall inte om det finns andra straffvärdepåverkande omständigheter. När det gäller bedömningen av straffvärdet för ringa brott kan emellertid generellt accepteras att den sker i huvudsak efter schabloner och när det gäller narkotikabrott bör schablonen bygga på sort och mängd narkotika. Dessa båda faktorer är alltså även efter Högsta domstolens praxisomläggning i princip avgörande för hur gränsen dras mellan ringa narkotikabrott och narkotikabrott av normalgraden.

Mängden narkotika kan, även ensamt, i vissa fall motivera att ett narkotikabrott bedöms som grovt och det kan även ligga till grund för ett straff som är klart högre än minimistraffet för grovt narkotikabrott. Enbart mängden bör dock enligt Högsta domstolen i allmänhet inte föranleda bedömningen att straffvärdet motsvarar ett fängelsestraff som sträcker sig mer än några år över minimistraffet för grovt brott. Den betydelse som tillmäts mängden narkotika tillåts dock att variera något med preparatets farlighet. När det gäller olaglig hantering av cannabis bör mängden i sig, om det inte rör sig om aldeles extrema fall, inte kunna föranleda ett så strängt straff som fängelse i fem år. Ju högre upp man kommer i straffskalan för grovt narkotikabrott desto mer träder sådana omständigheter som yrkesmässighet, organisationsgrad, vinningsyfte och hänsynslöshet vid spridningen av narkotikan i förgrunden. På motsvarande sätt minskar därmed betydelsen av sort och mängd, låt vara att en stor mängd i sig kan tala för att det har rört sig om en yrkesmässig och organiserad verksamhet. Mängden får också en dominerande betydelse i de fall det saknas andra omständigheter som är värda att beakta vid bedömningen av ett brotts svårhet.

Högsta domstolens uttalanden i några avgöranden, främst Nittiosjukilosdomen (NJA 2012 s. 144) och Cannabis smugglingens domen (NJA 2012 s. 535), har uppfattats som att Högsta domstolen har satt upp straffvärdemässiga tak för betydelsen av mängden narkotika. I litteraturen har mot den bakgrunden angetts riktvärden för var den övre gränsen för mängdens betydelse kan tänkas gå när det gäller olika preparat (se Borgeke, Påföljdsbestämning i narkotikamål, SvJT 2013 s. 53–54 och Borgeke, Månsson och Sterzel, Studier rörande påföljdspraxis m.m., femte upplagan, 2013, s. 946). Högsta domstolens avgöranden har fått till följd att de mängder som enligt litteraturen krävs för grovt brott är fördubblade i jämförelse med de tabellvärden som tidigare användes. Någon egentlig förändring har däremot inte skett när det gäller var gränsen mellan normalgraden av narkotikabrott eller narkotikasmuggling och ringa brott dras.

De omständigheter som Högsta domstolen i Mefedrondomen och i de efterföljande avgörandena har uttalat skulle kunna påverka straffvärdet kan delas upp enligt följande.

Som straffvärdehöjande kan det beaktas om

- det har rört sig om stora mängder narkotika,
- narkotikan inte varit avsedd för eget bruk,

- det varit fråga om organiserad narkotikahandel, särskilt om den har varit internationell,
- narkotikahandeln varit omfattande och välorganiserad,
- brottsligheten varit ägnad att leda till en omfattande spridning av narkotika,
- många personer har varit inblandade i brottsligheten,
- gärningsmannen intagit en central eller på annat sätt framträdande eller viktig ställning i den organisation som legat bakom narkotikahandlingen,
- gärningsmannen haft insikt i organisationens storlek och inriktning,
- handlingen syftat till handel med narkotika,
- brottsligheten bedrivits i vinstsyfte eller verksamheten varit ägnad att ge en inte obetydlig vinst,
- gärningsmannen haft del i vinsten av verksamheten och eventuellt bestämt vinstfördelningen och själv tagit största vinsten,
- gärningsmannen i övrigt fick någon ersättning och hur stor denna i så fall var,
- gärningsmannen hade planerat för en fortsatt och utvidgad handel med narkotika,
- brottsligheten sträckte sig över en lång tid,
- det varit fråga om smuggling av narkotika till Sverige,
- smuggling av narkotika genomförts på ett mycket svårupptäckt eller i övrigt förslaget sätt,
- distributionssättet för narkotikan varit särskilt effektivt eller sofistikerat,
- försäljning av narkotika skett till en stor krets av okända, exempelvis via internet, till ungdomar eller till intagna på kriminalvårdsanstalt, eller
- gärningsmannen utnyttjat andra personer i verksamheten för att skydda sig själv.

Som straffvärdesänkande kan det beaktas om

- brottsligheten haft samband med gärningsmannens eget missbruk,
- narkotikan till stor del varit avsedd för eget bruk,
- det rört sig om ett ursprungligt samköp,
- försäljningen varit begränsad till vänner och bekanta,
- det varit fråga om en passiv, okvalificerad eller osjälvständig förvaring eller transport av narkotika,
- handlingen varit kortvarig,
- gärningsmannen inte haft någon fysisk eller administrativ befattning med narkotikan,
- smuggling av narkotika inte präglats av någon förslagenhet,
- brottet stannade vid försök,
- gärningsmannen blivit utsatt för hot, tvång eller utnyttjande, eller
- det varit fråga om medverkan i mindre mån.

Avgöranden från underrätterna

För att kartlägga effekten av Högsta domstolens nya praxis för påföljdsbestämning i narkotikamål har utredningen gått igenom drygt 120 narkotikadomar för 2013 från hovrätterna. Genomgången visar att Högsta domstolens nya påföljdspraxis har fått genomslag i underrätterna. Såväl tingsrätterna som hovrätterna redovisar i sina domskäl vid sidan av sort och mängd narkotika andra omständigheter som anses vara av betydelse i främst straffvärdefrågan, men även i viss utsträckning i rubriceringsfrågan. I vart fall gäller detta vid brottslighet som har ett straffvärde överstigande någon månads fängelse.

Genomgången visar vidare att hovrätterna och tingsrätterna i stor utsträckning tillämpar de straffvärdemässiga mängdtak som anges i litteraturen. Endast i fall där det handlat om mycket stora mängder narkotika förekommer det att straffvärdet bedöms vara högre än vad som anges som riktvärde i litteraturen. Detta innebär att fängelsestraffen vid grovt brott i de allra flesta fall har blivit lägre – eller avsevärt lägre – än de straff som före praxisomläggningen skulle ha dömts ut enligt tidigare tillämpade tabellvärden vid hantering av motsvarande sort och mängd narkotika. Det finns emellertid exempel även på motsatsen, dvs. att fängelsestraffet, mot bakgrund av att vissa försvarande omständigheter visats och beaktats, blivit längre med den nya praxisen än om de tidigare tillämpade tabellvärdena skulle ha använts.

De omständigheter som i underrätterna mest frekvent lyfts fram i straffvärdehöjande riktning är om

- narkotikan innehafts, framställts etc. i överlåtelse- eller försäljningssyfte,
- hanteringen syftat till vinst,
- gärningsmannen skulle få ekonomisk ersättning för hanteringen och i så fall hur stor eller liten,
- narkotikan smugglats in i Sverige,
- gärningsmannens befattning med narkotikan utgjort ett led i en (internationellt) organiserad narkotikahandel,
- gärningsmannen haft vetskap om och insikt i den organisation som han eller hon ingått som ett led i,
- (vid smuggling) narkotikan transporterats på ett förslaget sätt, och
- gärningsmannen haft en aktiv och central roll i hanteringen och agerat självständigt.

De omständigheter som mest frekvent lyfts fram i straffvärdesänkande riktning är om

- narkotikan innehafts, framställts etc. för eget bruk,
- handlandet haft samband med eget missbruk och ett behov av att finansiera det,
- gärningsmannen saknat vetskap om och insikt i den organisation som han eller hon ingått som ett led i,
- gärningsmannen enbart agerat utifrån givna instruktioner och hanteringen varit passiv och okvalificerad, och
- hanteringen (exempelvis förvar eller transport) pågått under en begränsad tid.

Statistiska uppgifter om narkotikabrott och narkotikasmugglingsbrott

Av statistiska uppgifter från Brottsförebyggande rådet (Brå) och Kriminalvården framgår följande. Antalet lagföringsbeslut för narkotikabrott har mer än fördubblats under åren 2003–2014. Ökningen har dock nästan uteslutande avsett de ringa brotten. Lagföringsbesluten för grova narkotikabrott har däremot minskat kraftigt, främst efter 2011, och färre har dömts till fängelse. Under samma period har antalet lagföringsbeslut för narkotikasmugglingsbrott ökat, men även här kan ses en tydlig minskning av antalet grova brott efter 2011.

Sedan 2009 har de genomsnittliga fängelsetiderna för narkotikabrott blivit påtagligt kortare. Från att 2009 ha legat på nästan fem år har den genomsnittliga fängelsetiden för grovt narkotikabrott på senare år minskat till runt fyra år eller mindre. Den genomsnittliga fängelsetiden för grov narkotikasmuggling har förändrats på ett liknande sätt från sex och ett halvt år 2009 till runt fyra år 2014. En del av de brott som tidigare skulle ha lagförts som grovt narkotikabrott synes dessutom numera lagföras som brott av normalgraden.

När det gäller straffnivåerna för grovt narkotikabrott har det skett en andelsförskjutning där de längre fängelsestraffen, sex år eller längre, under senare år står för en mindre andel av påföljderna och de kortaste fängelsestraffen står för en allt större andel. Denna utveckling påbörjades redan 2008. Motsvarande andelsförskjutning har skett även för de grova narkotikasmugglingsbrotten. Andelen längre fängelsestraff, åtta år och däröver, har minskat drastiskt åren 2011–2012 för de grova narkotikasmugglingsbrotten.

Att antalet som döms till fängelse har minskat samtidigt som de utdömda fängelsetiderna har blivit kortare har påverkat det totala antalet utdömda fängelseår. År 2003 utdömdes runt 2 500 fängelseår för narkotikabrott, vilket kan jämföras med cirka 1 250 fängelseår 2014. Minskningen påbörjades redan 2010 men blev än mer påtaglig 2012 och 2013. Straffmassan för narkotikasmuggling har också minskat och tydligast har denna utveckling varit efter 2011.

De senaste årens utveckling bör åtminstone delvis kunna förklaras med en förändrad praxis för påföljdsbestämningen i narkotikamål. Utvecklingen mot allt kortare fängelsetider för narkotikabrott påbörjades dock redan ett par år innan Högsta domstolens praxisändring.

4.3 Ordningen i några andra nordiska länder

Lagstiftning och rättspraxis avseende narkotikabrott och narkotikasmugglingsbrott är relativt likartad i de nordiska länderna.

I Finland är straffet för narkotikabrott böter eller fängelse i högst två år. Om vid narkotikabrott föremålet för brottet är synnerligen farlig narkotika eller en stor mängd narkotika, det eftersträvas avsevärd ekonomisk vinning, brottet begås som ett led i verksamheten för en kriminell sammanslutning som organiserats särskilt för att begå narkotikabrott i stor omfattning, flera människor utsätts för allvarlig fara till liv eller hälsa, eller narkotika sprids till minderåriga eller annars på ett hänsyns-

löst sätt, och narkotikabrottet även bedömt som en helhet är grovt, döms för grovt narkotikabrott till fängelse i lägst ett och högst tio år.

”Synnerligen farlig narkotika” definieras som narkotika vars bruk medför livsfara vid felaktig dosering, fara för allvarlig hälsoskada även vid kortvarigt bruk eller starka avvänjningssymptom. I rättspraxis har ansetts att t.ex. heroin, kokain, amfetamin, metamfetamin, LSD, ecstasy, buprenorfin, fentanyl och GHB är synnerligen farliga narkotika. Narkotikans synnerligen farliga art medför dock i sig inte med nödvändighet att ett brott är att bedöma som grovt. Enligt rättspraxis kan det t.ex. krävas en stor mängd synnerligen farlig narkotika för att brottet ska bedömas på det sättet.

Den som olagligen brukar narkotika eller för eget bruk innehar eller försöker anskaffa en liten mängd narkotika döms för straffbart bruk av narkotika till böter eller fängelse i högst sex månader.

Maximistraffet vid flerfaldig narkotikabrottslighet är 13 års fängelse. Någon särskild reglering om förhöjt maximistraff vid återfall i brott finns inte i finsk rätt. Straffet vid narkotikabrottslighet kan således aldrig bli högre än 13 års fängelse.

I Danmark finns bestämmelser om olovlig befattning med narkotika som innebär att vissa preparat inte får finnas i landet med mindre än att det har utfärdats särskilda föreskrifter om att de får användas för medicinska eller vetenskapliga ändamål. Överträdelse av förbudet, eller av en särskild föreskrift om preparatets hantering, straffas med böter eller fängelse i upp till två år. Vid straffmätningen ska vikt läggas vid det aktuella preparatets skadeverkningar. Som en i hög grad försvårande omständighet ska vidare beaktas om det är fråga om upprepade tillfällen av försäljning av ett särskilt farligt eller skadligt preparat, eller försäljning eller vederlagsfri överlåtelse syftande till senare försäljning på serveringar, inbegripet diskotek, eller vid konserter eller musikfestivaler. Detsamma gäller vid andra arrangemang, där det typiskt sett huvudsakligen är barn eller ungdomar som deltar.

Den som till ett större antal personer eller mot betydande vederlag eller under andra särskilt försvårande omständigheter överläter narkotika (euforiserande stoffer) kan dömas till fängelse i högst tio år. Gäller överlåtelsen en betydande mängd särskilt farligt eller skadligt preparat eller har överlåtelsen av ett sådant preparat i övrigt varit av särskilt farlig karaktär kan dömas till fängelse i 16 år.

Vid flerfaldig brottslighet kan enligt dansk rätt, under förutsättning att särskilt försvårande omständigheter föreligger, straffet överstiga maximistraffet för det allvarligaste av de begångna brotten med hälften. Straffet kan dock aldrig överstiga 20 års fängelse. Återfall i brott utgör grund för straffskärpning inom ramen för den befintliga straffskalan.

Av rättspraxis följer att straffnivån för narkotikabrott normalt bestäms med utgångspunkt i sort och mängd narkotika. Av stor betydelse är också om narkotikan var avsedd för eget bruk eller för överlåtelse.

I Norge döms den som olovligen tillverkar, inför, utför, förvärvar, förvarar, överlämnar eller överläter preparat som enligt lag är att anse som narkotika för narkotikabrott till böter eller fängelse i högst två år. För grovt narkotikabrott döms till fängelse i högst tio år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska särskilt beaktas vilken sorts preparat det gäller, hur stor mängd det är fråga om och brottets karaktär. Om brottet gäller en

mycket stor mängd narkotika är straffskalan fängelse i lägst tre och högst 15 år. Vid särskilt försvårande omständigheter kan fängelse i upp till 21 år dömas ut.

Om narkotikabrott har begåtts som ett led i en organiserad kriminell grups verksamhet kan till det angivna maximistraffet läggas på upp till sex års fängelse. Straffet kan dock aldrig överstiga 21 års fängelse.

Av förarbetena till lagen framgår att särskilt försvårande omständigheter i första hand ska anses föreligga när gärningsmannen innehaft en betydande roll i en verksamhet som omsätter narkotika. Høysterett har vidare uttalat att det inte är tillräckligt att förfarandet har avsett en särskilt stor mängd narkotika för att den strängaste straffskalan ska bli tillämplig. För detta krävs alltså att gärningsmannen har haft en speciell organisatorisk ställning i verksamheten.

Straffnivåerna ligger generellt sett högt för narkotikabrott. Rättspraxis visar att straffen i hög grad är beroende av vilken sort och mängd narkotika brottet avsett. Därutöver utgör gärningsmannens roll vid brottet och vad den straffbara handlingen syftat till betydelsefulla omständigheter.

Sammanfattningsvis visar utredningens jämförelse att sorten och mängden narkotika spelar stor roll i rubricerings- och straffvärdefrågor i samtliga nordiska länder. I sådana fall där sorten och mängden är helt avgörande för straffvärdet, eftersom andra försvårande eller förmildrande omständigheter inte visats, ligger Sverige straffvärdemässigt i linje med de andra länderna upp till de mängder som i litteraturen ansetts utgöra det straffvärdemässiga taket. Vid vissa mängder av vissa sorters narkotika ligger Sverige straffvärdemässigt högre än flera av de andra länderna. Detta får sägas innebära att den nya svenska straffvärdepraxisen ligger mer i linje med de övriga ländernas praxis än vad den tidigare gjorde, i vart fall när det handlar om hantering av narkotika upp till vissa större mängder.

När det gäller mycket stora mängder narkotika synes i de andra nordiska länderna dömas ut straff som närmar sig deras respektive maximistraff även i rena kurirfall. Mot bakgrund av att de straffvärdemässiga mängdtaken fått ett så starkt genomslag i underrättspraxis är det enligt utredningen mycket som tyder på att svensk rätt, när det gäller hantering av större mängder narkotika, ligger lägre straffvärdemässigt än de övriga nordiska länderna.

5 Allmänna utgångspunkter

5.1 En viktig del av narkotikabekämpningen

Narkotikamissbruk och illegal narkotikahandel utgör allvarliga hot mot samhället och kampen mot narkotika och dess skadeverkningar är därför högt prioriterad av regeringen. Den straffrättsliga regleringen har en central roll i narkotikabekämpningen. Strafflagstiftningen ska ge uttryck för en sträng, fast och konsekvent syn på den illegala narkotikahandlingen och tydligt förmedla samhällets avståndstagande.

Den olagliga narkotikahandeln äventyrar såväl människors hälsa och livskvalitet som staters lagliga ekonomi, stabilitet och säkerhet. Den alstrar även annan, ofta grov, brottslighet och utgör en bas för organiserad brottslighet. För att på ett trovärdigt sätt kunna möta de problem som narkotikabrottslighet för med sig måste det straffrättsliga regelverket vara effektivt och ha en ändamålsenlig utformning.

5.2 En brottstyp som alla andra

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

Enligt tidigare praxis på narkotikastraffområdet var sorten och mängden narkotika som en gärning avsett i princip helt avgörande för rubriceringen och straffvärdebedömningen. Rättstillämpningen var förutsebar och innebar enhetlighet i den meningen att likartade straff dömdes ut för brott som avsåg samma sort och mängd narkotika. Den medförde även att hela straffskalan utnyttjades. Samtidigt innebar den att andra relevanta omständigheter ofta lämnades obeaktade och inte avspeglade sig i reaktionen på brottet. Det kunde få till följd att gärningar som, med hänsyn till gärningsmännens motiv eller delaktighet i narkotikabrottsligheten, var av olika svårhet ändå ofta straffades lika strängt. Den innebar vidare att det i vissa fall, om den hanterade mängden var tillräckligt stor, inte fanns något utrymme för egentlig straffmätning. Brotten grovt narkotikabrott och grov narkotikasmuggling utmärkte sig särskilt genom att straffnivåerna för dessa brott var generellt sett betydligt högre än för andra brott och straffskalorna tillämpades på ett annat sätt än vad som i allmänhet gäller. Rättstillämpningen stämde i dessa avseenden alltså inte överens med de grundläggande principerna om proportionalitet och likabehandling, eller med hur påföljdsbestämningen sker i brottmål i allmänhet.

Som tidigare redovisats har Högsta domstolen genom avgörandena från juni 2011 och framåt lagt om praxis för påföljdsbestämningen i narkotikamål. Omläggningen innebär att samtliga omständigheter i det enskilda fallet beaktas i narkotikamål på samma sätt som görs i brottmål i allmänhet. Förändringen – som saknar samband med någon ändring av lagstiftningen – har varit omdiskuterad, bl.a. med hänsyn till att resultatet i vissa fall blivit att lägre straff dömts ut för brott än om enbart mängd och sorts narkotika hade beaktats. Enligt regeringens mening kan förändringen sägas innebära en mer nyanserad syn på bedömningen av straffvärdet för narkotikabrott och narkotikasmugglingsbrott, vilket innebär att straffmätningen blir mindre mekanisk och mer kommer att likna den som sker vid andra typer av brott. Det är en rimlig ordning. På så vis får också grundläggande principer som proportionalitet och likabehandling genomslag.

5.3 Det bör inte finnas några straffvärdemässiga mängdtak

Högsta domstolens nya praxis i narkotikamål har fått genomslag i underätternas rättstillämpning. Det gäller såväl den mer nyanserade straffvärdebedömningen som frågan om vilken betydelse mängden narkotika ska ges vid straffmätningen. Som tidigare redovisats har Högsta domstolens uttalanden i bl.a. Nittiosjukilosdomen (NJA 2012 s. 144) och Cannabis-smugglingsdomen (NJA 2012 s. 535) i litteraturen emellertid uppfattats som att domstolen satt upp fasta straffvärdemässiga tak för betydelsen av mängden narkotika som endast kan överträdas i ”alldeles extrema fall”. I litteraturen har också angetts vilka dessa tak bör vara vid hantering av olika sorters narkotika.

De straffvärdemässiga mängdtakens genomslag har bidragit till att det i praktiken finns en särskild straffskala med visst maximistraff inbyggt i straffskalan för de grova brotten. Det är, enligt regeringens mening, inte lämpligt att sätta upp en gräns för när sorten och mängden narkotika inte längre kan och får beaktas som en straffvärdepåverkande omständighet. Sådana straffvärdemässiga tak motverkar i praktiken den större nyansering vid straffmätningen som praxisomläggningen har medfört. Regeringens utgångspunkt är således att sort- och mängdfaktorn bör tillåtas få genomslag även på de högre straffnivåerna. Mot den bakgrunden finns det skäl att överväga om det bör göras ändringar i straffskalorna i syfte att göra lagstiftningen tydligare och för att klargöra att hantering av en mycket stor mängd narkotika i sig kan innebära att den övre delen av den nuvarande straffskalan för grovt brott bör tillämpas.

6 Synnerligen grova narkotikabrott

6.1 De befintliga straffskalorna är i huvudsak ändamålsenligt utformade

Regeringens bedömning: Straffskalorna för narkotikabrott och narkotikasmuggling och de ringa formerna av dessa brott bör inte ändras. Detsamma gäller de yttre ramarna för straffskalorna för de grova brotten.

Det finns inte heller anledning att ändra kvalifikationsgrunderna för grovt narkotikabrott och grov narkotikasmuggling.

Regeringens förslag: Den upplysning 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.

Utredningens bedömning och förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Endast *Hovrätten över Skåne och Blekinge* och *Åklagarmyndigheten* uttalar sig angående straffskalornas generella

utformning. Båda instanserna instämmer i utredningens bedömning att det inte finns skäl att förändra de nuvarande straffskalornas yttre ramar i syfte att generellt åstadkomma en förändrad straffnivå. De remissinstanser som yttrar sig i fråga om kvalifikationsgrunderna för de grova brotten, *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, *Åklagarmyndigheten* och *Rikspolisstyrelsen*, delar utredningens bedömning att de inte bör ändras. De ger bl.a. uttryck för att de nuvarande grunderna fungerar väl samt att intresset av förutsebarhet och konsekvens talar mot en ändring. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* ser en risk med att ta bort den erinran som finns i 3 § narkotikastrafflagen eftersom det skulle riskera att förminska betydelsen av Högsta domstolens uttalanden att samtliga omständigheter i det enskilda fallet beaktas i narkotikamål på samma sätt som görs i brottmål i allmänhet. Hovrätten föreslår i stället att motsvarande erinran även införs i 6 § smugglingslagen för att uppnå enhetlighet.

Skälen för regeringens bedömning och förslag

Straffskalorna för narkotikabrott och narkotikasmuggling

Den straffrättsliga regleringen har en betydelsefull roll i narkotikabekämpningen. Straffskalorna för narkotikabrott och narkotikasmugglingsbrott av normalgraden är fängelse i högst tre år. För ringa brott är straffskalorna böter eller fängelse i högst sex månader. Straffskalorna för grovt narkotikabrott och grov narkotikasmuggling är fängelse i lägst två och högst tio år. Vid flerfaldig brottslighet kan som tidigare redovisats dömas till fängelse i 14 år. Är det dessutom fråga om återfall kan fängelse i upp till 18 år dömas ut.

Det är enbart principerna om proportionalitet och ekvivalens som ska få styra utformningen av straffskalan för ett brott. Enligt regeringens mening medger de nuvarande straffskalorna en adekvat bedömning av straffvärdet även vid de mest allvarliga narkotika- och narkotikasmugglingsbrotten. Vidare överensstämmer de föreskrivna maximistraffen för de grova narkotika- och narkotikasmugglingsbrotten med de som föreskrivs i rådets rambeslut 2004/757/RIF av den 25 oktober 2004 om minimibestämmelser för brottsrekvisit och påföljder för olaglig narkotikahandel. Mot den bakgrunden ansluter sig regeringen till utredningens bedömning att det inte finns skäl att höja maximistraffet för grovt narkotikabrott och grov narkotikasmuggling. En sänkning av maximistraffen är också utesluten.

När det gäller minimistraffen för de grova brotten konstaterar utredningen att det inte finns fog för att säga att straffnivåerna för grova narkotika- och narkotikasmugglingsbrott generellt blivit för låga efter praxisomläggningen i juni 2011. Regeringen delar den bedömningen. En jämförelse med andra brott med i huvudsak motsvarande straffskalor som narkotika- och narkotikasmugglingsbrotten visar att straffnivåerna för de narkotikarelaterade brotten fortfarande ligger högt, såväl när det gäller normalgraden av brotten som när det gäller de grova brotten. En höjning av minimistraffen skulle innebära att de grova brotten fick ett högre minimistraff än t.ex. våldsbrott, vilket skulle kunna ifrågasättas med hänsyn till principerna om proportionalitet och ekvivalens.

Enligt den internationella jämförelse som utredningen redovisar ligger straffnivåerna inte heller generellt lägre i Sverige än i andra länder. Mot

den bakgrunden anser regeringen att det inte finns skäl att vare sig höja eller sänka minimistraffet för de grova narkotika- och narkotikasmugglingsbrotten. Med ett oförändrat minimistraff för de grova narkotika- och narkotikasmugglingsbrotten finns vidare inte skäl att överväga att ändra straffskalorna för normalgraden av brotten. Inte heller finns det skäl att göra ändringar i de ringa brottens straffskalor.

Enligt regeringens mening är alltså straffskalorna för de grova narkotika- och narkotikasmugglingsbrotten generellt ändamålsenligt utformade och tillräckligt vida för att möjliggöra differentierade bedömningar av straffvärdet. Motsvarande gäller för normalgraderna och de ringa formerna av brotten. De remissinstanser som uttalat sig i frågan, *Hovrätten över Skåne och Blekinge* och *Åklagarmyndigheten*, har samma uppfattning. Straffskalornas yttre ramar bör således inte ändras.

Kvalifikationsgrunderna för grovt narkotikabrott och grov narkotikasmuggling

Urvalet av kvalifikationsgrunder markerar lagstiftarens syn på hur olika gärningar inom en brottstyp bör rangordnas i svårhetshänseende och på hur tillämpningsområdet för olika grader av ett brott lämpligen bör avgränsas. Om det uttryckligen anges vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett brott är grovt anses lagstiftningen normalt leda till bättre förutsebarhet och till större enhetlighet i rättstillämpningen (se bl.a. prop. 2011/12:109 s. 16).

I 3 § andra stycket narkotikastrafflagen och i 6 § tredje stycket smugglingslagen anges vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett brott är grovt. Vid sidan av mängden narkotika anges att brottet utgjort ett led i en verksamhet som har bedrivits i större omfattning eller yrkesmässigt eller att det på annat sätt varit av särskilt farlig eller hänsynslös art. Av förarbetena till bestämmelserna framgår att sistnämnda omständigheter framför allt tar sikte på gärningsmän som kalkylerar med ett tänkbart straff närmast som en företagsmässig riskfaktor, t.ex. vissa internationella brottssyndikat inom narkotikahandeln och som själva inte är beroende av narkotika men som för egen vinning utnyttjar andras okunnighet eller beroende i en verksamhet som ofta sker yrkesmässigt. Vid bedömningen bör också graden av hänsynslöshet i gärningsmannens förfarande tillmätas betydelse, såsom om det aktuella preparatet är särskilt farligt eller att det varit fråga om systematiskt bedrivna överlåtelse till skolelever eller annan ungdom eller till intagna på anstalt. Vidare bör beaktas om gärningen utgör ett led i en organiserad brottslighet. (Jfr prop. 1968:7 s. 119, prop. 1980/81:76 s. 207 f. och prop. 1999/2000:124 s. 125.) Frågan om vad som typiskt sett utmärker brott som bör bedömas som grova har, som redovisats ovan, vidare utvecklats av Högsta domstolen (se avsnitt 4.2).

Enligt utredningens uppfattning, som stöds av *Hovrätten för Västra Sverige* och *Åklagarmyndigheten*, fångar de nuvarande kvalifikationsgrunderna för grovt narkotikabrott och grov narkotikasmuggling väl in de fall som bör förbehållas rubriceringen grovt brott. De är enligt utredningen varken för vida, snäva eller kasuistiska. Enligt regeringens mening har den uppfattningen fog för sig. Kvalifikationsgrunderna har vidare visat sig fungera väl när samhället förändras. Det har inte heller

framkommit något behov av att ytterligare förtydliga dem. Den nuvarande lagstiftningen ger, tillsammans med den nya praxisbildningen från Högsta domstolen, tillräcklig vägledning för domstolarna. Enligt regeringens mening finns det alltså inte några sakliga skäl att ändra kvalifikationsgrunderna för de grova brotten. I likhet med vad utredningen och *Rikspolisstyrelsen* anför kan en ändring så kort tid efter praxisomläggningen tvärtom riskera att medföra ett oklart rättsläge. Regeringen anser därför att kvalifikationsgrunderna för grovt narkotikabrott och grov narkotikasmuggling inte bör ändras.

I 3 § andra stycket narkotikastrafflagen erinras särskilt om att bedömningen av om ett narkotikabrott är grovt ska grundas på en sammanvägning av omständigheterna i det särskilda fallet. Motsvarande upplysning finns inte i 6 § smugglingslagen. Detta förtydligande tillägg infördes på inrådan av Lagrådet i samband med de lagändringar som gjordes 1981 (se prop. 1980/81:76 s. 271). Enligt utredningen är en upplysning om detta i lagtexten, mot bakgrund av hur lagtexten i övrigt är utformad, överflödig. Vidare framstår den som inkonsekvent vid en jämförelse med andra moderna straffbestämmelser i vilka anges kvalifikationsgrunder. Regeringen delar den bedömningen. I enlighet med vad som i allmänhet gäller ska domstolens bedömning alltid grundas på en sammanvägning av omständigheterna i det särskilda fallet. Regeringen föreslår därför att förtydligandet utgår ur lagtexten i narkotikastrafflagen.

6.2 En uppdelad straffskala för de grova brotten

Regeringens 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 det till fängelse i lägst två och högst sju år. För synnerligen grovt narkotikabrott och synnerligen grov narkotikasmuggling döms det till fängelse i lägst sex och högst tio år.

Vid bedömningen av om ett brott är synnerligen grovt ska det särskilt beaktas om brottet

- har utgjort ett led i en verksamhet som har bedrivits i organiserad form i syfte att i stor omfattning bedriva handel med narkotika,
- avsett en synnerligen stor mängd narkotika, eller
- annars varit av synnerligen farlig eller hänsynslös art.

Regeringens bedömning: Det finns inte skäl att på motsvarande sätt dela upp straffskalan för olovlig befattning med narkotikapre-kursorer.

Utredningens förslag och bedömning överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen gör dock bedömningen att den lämpligaste lösningen när det gäller de synnerligen grova brotten är att låta motsvarande kvalifikationsgrunder gälla för dessa som för de grova brotten. De omständigheter som anges att särskilt beakta vid bedömningen av om brottet är grovt står sig enligt utredningen väl även vid bedömningen av om brottet är synnerligen grovt. Är de angivna omständigheterna tillräckligt försvärande är brottet att hänföra till straffskalan för det synnerligen grova brottet.

Remissinstanserna: Bland annat *Svea hovrätt, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Stockholms tingsrätt, Attunda tingsrätt, Linköpings tingsrätt, Haparanda tingsrätt, Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Kriminalvården* och *Tullverket* delar eller är positiva till utredningens bedömning vad gäller uppdelningen av straffskalan för grovt narkotikabrott respektive grov narkotikasmuggling och införandet av en särskild straffskala för brott som är synnerligen grova. *Göteborgs tingsrätt* ställer sig dock 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 mot systematiken i brottsbalken och specialstraffrätten. Tingsrätten ser också i praktiken tillämpningsproblem med bestämmelser om synnerligen grova brott, t.ex. har motsvarande bestämmelse om synnerligen grov misshandel knappast kommit tillämpas. *Kriminologiska institutionen vid Stockholms universitet* ifrågasätter en sådan uppdelning eftersom det innebär att de mycket höga straffnivåerna för narkotikabrott låses fast vilket går stick i stäv mot den kritik som kan riktas mot svensk narkotikapolitik och mot utvecklingen i världen i riktning mot alternativa sätt att reglera narkotikabruket.

Majoriteten av remissinstanserna har inte några synpunkter på utredningens bedömning avseende vilka brott som bör anses som synnerligen grova. *Åklagarmyndigheten* instämmer i utredningens bedömning att den bästa författningstekniska lösningen är att inte ange några kvalifikationsgrunder för de synnerligen grova brotten utan låta de vara desamma som för de grova brotten. Åklagarmyndigheten ställer sig vidare bakom utredningens synpunkt att det vid bedömningen av om ett brott är att anse som synnerligen grovt måste tas hänsyn till samtliga relevanta omständigheter, och även till sådana som inte särskilt anges i anslutning till det grova brottet. *Hovrätten över Skåne och Blekinge, Stockholms tingsrätt, Attunda tingsrätt, Uppsala tingsrätt, Gävle tingsrätt, Domstolsverket, Kriminalvården, Juridiska institutionen vid Stockholms universitet* och *Institutionen för juridik, psykologi och socialt arbete vid Örebro universitet* förordar dock att de omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett grovt brott är synnerligen grovt bör framgå direkt av lagtexten. Som skäl för det har bl.a. anförts legalitetsskäl, intresset av tydlighet och förutsebarhet samt möjligheten att få önskat genomslag. De remissinstanser som uttalar sig i sak anser att de exemplifierande kvalifikationsgrunder som utredningen övervägt bör kunna tjäna som utgångspunkt för sådana riktlinjer i lagtexten. *Haparanda tingsrätt* anser att tydliga exempel på omständigheter som kan utgöra synnerligen grova brott bör komma till uttryck i förarbetena. *Tullverket* anser också att lagstiftaren bör lämna någon ledning om hur olika omständigheter kan viktas för att skapa bättre förutsättningar för en enhetlig rättstillämpning. *Domstolsverket* konstaterar att den lagtekniska lösningen, dvs. att gradindelningen synnerligen grovt brott ska införas men att bestämmelserna inte ska innehålla några kvalifikationsgrunder, utgör en särlösning i förhållande till andra liknande regleringar, t.ex. den beträffande vapenbrott som liksom narkotikabrott regleras inom specialstraffrätten.

Majoriteten av remissinstanserna har inte några synpunkter på, eller delar uttryckligen utredningens uppfattning, att enbart sorten och mäng-

den narkotika i vissa fall bör kunna leda till straff i de övre delarna av de nu gällande straffskalorna för de grova brotten. *Juridiska institutionen vid Stockholms universitet* konstaterar att en sådan ordning i allt väsentligt innebär ett tydliggörande av att faktorer som mängd och art kan utgöra grund för att utdöma mycket långa fängelsestraff också i fall som kan betecknas som kontextlösa. 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. *Åklagarmyndigheten* anser att det är viktigt att betona att mängdfaktorn kan verka som en exklusiv grund för att kvalificera brottet som synnerligen grovt. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* anför i fråga om sort och mängd som kvalifikationsgrund för synnerligen grovt brott att lagstiftaren, om lagstiftningen ska bli tydligare, bör klargöra hur denne ser på Högsta domstolens tanke att ”taket” beroende på preparatets farlighet ska gå på olika nivåer. Enligt hovrättens uppfattning finns det skäl att överväga om det är rimligt att ha olika övre gränser beroende på, som Högsta domstolens motiverat det, preparatens olika farlighet.

Majoriteten av de remissinstanser som yttrar sig i fråga om straffskalornas utformning, bl.a. *Svea hovrätt*, *Stockholms tingsrätt*, *Attunda tingsrätt*, *Haparanda tingsrätt*, *Åklagarmyndigheten*, *Tullverket* och *Riksförbundet Narkotikafritt Samhälle* är positiva till eller har inga invändningar mot utredningens förslag. *Juridiska institutionen vid Stockholms universitet* anser att det möjligen kan diskuteras om det skulle vara lämpligt att, beträffande sådana synnerligen grova brott som har samma straffmaximum såsom exempelvis synnerligen grov misshandel, laborera med likartat utformade straffskalor. Med hänsyn till de skillnader avseende straffmätningsspraxis 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. *Institutionen för juridik, psykologi och socialt arbete vid Örebro universitet* konstaterar att den föreslagna straffskalan för synnerligen grovt narkotikabrott är sex till tio års fängelse. Det ska jämföras med straffskalan för synnerligen grov misshandel som är fyra till tio års fängelse. Örebro universitet är inte övertygat om att den synen motsvarar allmänhetens uppfattning om vilka brott som är mest klandervärda. – *Hovrätten över Skåne och Blekinge* delar utredningens bedömning att någon ändrad gradindelning inte bör göras beträffande olovlig befattning med narkotikaprekursorer.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

En uppdelad straffskala för de grova brotten

En utgångspunkt för påföljdsbestämningen i narkotikamål är att straffvärdebedömningen – liksom för brottmål i allmänhet – styrs av grundläggande principer om proportionalitet och ekvivalens. Som redovisats i avsnitt 5 kan det ifrågasättas om fasta straffvärdemässiga tak för mängdens betydelse, dvs. att mängden narkotika inte skulle få beaktas vid straffvärdebedömningen inom ramen för den tillämpliga straffskalan för grovt brott mer än upp till ett visst antal års fängelse, är förenliga med

nämnda principer. Enligt regeringens mening kan sådana tak motverka den större nyansering av straffmätningen som praxisomläggningen har inneburit. Vidare riskerar de straffvärdemässiga taken att leda till att straffvärdet för en gärning i vissa fall sätts för lågt. Utgångspunkten är att en skillnad i kvantitet endast bör komma till uttryck i ett annat straffvärde om skillnaden samtidigt ger uttryck för en större eller mindre grad av förkastlighet hos gärningen. Är skillnaden i den hanterade mängden narkotika tillräckligt stor innebär detta dock som utgångspunkt även en skillnad i fråga om förkastlighet. En strikt tillämpning av mängdtaken leder mot den bakgrunden till att rättstillämpningen blir onyanserad och att samma straffvärde bestäms för gärningar som, mot bakgrund av hur stor mängd narkotika som hanterats, är av olika allvar.

Liksom utredningen konstaterar saknar de straffvärdemässiga taken vidare stöd i såväl lagtexten som i förarbetena till de gällande straffbestämmelserna. Till det kommer att den kan ge upphov till tröskeeffekter. Vid hantering av större mängder än vad taken anger synes Sverige dessutom ligga straffvärdemässigt lägre än övriga länder som utredningen jämfört med. Inte i något av de länderna synes det heller finnas ett tak för när faktorn sort och mängd har spelat ut sin roll som straffvärdepåverkande omständighet. Regeringen anser därför att sort- och mängdfaktorn måste tillåtas få genomslag även på de högre straffnivåerna.

I syfte att åstadkomma en sådan ordning föreslår utredningen att straffskalorna för grovt narkotikabrott och grov narkotikasmuggling delas upp. Enligt regeringens uppfattning har förslaget, som stöds av bl.a. *Svea hovrätt, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Stockholms tingsrätt, Attunda tingsrätt, Linköpings tingsrätt, Haparanda tingsrätt, Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Kriminalvården och Tullverket*, goda skäl för sig. En uppdelning skulle göra lagstiftningen tydligare och skapa förutsättningar för en väl avvägd och differentierad bedömning av straffvärdet.

Såsom utredningen redovisar genomfördes en motsvarande förändring 2010 avseende de allvarligaste misshandelsbrotten. Straffskalan för grov misshandel delades upp och för misshandelsbrott som är att anse som synnerligen grovt döms till fängelse i lägst fyra och högst tio år. För grov misshandel döms till fängelse i lägst ett och högst sex år. Det synnerligen grova brottet gavs inte någon egen brottsbeteckning. Vidare lämnades kvalifikationsgrunderna för grov misshandel i sakligt hänseende oförändrade. De omständigheter som särskilt angavs att beakta vid bedömningen av om en grov misshandel ska hänföras till straffskalan för det synnerligen grova brottet är av samma slag som kan kvalificera en misshandel som grov och är försvårande i relation till de omständigheterna (prop. 2009/10:147 s. 18). Syftet med den ändrade straffskalan var att höja straffnivån för de allvarligaste fallen av grov misshandel.

Avsikten med det nu aktuella förslaget om en uppdelad straffskala är emellertid inte att generellt påverka straffnivån för de allvarligaste narkotika- och narkotikasmugglingsbrotten. Regeringen kan inte heller se att uppdelningen, som *Kriminologiska institutionen vid Stockholms universitet* menar, skulle innebära att de mycket höga straffnivåerna för narkotikabrott låses fast. Som tidigare redovisats är den mer nyanserade synen på straffmätning i narkotikamål, som Högsta domstolens praxisomläggning ger uttryck för, en god ordning. En uppdelning av straffskalan skulle

innebära att lagstiftningen i stort bättre harmonierar med den nya praxis för påföljdsbestämningen i narkotikamål som växt fram sedan juni 2011. Vidare skulle den skapa förutsättningar för domstolarna att fullt ut, inom ramen för respektive straffskala, beakta samtliga för straffvärdet relevanta omständigheter. En sådan omständighet är sorten och mängden narkotika. På så vis skulle den även förtydliga att den övre delen av den befintliga straffskalan för grovt brott kan tillämpas om gärningen avsett en mycket stor mängd narkotika även om inga andra försvårande omständigheter föreligger. Regeringen återkommer i det följande till frågan om vilken betydelse mängden narkotika bör ges vid bedömningen av om ett brott är synnerligen grovt.

Regeringen föreslår därför sammanfattningsvis att straffskalorna för grovt narkotikabrott och grov narkotikasmuggling delas upp. En sådan uppdelning innebär i enlighet med utredningens förslag en straffskala för grova brott och en straffskala för brott som är att bedöma som synnerligen grova.

Vilka brott är att anse som synnerligen grova?

I likhet med utredningen anser regeringen att kvalifikationsgrunderna för de grova brotten inte bör ändras (se avsnitt 6.1). När det gäller de synnerligen grova brotten gör utredningen bedömningen att den lämpligaste lösningen är att låta motsvarande kvalifikationsgrunder gälla för dessa som för de grova brotten. Som skäl för det anförs att de nuvarande kvalifikationsgrunderna för grovt narkotikabrott och grov narkotikasmuggling väl fångar in de fall som bör förbehållas rubriceringen grovt brott. De fall som bör straffmätas på den övre delen av den nuvarande straffskalan anses vara sådana där omständigheterna vid brottet är av samma slag som de som kvalificerar ett brott som grovt men är försvårande i relation till de omständigheterna. Att enbart byta ut de förstärkande orden för vissa av de angivna omständigheterna i kvalifikationsgrunderna för grovt brott mot ännu mer förstärkande ord för det synnerligen grova brottet gör emellertid enligt utredningen inte lagstiftningen tydligare. Att ange ”synnerligen stor mängd narkotika” och ”synnerligen farlig eller hänsynslös art” som kvalifikationsgrunder för det synnerligen grova brottet, samtidigt som ”särskilt stor mängd narkotika” och ”särskilt farlig eller hänsynslös art” kvarstår i uppräkningslistan av omständigheter att särskilt beakta vid bedömningen av om brottet är grovt, anser utredningen inte vara eftersträvansvärt, eftersom dessa förstärkande ord i sig inte leder till önskvärd tydlighet.

Som utredningen konstaterar är det dock i svensk straffrätt vanligt att det vid gradindelade brott anges vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av till vilken grad ett brott ska hänföras. Genom att ange kvalifikationsgrunder uttryckligen i lagtext skapas vidare bättre förutsättningar för att ge straffvärdefaktorer i form av försvårande omständigheter större genomslag. I likhet med vad flera remissinstanser anför blir en sådan utformning också mer informativ och ger bättre vägledning för domstolarna. Vidare leder den till bättre förutsebarhet och till ökad enhetlighet i rättstillämpningen. Mot denna bakgrund anser regeringen, i likhet med *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, *Stockholms tingsrätt*, *Attunda tingsrätt*, *Uppsala tingsrätt*, *Gävle tingsrätt*, *Domstols-*

verket, *Kriminalvården*, *Juridiska institutionen vid Stockholms universitet* och *Institutionen för juridik, psykologi och socialt arbete vid Örebro universitet*, att de omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett narkotikabrott eller narkotikasmugglingsbrott är synnerligen grovt ska anges uttryckligen i bestämmelsen.

När det gäller frågan om vilka omständigheter som ska stadgas för de synnerligen grova brotten gör regeringen följande överväganden. En uppräknig av kvalificerande omständigheter kan – trots att det endast är fråga om exempel – leda till att det i praktiken krävs att någon sådan omständighet föreligger för att brottet ska hänföras till den svårare graden. Mot den bakgrunden kan det finnas skäl att säkerställa att de omständigheter som räknas upp inte är för snävt, specifikt eller detaljerat angivna. I annat fall finns risk för att bestämmelsen tillämpas för restriktivt. Samtidigt bör kvalifikationsgrunderna inte vara för vida eftersom det då finns en risk för att de synnerligen grova brotten kommer att omfatta fall som inte bör straffmätas inom den strängare straffskalan.

De omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett narkotikabrott eller narkotikasmugglingsbrott är att bedöma som synnerligen grovt bör vara av samma slag som och försvårande i relation till de omständigheter som kan kvalificera ett sådant brott som grovt. Vid bedömningen av om ett narkotikabrott är grovt ska särskilt beaktas om brottet har utgjort led i en verksamhet som har bedrivits i större omfattning eller yrkesmässigt, avsett en särskilt stor mängd narkotika eller annars varit av särskilt farlig eller hänsynslös art. Kvalifikationsgrunderna för grov narkotikasmuggling överensstämmer i allt väsentligt med vad som gäller för grovt narkotikabrott. Med verksamhet som har bedrivits i större omfattning eller yrkesmässigt avses någon form av organiserad narkotikahandel som bedrivits i vinstsyfte. När det gäller omständigheten särskilt stor mängd narkotika har i litteratur och praxis angetts riktvärden för när mängden narkotika av viss sort är så stor att brottet som utgångspunkt är att betrakta som grovt. Faktorer som kan medföra att ett narkotika- eller narkotikasmugglingsbrott bedöms som grovt, med hänvisning till att brottet varit av särskilt farlig eller hänsynslös art, är att det aktuella preparatet varit särskilt farligt eller att fråga har varit om systematiskt bedriven överlåtelse till skolelever eller annan ungdom eller till intagna på kriminalvårdsanstalter eller behandlingshem.

Utredningen har gjort bedömningen att nämnda omständigheter också ska beaktas vid bedömningen av om brottet är synnerligen grovt. I anslutning till den bedömningen har utredningen övervägt följande exemplifierande kvalifikationsgrunder som – var för sig eller tillsammans – bör beaktas vid bedömningen av om brottet är att hänföra till straffskalan för det synnerligen grova brottet:

- brottet har utövats i organiserad form i syfte att i stor skala bedriva handel med narkotika,
- brottsligheten har bedrivits i vinstsyfte och varit ägnad att ge en stor vinst,
- gärningsmannen har haft en central eller på annat sätt avgörande roll vid genomförandet av brottet och haft del i vinsten av verksamheten,
- brottet har avsett en synnerligen stor mängd narkotika,
- brottet har annars varit av synnerligen farlig eller hänsynslös art.

I likhet med *Hovrätten över Skåne och Blekinge* och *Attunda tingsrätt* anser regeringen att en utgångspunkt för de omständigheter som ska anges som kvalificerande vid bedömningen av om ett brott är synnerligen grovt kan tas i de omständigheter utredningen diskuterat. De omständigheter som anges ska vara sådana som tydligt särskiljer de synnerligen grova brotten från de grova brotten och som kan ge ledning för tillämparna. Det är även viktigt, som utvecklas i det följande, att utformningen inte ger upphov till en linjär straffvärdebestämning utifrån sort och mängd narkotika, det vill säga en återgång till tidigare praxis.

Utredningens tre första exempel kan härledas ur en av kvalifikationsgrunderna för de grova brotten: att brottet har utgjort led i en verksamhet som har bedrivits i större omfattning eller yrkesmässigt. Den första omständigheten, att brottet har utövats i organiserad form i syfte att i stor skala bedriva handel med narkotika, avser ett av de allvarligaste fallen av olovlig narkotikahandel. Den tar sikte på gärningar som utgör led i väl organiserade verksamheter, ofta med internationell koppling. Enligt regeringens uppfattning är denna omständighet, som kumulerar de grova brotten ”större omfattning” och ”yrkesmässigt”, så allvarlig att den bör beaktas särskilt vid bedömningen av om ett narkotikabrott eller narkotikasmugglingsbrott är att bedöma som synnerligen grovt. I likhet med utredningen anser regeringen att den omständigheten att brottsligheten utgjort ett led i en större verksamhet som bedrivits i viss form och med visst syfte måste vara täckt av gärningsmannens uppsåt. Det torde innebära att gärningsmannens roll och ställning i organisationen och vid brottsligheten är av betydelse. Gärningsmannen kan således t.ex. ha varit med om att planlägga gärningen och fått del i vinsten av verksamheten. Omständigheten att ett brott har utövats i organiserad form i syfte att i stor skala bedriva handel med narkotika ska således, med en anpassning av utredningens förslag till den terminologi som sedan tidigare används i narkotikastrafflagen respektive smugglingslagen, anges som en kvalificerande omständighet.

Utredningen anger som andra exemplifierande omständighet att brottsligheten har bedrivits i vinstsyfte och varit ägnad att ge stor vinst. Som utredningen konstaterar kan emellertid den omständigheten redan anses omfattas av att brottet har utgjort ett led i en verksamhet som utövats i organiserad form i syfte att i stor skala bedriva handel med narkotika, på så sätt att sådan brottslighet regelmässigt såväl torde bedrivas i vinstsyfte som vara ägnad att ge stor vinst. Det talar mot att den omständigheten ska anges som en självständig kvalifikationsgrund.

Det tredje kvalificerande exemplet som utredningen nämner är att gärningsmannen har haft en central eller på annat sätt avgörande roll vid genomförande av brottet och haft del i vinsten av verksamheten. Som framgått av redogörelsen för Högsta domstolens praxis är gärningsmannens roll en omständighet som tillmäts betydelse i rättspraxis. Enligt regeringens mening är det en god ordning. Som angetts ovan innebär kravet på att gärningsmannen måste ha uppsåt till att brottsligheten har ingått som ett led i en större verksamhet med visst syfte att gärningsmannens roll och ställning i organisationen och vid brottsligheten är av betydelse. Det kan emellertid tänkas vara så att ett brott utövas i organiserad form i syfte att i stor skala bedriva handel med narkotika, samt att gärningsmannen haft insikt i verksamheten och en mindre del i vinsten utan

att det gått att bevisa att han eller hon intagit en central eller mera avgörande roll. Samtidigt kan det förekomma att en gärningsman intagit en sådan roll men att verksamheten i sig inte varit av tillräcklig organisationsgrad eller omfattning. Nämnade omständigheter talar vid en samlad bedömning mot att ange gärningsmannens roll och delaktighet i brotten som en kvalifikationsgrund vare sig självständigt eller i förening med andra omständigheter. En annan sak är att den omständigheten, liksom i dag, ska beaktas vid straffmätningen av en gärning inom ramen för den tillämpliga straffskalan. Det bör också framhållas, vilket utvecklas nedan, att en helhetsbedömning alltid ska göras av samtliga relevanta omständigheter.

Utredningen anger som ytterligare en kvalificerande omständighet att brottet har avsett en synnerligen stor mängd narkotika. Den sort och mängd narkotika som en gärningsman har befattat sig med är en faktor som är viktig vid bedömningen av rubriceringsfrågan och för straffvärdebedömningen i narkotikamål. Enligt nuvarande reglering ska vid bedömningen av om ett narkotika- eller narkotikasmugglingsbrott är grovt särskilt beaktas om brottet avsett en särskilt stor mängd narkotika. Om befattningen avsett en mycket stor mängd narkotika kan mängden utgöra ett starkt bevisfaktum för att brottet har utövats i organiserad form i större skala och att gärningsmannen haft större insyn och varit mer delaktig i denna organisation än han eller hon vill tillstå. Men även i andra fall där det handlar om mycket stora mängder narkotika bör, enligt utredningen, mängden narkotika som enda faktor kunna utgöra grund för att bedöma brottet som synnerligen grovt.

Att ange mängd som en kvalifikationsgrund för det synnerligen grova brottet skulle emellertid som utredningen anför kunna medföra en risk för att mängdfaktorn återigen tillåts spela en helt avgörande roll vid straffvärdebedömningen och att det enbart på grund av mängden narkotika – trots att den inte varit mycket stor – skulle komma att dömas ut straff som närmar sig maximistraffet för synnerligen grovt brott. Detta skulle i sin tur kunna leda till att det inte fanns utrymme att beakta andra försvarande omständigheter inom ramen för den befintliga straffskalan. I likhet med utredningen och *Juridiska institutionen vid Stockholms universitet* anser regeringen att en sådan rättstillämpning inte vore att eftersträva. Risken för en sådan utveckling bör dock inte överdrivas. Det bör understrykas att mängden narkotika i princip bör ha en avtagande effekt på straffvärdet samtidigt som andra straffvärdepåverkande omständigheter bör ges större tyngd när det gäller den grövre brottsligheten (jfr NJA 2011 s. 357 m.fl. avgöranden). Sort- och mängdfaktorn kan dock inte tillåtas ha helt spelat ut sin roll vid ett visst straffvärde. Normalt måste det nämligen anses mindre klandervärdt att exempelvis smuggla in 400 gram än 4 kg heroin i landet. Detta synsätt innebär emellertid inte att rättstillämpningen på nytt ska medföra en linjär straffmätning utifrån mängden narkotika ända upp till maximistraffet och därigenom innebära att det inte finns utrymme att beakta andra försvarande omständigheter inom ramen för den befintliga straffskalan. Som tidigare angetts måste en skillnad i kvantitet motsvara en beaktansvärd skillnad i förkastlighet för att ett högre straffvärde ska kunna motiveras.

Det förhållandet att ett brott avsett en synnerligen stor mängd narkotika bör alltså anges som en omständighet som särskilt ska beaktas vid

bedömningen av om ett narkotika- eller narkotikasmugglingsbrott är att bedöma som synnerligen grovt. Frågan om hur stora mängder narkotika det ska vara fråga om för att brottet ska kvalificeras bör emellertid överlåtas till domstolarnas praxisbildning (se vidare avsnitt 9.1 och 9.2).

Utredningen anger slutligen som en kvalificerande omständighet att brottet annars varit av synnerligen farlig eller hänsynslös art. Såsom utredningen anför tar den omständigheten sikte på brottslighet som har präglats av verkligt betydande farlighet eller hänsynslöshet. Det kan tänkas vara fråga om fall där en gärningsman hänsynslöst utnyttjat andra personers utsatthet i syfte att själv bereda sig vinning, t.ex. där personer som missbrukar i större omfattning bjudits på en ny sorts narkotika i syfte att få till stånd en fortsatt och ökad efterfrågan. Hit bör även räknas fall där gärningsmannen uppsåtligt bjudit ut narkotika som genom sin sammansättning är farligare än annan narkotika, t.ex. eftersom narkotikan är verksam i extremt små doser. När det gäller smuggling av narkotika in i landet kan det vidare vara fråga om fall som på grund av att transporten skett med en särskild förslagenhet (jfr NJA 2012 s. 535). Enligt regeringens mening bör sådana omständigheter tala för att ett narkotika- eller narkotikasmugglingsbrott är av synnerligen farlig eller hänsynslös art och därmed hänförs till det synnerligen grova brottet. Det förhållandet att ett brott annars har varit av synnerligen farlig eller hänsynslös art ska därför anges som en försvårande omständighet att särskilt beakta vid bedömningen av om ett brott är synnerligen grovt.

Sammanfattningsvis föreslås alltså att det vid bedömningen av om ett brott är synnerligen grovt särskilt ska beaktas om det

- har utgjort ett led i en verksamhet som bedrivits i organiserad form i syfte att i stor omfattning bedriva handel med narkotika,
- avsett en synnerligen stor mängd narkotika, eller
- annars varit av synnerligen farlig eller hänsynslös art.

Det bör emellertid framhållas att det inte endast är de omständigheter som lyfts fram i bestämmelsen som ska beaktas och att förekomsten av en sådan omständighet inte med automatik måste leda till att ett brott bedöms som synnerligen grovt. Domstolen ska, på samma sätt som beträffande de grova brotten, göra en helhetsbedömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet.

Straffskalornas utformning

Utredningen gör mot bakgrund av den föreslagna avgränsningen av den synnerligen grova brotten bedömningen att straffskalan för narkotikabrott och narkotikasmuggling som är synnerligen grovt respektive synnerligen grov bör sträcka sig från sex till tio års fängelse. Såsom *Juridiska institutionen vid Stockholms universitet* framför skulle det kunna övervägas om det vore lämpligt att ha likartat utformade straffskalor – från fyra till tio års fängelse – för sådana synnerligen grova brott som har samma straffmaximum, dvs. narkotikabrott, narkotikasmuggling och misshandel. Med hänsyn till de skillnader avseende bl.a. straffmättningspraxis som föreligger mellan de olika brotstyperna anser regeringen emellertid att det är lämpligt att utforma straffskalorna för synnerligen grova narkotikabrott och synnerligen grov narkotikasmuggling på det sätt

utredningen föreslagit. De flesta remisinstanter som yttrat sig i frågan, bl.a. *Svea hovrätt*, *Stockholms tingsrätt*, *Åklagarmyndigheten* och *Riksförbundet Narkotikafritt Samhälle (RNS)*, delar den bedömningen. I likhet med utredningen anser regeringen att ett minimistraff på sex år väl återspeglar, på en lägsta nivå, den aktuella brottslighetens allvar. Som tidigare redovisats (se avsnitt 6.1) saknas det vidare skäl att förändra maximistraffen för de grävsta brotten. Straffskalan för de synnerligen grova brotten bör alltså vara fängelse i lägst sex och högst tio år.

Vad gäller utformningen av straffskalorna för grovt narkotikabrott respektive grov narkotikasmuggling har regeringen tidigare gjort bedömningen att minimistraffen på två år inte bör ändras (se avsnitt 6.1). När det gäller maximistraffen för dessa brott liksom frågan om straffskalorna för brott som bedöms som synnerligen grova respektive grova bör vara överlappande, och i så fall hur mycket, anför utredningen att det inte är motiverat med mer än ett års överlappning samt föreslår därmed att maximistraffet för de grova brotten bör vara fängelse i högst sju år. Som skäl för det anförs att det visserligen inte finns något absolut krav på att det ska finnas en överlappning av straffskalorna för olika svårhetsgrader, men att straffskalor regelmässigt utformas på ett sådant sätt och det måste anses vara ett avsteg från hävdvunnen lagstiftningsteknik att föreslå straffskalor som går kant i kant. Anledningen till att det finns skäl att ha överlappande straffskalor är att inte alla faktorer som påverkar straffvärdet, eller i övrigt straffets längd, påverkar gradindelningen. Exempel på faktorer som påverkar straffvärdet eller straffmätningen i övrigt, men inte gradindelningen, är att gärningsmannen har ett sådant överskjutande uppsåt som avses i 29 kap. 2 § 1 brottsbalken eller att det är fråga om ett sådant återfall som motiverar straffskärpning enligt 29 kap. 4 § brottsbalken. Straffskalorna för brott som bedöms som synnerligen grovt och annat grovt narkotika- eller narkotikasmugglingsbrott bör mot den bakgrunden vara något överlappande. Regeringen delar den bedömningen.

När det gäller frågan hur stor överlappningen bör vara gör regeringen följande överväganden. Som utredningen anför används, såväl i brottsbalken som i specialstraffrätten, vid angivande av minimi- och maximistraff på straffnivåerna två års fängelse och därutöver endast jämna tal för att ange antal års fängelse. Det skulle kunna tala för att maximistraffet för de grova brotten bestäms till åtta års fängelse. Samtidigt krävs, för att lagstiftningen ska kunna utgöra ett trovärdigt verktyg i kampen mot narkotika, att den är ändamålsenligt utformad. Det bör då undvikas en situation där det redan i förväg är givet att stora delar av straffskalan i praktiken aldrig kommer till användning (jfr SOU 2014:7 s. 55–56 och SOU 2014:18 s. 38–39 och 142–143 samt Ulväng, Påföljdskonkurrens – problem och principer, 2005, s. 163 och Borgeke, Att bestämma påföljd för brott, 2012, s. 143 f.). Till det kommer att det i olika sammanhang uttalats att det, för att ge lagstiftaren tillräckligt utrymme för att värdera ett brotts straffvärde i förhållande till andra brottstyper, bör vara möjligt att kunna använda även andra nivåer för minimistraffen (jfr dir. 2013:30 s. 4 och SOU 2014:18). Det sagda bör även kunna ha bäring på maximistraffen. Vid en samlad bedömning anser regeringen att straffskalan för de grova narkotika- och narkotikasmugglingsbrotten i enlighet med utredningens förslag bör sträcka sig från två till sju års fängelse.

Med en sådan utformning av straffskalorna kommer för de brott som bedöms som synnerligen grova en parallellitet att uppnås med den nuvarande straffskalan för dråp. För grovt narkotikabrott eller grov narkotikasmuggling uppnås ingen direkt parallellitet med straffskalor för andra brott. En jämförelse kan emellertid göras med straffskalorna som gäller för t.ex. grovt koppleri, mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, grov mened och grovt övergrepp i rättssak, vilka är fängelse i lägst två och högst åtta år. Med hänsyn till vad som gäller om olika brottstypers relativa proportionalitet är det en rimlig avvägning.

Regeringen föreslår därmed sammanfattningsvis att straffskalan för grovt narkotikabrott respektive grov narkotikasmuggling ska vara fängelse i lägst två och högst sju år. För synnerligen grovt narkotikabrott respektive synnerligen grov narkotikasmuggling föreslås att straffskalorna ska vara fängelse i lägst sex och högst tio år.

Konsekvenser av förslaget för annat än straffmätningen

En uppdelning av straffskalorna för grovt narkotikabrott och grov narkotikasmuggling får också andra konsekvenser än sådana som är hänförliga till straffmätningen.

Den föreslagna straffskalan för de synnerligen grova brotten ger vidgade förutsättningar att tillgripa vissa straffprocessuella tvångsmedel såsom husrannsakan i transportmedel (28 kap. 2 a § rättegångsbalken) och rätt för polisen i vissa fall att ta med personer till förhör (23 kap. 8 § rättegångsbalken). Förslagen har även betydelse för möjligheten att genomföra hemlig rumsavlyssning (27 kap. 20 d § rättegångsbalken).

Ett minimistraff om fängelse i sex år innebär vidare att det för narkotikabrott och narkotikasmuggling av den mest kvalificerade graden kan dömas till ansvar efter svensk lag och vid svensk domstol även för brott som har begåtts utanför Sverige av personer som inte är svenska medborgare eller har någon annan anknytning hit (se 2 kap. 3 § 7 brottsbalken). För sådana brott finns det inte heller något krav på dubbel straffbarhet och det föreligger inte hinder mot att döma till en påföljd som är att anse som strängare än det svåraste straff som är stadgat för brottet enligt lagen på gärningsorten (se 2 kap. 2 § andra och tredje stycket brottsbalken).

Uppdelningen av straffskalorna för grovt narkotikabrott och grov narkotikasmuggling får även betydelse för frågan om preskription av brott. Med nuvarande straffskala innebär regleringen i 35 kap. 1 § brottsbalken att påföljd inte får dömas ut för grovt narkotikabrott eller grov narkotikasmuggling om inte den misstänkte har häktats eller fått del av åtal för brottet inom 15 år från den dag då det begicks. Regeringens förslag innebär att preskriptionstiden för grovt narkotikabrott och grov narkotikasmuggling sänks till tio år. För synnerligen grovt narkotikabrott och synnerligen grov narkotikasmuggling kommer preskriptionstiden dock att vara 15 år. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* påpekar att det funnits fall där den sänkta preskriptionstiden som nu föreslås hade fått konsekvensen att brottet inte hade kunnat lagföras. Regeringen gör, i likhet med utredningen, bedömningen att den sänkta preskriptionstiden endast torde ha betydelse för ett fåtal brott och därmed i praktiken inte medföra några beaktansvärda konsekvenser.

Sammantaget bedömer regeringen att förslagets konsekvenser är rimliga.

Straffskalan för olovlig befattning med narkotikaprekursorer bör inte ändras

Liksom utredningen konstaterar skulle när straffskalorna för grovt narkotikabrott och grov narkotikasmuggling föreslås delas upp även kunna övervägas att på motsvarande sätt dela upp straffskalan för olovlig befattning med narkotikaprekursorer.

Mot bakgrund av att straffskalan för de brott av detta slag som bedöms som grova enbart spänner mellan fängelse sex månader och sex år ser regeringen i likhet med utredningen och *Hovrätten över Skåne och Blekinge* inte något behov av en motsvarande uppdelning av straffskalan för olovlig befattning med narkotikaprekursorer. Till det kommer att de skäl som motiverat en uppdelning av straffskalorna avseende grovt narkotikabrott och grov narkotikasmuggling inte gör sig gällande i fråga om nämnda brottstyp. Regeringen gör därför bedömningen att det inte finns skäl att dela upp straffskalorna för olovlig befattning med narkotikaprekursorer.

6.3 Särskilda brottsbeteckningar

Regeringens förslag: Narkotikabrott och narkotikasmugglingsbrott som är att bedöma som synnerligen grova ska ha de särskilda brottsbeteckningarna *synnerligen grovt narkotikabrott* respektive *synnerligen grov narkotikasmuggling*. Narkotikabrott och narkotikasmugglingsbrott som är att bedöma som ringa ska ha de särskilda brottsbeteckningarna *ringa narkotikabrott* och *ringa narkotikasmuggling*.

Utredningens bedömning avviker från regeringens förslag. Till skillnad från regeringen anser inte utredningen att det finns tillräckliga skäl för att ge de synnerligen grova narkotika- respektive narkotikasmugglingsbrotten särskilda brottsbeteckningar. Utredningen gör inte någon bedömning i fråga om en särskild beteckning för narkotikabrott och narkotikasmugglingsbrott som är att bedöma som ringa.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna har inte några synpunkter i denna del. *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, *Hovrätten för Övre Norrland*, *Stockholms tingsrätt* och *Linköpings tingsrätt* förordar dock, till skillnad från utredningen, införandet av egna brottsbeteckningar för de allra grövsta narkotikabrotten. Som skäl för det anförs bl.a. att en egen brottsbeteckning klargör vilken grad av brottet som avses, vilket förenklar den praktiska hanteringen i flera avseenden. Detta gäller framförallt mot bakgrund av att uppdelningen av straffskalorna kommer att 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 att framgå om brottet bedömts vara synnerligen grovt. *Svea hovrätt* anser att andra lösningar än de som har förordats i betänkandet visserligen hade varit tänkbare men kan inte se några tungt vägande skäl

som talar mot utredningens förslag. *Linköpings tingsrätt* ger uttryck för att om särskilda brottsbeteckningar införs för de synnerligen grova brotten bör även övervägas om sådana bör införas avseende narkotikabrott och narkotikasmugglingsbrott som är att bedöma som ringa.

Skälen för regeringens förslag

När det gäller frågan om särskilda brottsbeteckningar gör utredningen bedömningen att det saknas tillräckliga skäl att, utöver den särskilda straffskalan, ytterligare kategorisera de synnerligen grova brotten genom egna brottsbeteckningar. För en sådan uppfattning talar regleringen av misshandelsbrott som är att anse som synnerligen grovt, 3 kap. 6 § brottsbalken (jfr prop. 2009/10:147 s. 19). Flera remissinstanser, bl.a. *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, *Hovrätten för Övre Norrland*, *Stockholms tingsrätt* och *Linköpings tingsrätt*, anför dock att betydelsen för tydlighet och enhetlighet i rättstillämpningen, liksom de pedagogiska fördelarna med att det klart framgår av domslutet vilket brott en tilltalad dömts för talar för en sådan ordning. Regeringen delar den bedömningen (jfr prop. 2013/14:226 s. 37). Det bör alltså införas särskilda brottsbeteckningar för narkotika- och narkotikasmugglingsbrott som är att bedöma som synnerligen grova.

Vid en sådan bedömning bör det, som *Linköpings tingsrätt* påpekar, övervägas om det bör införas en särskild beteckning även för de narkotikabrott och narkotikasmugglingsbrott som är att bedöma som ringa. För en sådan ordning talar, såsom beträffande de synnerligen grova brotten, värdet av tydlighet i rättstillämpningen, liksom fördelarna med att det klart framgår av domslutet vilket brott en tilltalad dömts för. Till det kommer betydelsen av enhetlighet i fråga om särskilda brottsrubriceringar i respektive författning.

När det gäller narkotikastrafflagen skulle en särskild beteckning för de ringa formerna av narkotikabrott innebära att samtliga grader av narkotikabrott ges en särskild beteckning. I smugglingslagen finns emellertid flera bestämmelser som tar sikte på ringa brott i olika fall och som samtliga saknar en egen brottsbeteckning. En ändring enbart i 6 § smugglingslagen skulle därför innebära att brottsbeteckningar visserligen inte regleras enhetligt i den författningen. För en sådan ordning talar dock att en särskild beteckning för de ringa formerna av narkotikasmuggling skulle innebära att också samtliga grader av narkotikasmugglingsbrott skulle ha en särskild beteckning och att enhetlighet uppnås med samtliga grader av narkotikabrott. Enligt regeringens mening överväger fördelarna med en särskild beteckning också för de ringa narkotikasmugglingsbrotten. I likhet med vad *Linköpings tingsrätt* anför bör särskilda brottsbeteckningar införas även för dessa fall.

Regeringen föreslår således att narkotikabrott och narkotikasmuggling som är att bedöma som synnerligen grova ska ha de särskilda brottsbeteckningarna *synnerligen grovt narkotikabrott* respektive *synnerligen grov narkotikasmuggling*. Vidare föreslås att narkotikabrott och narkotikasmugglingsbrott som är att bedöma som ringa ska ha de särskilda brottsbeteckningarna *ringa narkotikabrott* och *ringa narkotikasmuggling*. Förslagen föranleder följdändringar i 4 § narkotikastrafflagen och i 14 § lagen om straff för smuggling.

7 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2016.

Regeringens bedömning: Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.

Utredningens förslag och bedömning överensstämmer med regeringens utom vad gäller föreslaget datum för ikraftträdande.

Remissinstanserna har inte några synpunkter på utredningens förslag och bedömning.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Lagändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt. Det föreslås att detta sker den 1 juli 2016.

Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte. Av 5 § andra stycket lagen (1964:163) om införande av brottsbalken följer att de ändrade bestämmelserna inte får tillämpas på sådant sätt att se ger retroaktivt verkan till den tilltalades nackdel.

8 Ekonomiska konsekvenser

Regeringens bedömning: Den nya lagstiftningen kommer främst att beröra viss allvarigare narkotikabrottslighet för vilken längre fängelsestraff döms ut. Kostnaden för Kriminalvården beräknas inte överstiga 50 miljoner kronor per år. Om kostnaden uppstått i dag skulle den ha rymts inom Kriminalvårdens befintliga anslag. Förslagen bedöms inte medföra några ökade kostnader för Kriminalvården eller rättsväsendet i övrigt under överskådlig tid.

Utredningens bedömning överensstämmer i sak med regeringens. Utredningen bedömer dock att kostnaderna skulle bli högre.

Remissinstanserna: *Kriminalvården* instämmer i bedömningen att de ekonomiska konsekvenserna av utredningens förslag är beroende av flera faktorer och att myndighetens kostnadsökningar därför är svårberäknade. *Kriminalvården* räknar inte med att förslagen medför några kostnadsökningar i det kortare perspektivet men utesluter inte ett behov av ökade anslag på längre sikt. – *Domstolsverket* delar utredningens bedömning att förslagen inte kommer att leda till några egentliga kostnadsökningar för rättsväsendet i övrigt. *Rikspolisstyrelsen* påpekar att förslagen – liksom Högsta domstolens nya praxis – påverkar handläggningstiderna och resursåtgången då även faktorer som bl.a. yrkesmässighet, organisationsgrad, syfte samt den misstänktes roll och motiv måste klargöras i större utsträckning.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringens förslag innebär bl.a. att straffskalan för grovt narkotikabrott och grov narkotikasmuggling, som tidigare var fängelse i lägst två och högst tio år, delas upp och att

brotten synnerligen grovt narkotikabrott och synnerligen grov narkotikasmuggling införs. Syftet med de föreslagna ändringarna är att göra lagstiftningen tydligare och att skapa förutsättningar för domstolarna att göra en väl avvägd och differentierad bedömning av straffvärdet utifrån samtliga de straffvärdepåverkande omständigheter som förekommit. Avsikten är inte att generellt skärpa straffen för grova narkotika- och narkotikasmugglingsbrott och förslagen förväntas inte heller leda till att fler personer döms för narkotikabrott och narkotikasmuggling. Förslagen innebär emellertid att straffen kommer att skärpas för vissa gärningar som avsett hantering av synnerligen stora mängder narkotika, dels för att vissa av dessa gärningar kommer att bedömas som synnerligen grova brott, dels för att straffvärdet för vissa gärningar kommer att bedömas högre inom ramen för de grova brotternas straffskalor. Det kan medföra ökade kostnader för Kriminalvården.

Hur stora kostnadsökningarna blir beror, som utredningen konstaterar, till stor del på hur domstolarna tillämpar lagstiftningen. Det är därför inte möjligt att på förhand närmare precisera kostnadernas storlek. Utredningen beräknar att de ökade kostnaderna för Kriminalvården, utifrån hur många som i dag döms för dessa brott, totalt inte bör överstiga 100 miljoner kronor per år. Hade kostnaderna uppstått i dag bedömer utredningen att dessa hade rymts inom befintligt anslag. Beräkningen grundar sig dock på en simulering och de tänkbara ekonomiska konsekvenser som kan uppstå är osäkra.

Regeringen kan konstatera att den nya lagstiftningen främst kommer att beröra viss allvarigare narkotikabrottslighet för vilken längre fängelsestraff döms ut och bedömer, till skillnad från utredningen, att den ytterligare kostnaden för Kriminalvården sannolikt inte skulle överstiga 50 miljoner kronor per år. Om 20 procent av de som i dag döms till över fyra års fängelse för grovt narkotikabrott och grov narkotikasmuggling fick ett två år längre straff skulle Kriminalvårdens merkostnader uppgå till knappt 30 miljoner kronor per år.

Såsom utredningen anger uppstår några beaktansvärda ekonomiska konsekvenser dock först på längre sikt. Tidigast tre år efter ikraftträdandet kan vissa mer marginella effekter uppstå. Fullt genomslag kan förslagen beräknas få först ytterligare ett par år därefter.

Utredningen bedömer vidare att förslagen inte kommer att leda till några egentliga kostnadsökningar för rättsväsendet i övrigt. I likhet med *Domstolsverket* delar regeringen den bedömningen.

Regeringen kan sammanfattningsvis konstatera att om kostnaderna uppstått i dag skulle dessa ha rymts inom Kriminalvårdens befintliga anslag. Regeringen avser dock att noga följa utvecklingen för att kunna bedöma Kriminalvårdens resursbehov. Förslagen bedöms således inte medföra några ökade kostnader för Kriminalvården eller rättsväsendet i övrigt under överskådlig tid.

9 Författningskommentar

9.1 Förslaget till lag om ändring i narkotikastrafflagen (1968:64)

2 § Är brott som avses i 1 § första stycket med hänsyn till arten och mängden narkotika samt övriga omständigheter att anse som ringa, döms för ringa narkotikabrott till böter eller fängelse i högst sex månader.

Paragrafen ändras endast genom att en särskild brottsbeteckning, ringa narkotikabrott, införs. Ändringen behandlas i avsnitt 6.3.

3 § Är brott som avses i 1 § första stycket att anse som grovt, döms för grovt narkotikabrott till fängelse i lägst två och högst sju år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om brottet har utgjort ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller yrkesmässigt, avsett en särskilt stor mängd narkotika eller annars varit av särskilt farlig eller hänsynslös art.

Är brottet att anse som synnerligen grovt, döms för synnerligen grovt narkotikabrott till fängelse i lägst sex och högst tio år. Vid bedömningen av om brottet är synnerligen grovt ska det särskilt beaktas om brottet har utgjort ett led i en verksamhet som utövats i organiserad form i syfte att i stor omfattning bedriva handel med narkotika, avsett en synnerligen stor mängd narkotika eller annars varit av synnerligen farlig eller hänsynslös art.

Paragrafen ändras genom att straffskalan för grovt narkotikabrott, som tidigare var fängelse i lägst två och högst tio år, delas upp och ett synnerligen grovt narkotikabrott införs. Dessutom görs språkliga och redaktionella ändringar. Den erinran om att bedömningen ska grundas på en sammanvägning av omständigheterna i det särskilda fallet som tidigare fanns i det förutvarande andra stycket utgår. Liksom tidigare och i enlighet med vad som i allmänhet gäller ska domstolens bedömning emellertid grundas på en sammanvägning av omständigheterna i det särskilda fallet. Ändringarna behandlas i avsnitt 6.2 och 6.3.

Enligt *första stycket* döms för grovt narkotikabrott till fängelse i lägst två och högst sju år. Uppräkningen av omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett narkotikabrott är grovt flyttas utan ändring i sak från det tidigare andra stycket till första stycket. Ändringen av maximistraffet får betydelse för tillämpningen av bl.a. bestämmelserna om gemensamt straff vid flerfaldig brottslighet och om preskription, se 26 kap. 2 § andra stycket och 35 kap. 1 § första stycket brottsbalken.

Är brottet att anse som synnerligen grovt, döms enligt *andra stycket* för synnerligen grovt narkotikabrott till fängelse i lägst sex och högst tio år. I stycket anges omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett brott är synnerligen grovt. Samtliga omständigheter i respektive kvalifikationsgrund måste omfattas av gärningsmannens uppsåt för att kunna beaktas.

Enligt den första kvalificerande omständigheten ska domstolen särskilt beakta om brottet har utgjort ett led i en verksamhet som utövats i organiserad form i syfte att i stor omfattning bedriva handel med narkotika. Omständigheten kumulerar det grova brottets ”större omfattning” och

”yrkesmässigt”. När det gäller det förstnämnda ledet, dvs. att brottet har utgjort ett led i en verksamhet som utövats i organiserad form, förutsätts normalt att förfarandet innefattat viss samordning och planering. Det behöver emellertid inte handla om en strukturerad eller varaktig sammanslutning av flera personer. Tillämpningsområdet är avsett att vara avgränsat till de kvalificerade formerna av organiserad brottslighet. Det är alltså inte tillräckligt att några personer har gått samman för att löpande och yrkesmässigt sälja narkotika till andra personer med beroende i syfte att finansiera eget missbruk.

För att brottet ska ha utgjort ett led i en verksamhet som syftat till att i stor omfattning bedriva handel med narkotika krävs att det rört sig om en kommersiell hantering som syftat till att sprida stora kvantiteter narkotika på den illegala marknaden. Inte sällan är det i de här fallen fråga om gränsöverskridande förfaranden där ansvar för narkotikasmuggling samtidigt aktualiseras. Verksamhet av aktuellt slag bedrivs ofta i vinstsyfte och är regelmässigt ägnad att ge stor vinst. Av betydelse för bedömningen är alltså verksamhetens omfattning och inriktning, antalet personer som har engagerats i verksamheten, kundkretsens storlek och sammansättning, hur länge verksamheten har pågått och hur stor vinst den har genererat.

Vidare ska domstolen särskilt beakta om brottet avsett en synnerligen stor mängd narkotika. Som tidigare utvecklats (avsnitt 6.2) bör sort- och mängdfaktorn ha en avtagande effekt på straffvärdet och andra straffvärdepåverkande omständigheter bör ges större tyngd när det gäller den grövre brottsligheten. Mängden narkotika har emellertid inte vid någon given kvantitet eller vid ett visst givet straffvärde spelat ut sin roll som omständighet att beakta vid bedömningen av straffvärde och rubricering. Frågan om hur stora mängder narkotika det ska handla om för att ett brott ska bedömas som synnerligen grovt endast på grund av mängden överläts till domstolarnas praxisbildning. För att ett brott ska bedömas som synnerligen grovt med hänsyn till mängden narkotika förutsätts emellertid att den skillnad i kvantitet – dvs. skillnaden i mängd narkotika – som föreligger mellan gärningen och gärningar som är att bedöma som grovt brott samtidigt motsvarar en beaktansvärd skillnad i förkastlighet.

Den omständigheten att ett brott avsett en mycket stor mängd narkotika kan även utgöra ett bevisfaktum för att brottet har haft viss struktur, omfattning och inriktning och att det därmed har utgjort ett led i en verksamhet som utövats i organiserad form i syfte att i stor omfattning bedriva handel med narkotika. Det förhållandet att en person, som till synes enbart har haft rollen som transportör, anförtrotts en mycket stor mängd narkotika av utomordentligt stort värde kan också utgöra en indikation på att han eller hon har haft insyn eller ekonomiska intressen i den verksamhet som brottet utgjort en del av.

En tredje omständighet som särskilt ska beaktas i rubriceringsfrågan är om brottet annars varit av synnerligen farlig eller hänsynslös art. Om hänsynlösheten eller farligheten gått påtagligt utöver vad som gäller för att brottet med hänvisning till visad särskild farlighet eller hänsynslöshet enligt första stycket ska bedömas som grovt, kan brottet vara att bedöma som synnerligen grovt. Av betydelse vid denna bedömning är bl.a. preparatets farlighet, till vilken målgrupp preparatet bjudits ut eller varit avsett för samt om tillvägagångssättet vid överlåtelsen präglats av större försla-

genhet. Som exempel kan nämnas om narkotika i större omfattning tillhandahållits till ungdomar utan betalning i syfte att skapa en ny kundkrets eller om narkotika bjudits ut och försålt på en webbplats till en stor krets av okända köpare, och därmed gjorts lätt åtkomlig för bl.a. ungdomar. Vidare skulle brottet kunna vara att bedöma som synnerligen grovt om personer som missbrukar i större omfattning bjudits på en ny sorts narkotika i syfte att få till stånd en fortsatt och ökad efterfrågan eller om gärningsmannen uppsåtligen bjudit ut narkotika som genom sin sammansättning är farligare än annan narkotika exempelvis eftersom narkotikan är verksam i extremt små doser.

Det bör betonas att även andra omständigheter än de nämnda kan tillmätas betydelse vid rubriceringen. Uppräkningen är inte uttömmande. Vidare bör framhållas att förekomsten av en av de uppräknade omständigheterna inte med automatik innebär att brottet är att bedöma som synnerligen grovt. Domstolen ska alltid göra en helhetsbedömning av omständigheterna i det enskilda fallet.

4 § För försök eller förberedelse till narkotikabrott, *ringa narkotikabrott*, grovt narkotikabrott eller *synnerligen grovt narkotikabrott* liksom för stämpling till narkotikabrott, grovt narkotikabrott eller *synnerligen grovt narkotikabrott* döms *det*, om gärningen avser annan befattning än som avses i 1 § första stycket 6, till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

För försök till olovlig befattning med narkotikaprekursorer döms *det*, om gärningen avser annan befattning än som avses i 3 b § första stycket 2, till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

Paragrafen ändras med anledning av införandet av de särskilda brottsbehandlingarna ringa narkotikabrott och synnerligen grovt narkotikabrott. Dessutom görs språkliga ändringar. Ändringen behandlas i avsnitt 6.3.

9.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2000:1225) om straff för smuggling

6 § Om en gärning som avses i 3 § gäller narkotika, döms för *narkotikasmuggling* till fängelse i högst tre år.

Om brottet är ringa, döms för *ringa narkotikasmuggling* till böter eller fängelse i högst sex månader.

Om brottet är att anse som grovt, döms för *grov narkotikasmuggling* till fängelse i lägst två och högst sju år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen avsett en särskilt stor mängd narkotika, om gärningen ingått som ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller yrkesmässigt, eller om verksamheten eller gärningen annars varit av särskilt farlig eller hänsynslös art.

Om brottet är att anse som synnerligen grovt, döms för *synnerligen grovt narkotikasmuggling* till fängelse i lägst sex och högst tio år. Vid bedömningen av om brottet är synnerligen grovt ska det särskilt beaktas om gärningen har ingått som ett led i en verksamhet som utövats i organiserad form i syfte att i stor omfattning bedriva handel med narkotika, om gärningen avsett en synnerligen stor mängd narkotika, eller om verksamheten eller gärningen annars varit av synnerligen farlig eller hänsynslös art.

Paragrafen ändras genom att straffskalan för grov narkotikasmuggling, som tidigare var fängelse i lägst två och högst tio år, delas upp och ett nytt brott, synnerligen grov narkotikasmuggling, införs. Dessutom införs en särskild brottsbeteckning, ringa narkotikasmuggling, och görs språkliga ändringar. Ändringarna i paragrafen, som motsvaras av de ändringar som görs i 2 och 3 §§ narkotikastrafflagen (1968:64), behandlas i avsnitt 6.2 och 6.3.

Inga ändringar görs i *första stycket*, som innehåller bestämmelser om straff för narkotikasmuggling av normalgraden.

Andra stycket ändras endast genom att en särskild brottsbeteckning, ringa narkotikasmuggling, införs.

Enligt *tredje stycket* döms för grov narkotikasmuggling till fängelse i lägst två och högst sju år. Uppräkningen av omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett narkotikasmugglingsbrott är grovt ändras inte i sak. Maximistraffet för grov narkotikasmuggling enligt detta stycke ändras, mot bakgrund av uppdelningen av straffskalan, till fängelse i sju år. Det nya maximistraffet får betydelse för tillämpningen av bl.a. bestämmelserna om gemensamt straff vid flerfaldig brottslighet och om preskription, se 26 kap. 2 § andra stycket och 35 kap. 1 § första stycket brottsbalken.

Om brottet är att anse som synnerligen grovt, döms enligt *fjärde stycket*, som är nytt, för synnerligen grov narkotikasmuggling till fängelse i lägst sex och högst tio år. I stycket anges även omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett brott är synnerligen grovt. De fall som är avsedda att hänföras till det synnerligen grova brottet motsvarar i sak de som anges i författningskommentaren till 3 § andra stycket narkotikastrafflagen. Det hänvisas därför till vad som anförs där. De kvalificerande omständigheternas språkliga utformning är dock anpassad för att överensstämma med den terminologi som sedan tidigare används i bestämmelsen.

När det mer specifikt gäller smuggling kan vissa fall av smuggling av narkotika in i landet som på grund av att transporten skett med en särskild förslagenhet och där tillvägagångssättet innebär att det är mycket svårt att upptäcka smugglingen med de hjälpmedel som brottsbekämpande myndigheter har till sitt förfogande, vara av så farlig art att brottet är att bedöma som synnerligen grovt. Som exempel på sådan smuggling kan bl.a. nämnas fall där narkotika på ett särskilt svårupptäckt sätt blandas ut i legala produkter. Ett annat exempel på särskild förslagenhet vid smuggling, som skulle kunna innebära att fråga är om ett synnerligen grovt brott, är där transporten sker av anställda i transportnäringen, exempelvis om anställda på en flygplats plockar undan väskor innehållande narkotika i syfte att undgå tullhantering.

Det bör betonas att även andra omständigheter än de som anges i *fjärde stycket* kan beaktas vid rubriceringen. Uppräkningen är inte uttömmande. Vidare bör framhållas att förekomsten av en av de uppräknade omständigheterna inte med automatik innebär att brottet är att bedöma som synnerligen grovt. Domstolen ska alltid göra en helhetsbedömning av omständigheterna i det enskilda fallet.

14 § För försök till smuggling, *grov smuggling*, narkotikasmuggling, *ringa narkotikasmuggling*, *grov narkotikasmuggling*, *synnerligen grov narkotika-*

smuggling, tullbrott, grovt tullbrott eller grov olovlig befattning med smuggelgods samt förberedelse eller stämpling till grov smuggling, narkotikasmuggling, grov narkotikasmuggling, synnerligen grov narkotikasmuggling, grovt tullbrott eller grov olovlig befattning med smuggelgods döms det till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken. Detsamma gäller för förberedelse till ringa narkotikasmuggling.

Paragrafen ändras med anledning av införandet av de särskilda brottsbeteckningarna ringa narkotikasmuggling och synnerligen grov narkotikasmuggling. Dessutom görs språkliga ändringar. Ändringen behandlas i avsnitt 6.3.

När det gäller gradindelade brott utgör varje grad av brottet en egen brottstyp även om den inte gets en egen brottsbeteckning. Vid uppräkningsringar som den aktuella gäller trots det att en hänvisning till brott av normalgraden också innefattar andra grader av brottet så länge dessa inte har en särskild beteckning. Liksom tidigare omfattar således smuggling och tullbrott även de ringa graderna av respektive brott, trots att det inte anges uttryckligen på det sätt som nu görs i fråga om ringa narkotikasmuggling.

Sammanfattning av betänkandet Synnerligen grova narkotikabrott (SOU 2014:43)

Vårt uppdrag

Vårt uppdrag har varit att överväga och föreslå de ändringar som behövs för att åstadkomma en modern straffrättslig reglering för narkotikabrott och narkotikasmugglingsbrott som tydligt ger uttryck för en sträng, fast och konsekvent syn på all illegal hantering av narkotika. Vi har i det sammanhanget haft i uppdrag att

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

Våra bedömningar och förslag

Vi gör bedömningen att straffskalorna för narkotikabrott och narkotikasmuggling av normalgraden och de ringa formerna av dessa brott inte bör ändras. Vi gör däremot bedömningen att det finns skäl att dela upp straffskalorna för grovt narkotikabrott och grov narkotikasmuggling.

Den nuvarande straffskalan för grovt narkotikabrott och grov narkotikasmuggling är relativt vid och spänner från två till tio års fängelse. De grova brotten omfattar en mängd olika typer av förfaranden av varierande grad av allvar. Enligt vår uppfattning går det att skilja ut vissa förfaranden som är så allvarliga att de bör straffmätas på den övre delen av den nuvarande straffskalan för grovt brott. Bland dem hör vissa förfaranden som avsett hantering av mycket stora mängder narkotika.

Vi föreslår därför att straffskalorna för grovt narkotikabrott och grov narkotikasmuggling, som nu är fängelse i lägst två och högst tio år, delas upp. För grovt narkotikabrott eller grov narkotikasmuggling ska enligt vårt förslag dömas till fängelse i lägst två och högst sju år. För narkotikabrott eller narkotikasmugglingsbrott som är att anse som synnerligen grovt ska dömas till fängelse i lägst sex och högst tio år.

Syftet med förslaget om en uppdelad straffskala är att göra lagstiftningen tydligare och att skapa förutsättningar för domstolarna att fullt ut beakta samtliga för straffvärdet relevanta omständigheter i narkotikamål och att döma ut det straff som en viss gärning är värd. Avsikten är inte att generellt påverka straffnivåerna. Våra förslag innebär emellertid att straffen kommer att skärpas för vissa gärningar som avsett hantering av mycket stora mängder narkotika. På så sätt kommer en sträng syn på illegal hantering av narkotika till tydligt uttryck.

Vår uppfattning är att de nuvarande kvalifikationsgrunderna för grovt narkotikabrott och grov narkotikasmuggling väl fångar in de fall som bör förbehållas rubriceringen grovt brott. Kvalifikationsgrunderna har dess-

utom visat sig fungera även när samhället förändrats. Vi gör därför Bilaga 1
bedömningen att de särskilda kvalifikationsgrunderna inte bör ändras.

Vi föreslår att motsvarande kvalifikationsgrunder ska gälla för det synnerligen grova brottet som för det grova brottet. Dessa omständigheter står sig nämligen väl även vid bedömningen av om brottet är synnerligen grovt. Är de angivna omständigheterna tillräckligt försvårande är brottet att hänföra till straffskalan för det synnerligen grova brottet.

Vi föreslår att lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2015.

Betänkandets författningsförslag

Förslag till lag om ändring i narkotikastrafflagen (1968:64)

Härigenom föreskrivs att 3 § narkotikastrafflagen (1968:64) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Är brott som avses i 1 § första stycket att anse som grovt, *skall* för grovt narkotikabrott dömas till fängelse, lägst två år och högst tio år.

Vid bedömande *huruvida* brottet är grovt *skall* särskilt beaktas, om det har utgjort ett led i en verksamhet som har bedrivits i större omfattning eller yrkesmässigt, avsett särskilt stor mängd narkotika eller *eljest* varit av särskilt farlig eller hänsynslös art. *Bedömningen skall grundas på en sammanvägning av omständigheterna i det särskilda fallet.*

Föreslagen lydelse

3 §¹

Är brott som avses i 1 § första stycket att anse som grovt, *döms* för grovt narkotikabrott till fängelse i lägst två och högst *sju* år. Vid bedömande *av om* brottet är grovt *ska* särskilt beaktas om det har utgjort ett led i en verksamhet som har bedrivits i större omfattning eller yrkesmässigt, avsett *en* särskilt stor mängd narkotika eller *annars* varit av särskilt farlig eller hänsynslös art.

Är brottet att anse som synnerligen grovt, döms till fängelse i lägst sex och högst tio år.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2015.

¹ Senaste lydelse 2000:1228.

Förslag till lag om ändring i lagen (2000:1225) om straff för smuggling

Bilaga 2

Härigenom föreskrivs att 6 § lagen (2000:1225) om straff för smuggling ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 §

Om en gärning som avses i 3 § gäller narkotika, döms för narkotikasmuggling till fängelse i högst tre år.

Om brottet är ringa, döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

Om brottet är att anse som grovt, döms för grov narkotikasmuggling till fängelse, lägst två och högst *tio* år. Vid bedömningen av om brottet är grovt *skall* det särskilt beaktas om gärningen avsett en särskilt stor mängd narkotika, om gärningen ingått som ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller yrkesmässigt, eller om verksamheten eller gärningen annars varit av särskilt farlig eller hänsynslös art.

Om brottet är att anse som grovt, döms för grov narkotikasmuggling till fängelse *i* lägst två och högst *sju* år. Vid bedömningen av om brottet är grovt *ska* det särskilt beaktas om gärningen avsett en särskilt stor mängd narkotika, om gärningen ingått som ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller yrkesmässigt, eller om verksamheten eller gärningen annars varit av särskilt farlig eller hänsynslös art.

Om brottet är att anse som synnerligen grovt, döms till fängelse i lägst sex och högst tio år.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2015.

Förteckning över remissinstanserna

Yttrande över betänkandet har avgetts av 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).

Utöver remissinstanserna har även Lunds tingsrätt, Svenska Narkotikapolisföreningen (SNPF), Svenska Carnegie Institutet och professor Markus Heilig inkommit med skriftliga synpunkter på betänkandet.

Riksdagens ombudsmän och Sveriges Kommuner och Landsting har avstått från att yttra sig.

Sveriges domareförbund, Riksförbundet Föräldraföreningen mot narkotika (FMN), Riksförbundet för Rättigheter, Frigörelse, Hälsa och Likabehandling (RFHL), Riksförbundet Kriminellas revansch i samhället (KRIS) och X-CONS har beretts tillfälle att yttra sig men inte inkommit med något yttrande.