Underlag från Kriminologiska institutionen och Centrum för socialvetenskaplig alkohol- och drogforskning för Stockholms universitets remissvar på SOU 2014:43, Synnerligen grova narkotikabrott

Bakgrunden till regeringens översyn av narkotikabrotten och narkotikasmugglingsbrotten är ett antal domar från Högsta domstolen (HD) från juni 2011 och framåt. Enligt HD hade domarna i narkotikamål utvecklats mot en mekanisk straffmätning baserad nästan enbart på sorten och mängden narkotika. Detta stämde enligt HD inte med lagens intentioner, där även andra förhållanden skulle tas med i beräkningen. Resultatet av HD:s domar blev en markant sänkning av fängelsestraffen och särskilt för de grova brotten.

Regeringen förefaller ifrågasätta HD:s domar, och påpekar i direktiven till utredningen att förändringen ”saknar samband med någon förändring av lagstiftningen”. Nuvarande regering har även tidigare ifrågasatt HD:s rätt att ändra praxis i mildrande riktning. Efter att HD i ett mål 2007 sänkt straffet för ett mord till tio år, tillsatte regeringen omedelbart en utredning med uppgiften att skärpa straffet. Var gränsen går mellan lagstiftande och dömande makt är en principiellt viktig fråga. Det kan dock påpekas att tidigare regeringar inte har reagerat på samma sätt när domstolarna i sin praxis förskjutit straffnivån markant uppåt. Det gäller till exempel den plötsliga ökningen av antalet livstidsdomar för mord från senare delen av 1980-talet eller den generella straffnivåhöjningen för våldsbrott som inte kan tillskrivas brottsutvecklingen och inte heller bara lagändringar (Kriminologiska institutionen 2008).

Enligt direktiven ska utredaren föreslå ändringar för att åstadkomma en modern och ändamålsenlig straffrättslig reglering som tydligt ger uttryck för en sträng, fast och konsekvent syn på illegal hantering av narkotika.

Att den straffrättsliga regleringen ska ge uttryck för en sträng syn nämns fyra gånger i direktiven. Innebörden är tydligen att en sträng syn inte föreligger efter förändringen av praxis trots det fortsatt höga straffvärdet för narkotikabrott. Varken direktiven eller utredningen klargör heller vad som är en tillräckligt sträng syn. Det är oklart vem eller vilka som är mottagare av det budskap som ska förmedlas genom ”en sträng syn”. Det finns inte heller i direktiven någon reflektion över vilka kostnader som de straffskärpningar medför som tydligen krävs för att ”tydligt markera samhällets avståndstagande”.

Vad innebörden är av ”modern och ändamålsenlig” är också oklart. Enligt direktiven får det inte råda någon tvekan om att den straffrättsliga regleringen bidrar till bekämpandet av den illegala narkotikahanteringen. En tolkning av ”ändamålsenlig” är då att straffen har en brottspreventiv verkan. Dock saknas stöd för att den höga svenska straffnivån för narkotikabrott skulle ha en brottspreventiv verkan, vilket har varit ett argument från successiva regeringar. Såväl antalet personer med problematiskt eller tungt narkotikabruk som antalet narkotikarelaterade dödsfall har över tid ökat samtidigt som straffnivån höjts. Sedan början av 1990-talet har det tunga narkotikamissbruket ökat med 55 procent och den

narkotikarelaterade dödligheten med hela 196 procent. Sverige ligger på dessa två indikatorer heller inte bättre till än genomsnittet för europeiska stater (Socialstyrelsen 2014; Statens Folkhälsoinstitutet 2013; CAN 2012).

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

Att den straffrättsliga regleringen ska vara ”modern” skulle kunna tolkas som att den ska ligga i tiden eller spegla utveckling i narkotikapolitiken ute i världen. I så måtto framstår direktiven som omoderna. År 2011 publicerades rapporten *Report on the Global Commission on Drug Policy* med bland andra förre generalsekreteraren i FN Kofi Annan bland författarna. Rapporten inleds med orden: ”Det globala kriget mot narkotika har misslyckats, med förödande konsekvenser för individer och samhällen världen över”, och rekommenderar ett slut på en politik byggd på kriminalisering och marginalisering. I rapporten *Drugs and Democracy. Towards a Paradigmatic Shift* med bland andra ett antal före detta presidenter i Latinamerika bland författarna framförs en liknande kritik. I Norge, som likt Sverige haft en narkotikapolitik med stark inriktning på straff, har en kommission under förre utrikesministern Thorvald Stoltenberg ifrågasatt politikens repressiva och straffrättliga fokus. Ett antal länder och delstater har nu också lagt om sin narkotikapolitik efter den tidigare politikens misslyckande. I detta perspektiv är det svårt att förstå direktivens krav på höjd straffnivå som moderna.

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

Förslaget förväntas innebära en kostnadsökning på 100 miljoner per år. Utredaren reflekterar inte över om dessa pengar skulle kunna användas på ett alternativt sätt för att minska skadorna av narkotika. I ljuset av de neddragningar av resurser för förebyggande arbete som skett under det senaste kvartsseklet, förefaller det något märkligt att lägga 100 miljoner på att skärpa de redan mycket långa straffen. Utredaren påstår dock att straffskärpningen kan antas ”få viss positiv inverkan på brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet. Den allvarligare inställningen från samhällets sida på den grövsta narkotikabrottsligheten bör ge en signal till myndigheter och andra aktörer i

samhället att prioritera åtgärder som syftar till att förebygga och bekämpa sådan brottslighet". För detta antagande finns det inte något som helst empiriskt belägg. Snarare kan det motsatta hävdas – lagstiftningens och rättsväsendets mycket starka prioritering av narkotikabrottsligheten under flera decennier har inte lyckats uppnå brottsförebyggande effekter.

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

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

Slutsats: Förslaget att införa kategorin synnerligen grovt brott vid narkotikabrott och narkotikasmugglingsbrott avvisas.

Remissvaret har för Centrum för socialvetenskaplig alkohol- och drogforskning och Kriminologiska institutionen sammanställts av Börje Olsson och Henrik Tham.

Referenser

CAN, Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (2012) *Drogutvecklingen i Sverige 2011*. Stockholm.

Drugs and Democracy. Towards a Paradigmatic Shift. http://www.drogasedemocracia.org/Arquivos/declaracao_ingles_site.pdf.

Kriminologiska institutionen (2008). Remissvar på SOU 2008:85, Straff I proportion till brottets allvar. http://www.criminology.su.se/polopoly_fs/1.78032.1359116399!/menu/standard/file/SOU_2008_85.pdf.

Report on the Global Commission on Drug Policy. http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/themes/gcdp_v1/pdf/Global_Commission_Report_English.pdf.

Socialstyrelsen (2014). *Dödsorsaker 2013*. Sveriges officiella statistik. Statistik – Hälso- och Sjukvård. Stockholm.

Statens Folkhälsoinstitut (2013). National Report (2012 data) to the EMCDDA by the Reitox National Focal Point Sweden. New development and trends. Östersund.

Stoltenberg-utvalget. http://www.regjeringen.no/nb/dep/hod/dok/rapporter_planer/rapporter/2010/Stoltenberg-utvalget-Rapport-om-narkotika.html?id=608661.