



JURIDISKA FAKULTETEN  
vid Lunds universitet

Therese Gudmundsson

Harmonisering av  
narkotikastrafflagarna inom EU –  
möjligt och överhuvudtaget  
önskvärt?

Examensarbete  
20 poäng

Per-Ole Träskman

Straffrätt

HT2003

# Innehåll

<b>SAMMANFATTNING</b>	<b>1</b>
<b>FÖRORD</b>	<b>3</b>
<b>FÖRKORTNINGAR</b>	<b>4</b>
<b>1 INLEDNING</b>	<b>5</b>
1.1    Frågeställning och syfte	5
1.2    Avgränsningar	6
1.3    Material och metod	6
1.4    Disposition	7
<b>2 EU OCH STRAFFRÄTTEN</b>	<b>8</b>
2.1    Utvecklingen fram till Amsterdamfördraget	8
2.2    Den nuvarande tredje pelaren	9
2.3    Straffrätten i det nya EU-fördraget	10
2.3.1    Bakgrund och allmänt	10
2.3.2    Rättsligt och inrikes samarbete	11
2.4    Harmonisering av straffrätten	13
2.4.1    Harmonisering som övergripande målsättning	13
2.4.2    Handlingsplanen i Wien 1998	14
2.4.3    Tampere Milestones 1999	15
2.5    Harmonisering av narkotikalagstiftning	15
<b>3 FN OCH NARKOTIKA</b>	<b>18</b>
3.1    FN: s narkotikaarbete	18
3.2    FN: s narkotikakonventioner	21
3.2.1    Allmänna narkotikakonventionen av år 1961	21
3.2.2    Konvention om psykotropa ämnen av år 1971	22
3.2.3    Konvention mot olaglig hantering av narkotika och psykotropa ämnen av år 1988	22
3.2.4    Brott mot FN: s narkotikakonventioner	22
<b>4 ÖVRIGT SAMARBETE KRING NARKOTIKA I EUROPA</b>	<b>25</b>
4.1    Europarådet och Pompidou-gruppen	25

4.2	<b>Harmonisering inom Norden</b>	<b>26</b>
<b>5</b>	<b>EU:S NARKOTIKAPOLITIK</b>	<b>27</b>
5.1	<b>Arbetsområden</b>	<b>27</b>
5.2	<b>Framväxt av narkotikabekämpningsorgan</b>	<b>28</b>
5.2.1	Europeiska kommittén för bekämpning av narkotika	28
5.2.2	Europeiskt centrum för narkotikaövervakning	29
5.2.3	Reitox	30
5.2.4	Europol och Eurojust	30
5.3	<b>Aktuella strategier och handlingsplaner</b>	<b>31</b>
5.3.1	EU: s strategi för narkotikabekämpning	31
5.3.2	EU: s handlingsplan mot narkotika	32
5.4	<b>Europaparlamentets position i narkotikafrågan</b>	<b>33</b>
5.5	<b>EU: s narkotikapolitik?</b>	<b>34</b>
<b>6</b>	<b>NARKOTIKAPOLITIKEN I EU:S MEDLEMSLÄNDER</b>	<b>37</b>
6.1	<b>Inledning</b>	<b>37</b>
6.2	<b>Sverige</b>	<b>38</b>
6.2.1	Narkotikakontrollens framväxt	38
6.2.2	Narkotikastrafflagen och det tidiga 70-talets rättstillämpning	40
6.2.3	Det narkotikafria samhället	42
6.2.4	Kriminalisering av eget bruk	43
6.2.5	Den senaste utvecklingen	44
6.3	<b>Holland</b>	<b>47</b>
6.3.1	Bakomliggande principer	47
6.3.2	The Opium Act och rättstillämpning enligt opportunitetsprincipen	48
6.3.3	Coffee shops	50
6.3.4	Den senaste utvecklingen	51
6.4	<b>Övriga medlemsländer</b>	<b>52</b>
6.4.1	Översikt över lagstiftning gällande eget bruk av narkotika	52
6.4.2	Den senaste utvecklingen	52
6.5	<b>Två nätverk</b>	<b>58</b>
6.5.1	European Cities on Drug Policy	58
6.5.2	European Cities Against Drugs	58
<b>7</b>	<b>ANALYS</b>	<b>60</b>
7.1	<b>Harmonisering – möjligt?</b>	<b>60</b>
7.2	<b>Harmonisering – önskvärt?</b>	<b>61</b>
7.3	<b>Framtiden?</b>	<b>64</b>
<b>BILAGA A</b>		<b>66</b>

<b>LITTERATURFÖRTECKNING</b>	<b>73</b>
<b>Böcker och artiklar</b>	<b>73</b>
<b>Offentligt tryck</b>	<b>77</b>
Propositioner	77
Utskottsbetänkanden	77
Statens offentliga utredningar	77
Departementsserien	77
Övrigt	78
Europeiska gemenskapernas officiella tidning /Europeiska unionens officiella tidning	78
<b>Internet</b>	<b>79</b>
<b>Övrigt</b>	<b>82</b>

# Sammanfattning

Sedan länge har straffrätten ansetts vara en nationell angelägenhet. Under de senaste fem - tio åren har dock utvecklingen allt mer gått mot en europeisering av detta område. Samarbetet på det straffrättsliga området har sedan Maastrichtfördraget hänförs till den tredje pelaren och varit av mellanstatlig karaktär.

I maj 2003 presenterades ett utkast till konstitutionellt fördrag, europeiska konventet, som bland annat föreslår ett avskaffande av trepelarsystemet. I juni 2004 kunde efter utdragna förhandlingar en överenskommelse äntligen nås mellan medlemsstaternas regeringar. Innan fördraget kan antas väntar dock flertalet nationella folkomröstningar. Om fördraget slutligen accepteras kommer flera av de viktiga förslagen och dess konsekvenser att få stor betydelse för den fortsatta utvecklingen av det straffrättsliga samarbetet inom EU.

En av unionens överordnade målsättningar är bekämpande av brottslighet. Detta mål skall uppnås bland annat genom tillnärmning av straffrättsliga regler. Det viktigaste argumentet för sådan tillnärmning, eller harmonisering, är att man vill undvika att brottslingar utnyttjar skillnader mellan ländernas straffsystem. Kraven på harmonisering har fastslagits i ett flertal viktiga dokument. Harmoniseringsåtgärder har hittills vidtagits genom antagandet av rambeslut. Ett sådant rambeslut antogs i slutet av år 2003 på området för olaglig narkotikahandel.

EU och dess medlemsländer har samtliga ratificerat FN:s tre narkotikakonventioner och förbinder sig därmed att följa dessa. Konventionerna innehåller bland annat krav på att parterna skall kriminalisera innehav, köp och odling av sådana preparat som regleras däri, medan ingen av dem innehåller något krav på kriminalisering av brukande av dessa preparat. Flera av medlemsländernas narkotikalagstiftning baseras på konventionstexterna, men då dessa innehåller ett visst tolkningsutrymme har variationen mellan dem kommit att bli relativt stor.

Fram till slutet av 80-talet bedrevs samarbetet kring narkotika i Europa inom den s.k. Pompidougruppen i Europarådet. Även inom Norden har ett välutvecklat samarbete mellan länderna existerat sedan början av 70-talet. Arbetet har dock på senare tid snarare varit inriktat på informations- och forskningsutbyte än på harmonisering av lagar.

Under 1990-talet växte en rad narkotikaorgan fram inom EU och ett flertal handlingsplaner för narkotikabekämpning utarbetades. Idag spänner EU:s narkotikabekämpande åtgärder över samtliga tre pelare och är ett väldebatterat ämne i både rådet och kommissionen men kanske framförallt i parlamentet. Det är dock svårt att urskilja någon entydig EU-politik på narkotikaområdet.

De lagar som reglerar narkotika varierar i hög grad mellan de olika EU-medlemsländerna. Sverige och Holland kan ses som två motpoler, medan övriga länders politik ryms någonstans mellan de båda. Som framställningen visar har dock flertalet länder de senaste åren blivit mer orienterade åt den holländska politiken.

Arbetets övergripande frågeställning har varit om en fullt harmoniserad narkotikalagstiftning inom EU, mot ovanstående bakgrund, är möjlig att uppnå. En följdfråga har varit om en sådan harmonisering överhuvudtaget är önskvärd. Efter att ha analyserat de narkotikapolitiska trenderna och skillnaderna inom EU drar jag slutsatsen att en sådan harmonisering i dagsläget är omöjlig att genomföra. Det saknas för närvarande en tredje väg där de olika länderna skulle kunna mötas. En diskussion kring argument för och emot harmonisering leder mig till slutsatsen att det är ytterst tveksamt att en harmonisering av narkotikastrafflagarna inom EU överhuvudtaget är önskvärd.

# Förord

Nu har det äntligen blivit dags att lämna in mitt examensarbete! På (den långa) vägen har jag fått uppmuntran och hjälp av flera betydelsefulla personer. Bland dessa vill jag särskilt nämna min handledare Per-Ole Träskman, som dels inspirerat mig till ämnesvalet och som trots många uppdrag aldrig varit svår att få tag på. Under färdigställandet av mitt arbete hade jag förmånen att få praktisera på Sveriges Ambassad i Wien. Då huvudkontoret för FN: s narkotikaorgan ligger där har tiden varit oerhört värdefull, inte minst för mitt arbete. Det hade dock inte varit i närheten av lika givande om det inte hade varit för Veronika Bard-Bringéus och Åsa Gustafsson på ambassaden, som förutom att ha varit mina handledare och hela tiden funnits tillgängliga med goda råd och svar på frågor, också ordnat så att jag har fått träffa flera viktiga personer inom FN: s narkotikaarbete och sett till att jag har fått aktivt delta i sådant som har kunnat vara av intresse för mitt arbete. Ett varmt tack till er båda!

Jag vill här också passa på att tacka Ralf Löfstedt och Andreas Hilmerson från socialdepartementet, liksom Christina Gynnå-Oguz på Mobilisering mot Narkotika, som jag hade privilegiet att få träffa och utbyta tankar kring den svenska narkotikapolitiken med under 2004 års narkotikakonferens i Wien.

Ett speciellt tack vill jag rikta till Ina, Karin, Marie och Maria, som bidragit mycket till arbetet genom korrekturläsning, konstruktiv kritik och inte minst moraliskt stöd! Slutligen vill jag tacka mina föräldrar, som har fått lära sig en hel del både om EU och narkotika under resans gång, och som alltid finns där för mig.

Wien i juni 2004,  
*Therese Gudmundsson*

# Förkortningar

BRÅ	Brottsförebyggande rådet
CAN	Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning
CELAD	Comité Européen de Lutte Anti-Drogue
CND	Commission on Narcotic Drugs
Coreper	Comité des Représentants Permanents
Ds	Departementspromemoria
ECAD	European Cities Against Drugs
ECDP	European Cities on Drug Policy
ECNN	Europeiskt centrum för narkotikaövervakning
EDU	Europol Drug Unit
EG	Europeiska gemenskaperna; även Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (konsoliderad version efter ikraftträdandet av Amsterdamfördraget)
EGT	Europeiska gemenskapernas officiella tidning
ELDD	European Legal Database on Drugs
EMCDDA	European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction
EU	Europeiska unionen; även Fördraget om upprättandet av Europeiska unionen (konsoliderad version efter ikraftträdandet av Amsterdamfördraget)
Euratom	Fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen
EUT	Europeiska unionens officiella tidning
f.	och följande sida
f.f.	och följande sidor
FN	Förenta Nationerna
Ibid.	Ibidem
INCB	International Narcotics Control Board
JuU	Justitieutskottet
NAD	Nordiska nämnden för alkohol- och drogforskning
NSL	Narkotikastrafflagen
NTfK	Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskap
Parisfördraget	Fördraget om upprättandet av Europeiska kol- och stålgemenskapen
Prop.	Proposition
Romfördraget	Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen
RFHL	Riksförbundet för hjälp åt läkemedelsberoende
RNS	Riksförbundet narkotikafritt samhälle
RÅ cirkulär	Riksåklagarens cirkulär
SOU	Statens offentliga utredningar
SvJT	Svensk Juristtidning
UNDCP	United Nations Drug Control Program
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
WHO	World Health Organisation



# 1 Inledning

Om det är sant att sinnesarter och lidelser är ytterligt skiftande i olika klimat, måste lagarna ha förbindelse med såväl dessa lidelsers som dessa sinnesarters skillnader.

*Montesquieu, Om lagarnas anda*

## 1.1 Frågeställning och syfte

Efter två års förhandlingar nådde EU: s justitieministrar i november 2003 en politisk överenskommelse om att anta ett rambeslut som fastställer rekvisit och minimistraff för olaglig handel med narkotika. Rambeslutet är ett steg i utvecklingen mot den harmonisering av straffrätten inom EU som sedan Amsterdampfördraget uppställs som en av unionens övergripande målsättningar.

Narkotikaproblemet har inga nationsgränser utan är till sin natur globalt. Att gränsöverskridande kriminalitet kräver gränsöverskridande samarbete är uppenbart, och den intressanta frågan är var gränsen för ett sådant samarbete går. Det talas nu allt oftare om en europeisering av straffrätten. Det finns en risk för att detta medför att nationella värderingar och kriminalpolitiska system får stå åt sidan för en förenhetligad EU-straffrätt.

I de nordiska länderna ligger den konkreta straffnivån i allmänhet på en förhållandevis låg nivå ur ett europeiskt perspektiv. Flera bedömare menar att en harmonisering av straffrätten inom EU därför innebär en risk för att den defensiva nordiska kriminalpolitiken urholkas och får ge vika för den mer offensiva, ”europeiska”, motsvarigheten.<sup>1</sup> När det kommer till narkotikapolitik är det dock med ett undantag de nordiska länderna som stått för höga straff och restriktiva attityder. Denna omvända ordning kan tänkas göra en harmonisering av narkotikastrafflagarna extra problematisk.

EU: s nya grundlag kommer, om den slutligen antas, att förändra och i viss mån även utöka de olika institutionernas befogenheter. Utvidgningen med tio nya medlemsländer medför ytterligare utmaningar för EU: s narkotikastrategi. Det finns en risk för att den olagliga narkotikahandeln ökar via kandidatländerna.

Med tanke både på EU: s komplexa uppbyggnad och på de många olika viljor som ryms i dess medlemsländer, är det befogat att ifrågasätta om en fullt harmoniserad narkotikalagstiftning är möjlig att uppnå. Vid en närmare

---

<sup>1</sup> Om dessa begrepp se vidare Jareborg, Nils. ”Vilken sorts straffrätt vill vi ha? Om defensiv och offensiv straffrättspolitik.” I Victor, Dag (red.). *Varning för straff. Om vådan av den nyttiga straffrätten*. Stockholm 1995, s. 19-37.

titt på skillnader mellan medlemsländernas narkotikastraffrättsliga kultur, och historia, är det vidare rimligt, och kanske viktigare, att ställa frågan om en sådan harmonisering överhuvudtaget är önskvärd. För att kunna besvara den frågan kommer jag dels att närmare undersöka dessa skillnader, dels att se till vad man har att vinna respektive förlora på en harmoniserad narkotikalagstiftning.

## 1.2 Avgränsningar

På grund av ämnets omfång har vissa avgränsningar visat sig nödvändiga. När det gäller avsnittet om EU beskriver detta enbart översiktligt den tredje pelarens struktur. Jag går inte in på resonemanget kring huruvida straffrättslig kompetens till viss del kan finnas inom första pelaren.

I avsnittet som behandlar narkotikalagstiftningen i de olika EU-länderna har jag valt att fokusera på regleringen av eget bruk och innehav för eget bruk, eftersom det är här de stora skillnaderna återfinns, och möjligen här som framtida rambeslut kan bli aktuella. I och med att det nyligen antagna rambeslutet behandlar olaglig narkotikahandel kommer dock uppsatsen till viss del även att gå in på detta. Frågor om vård och tvångsvård lämnas i stort sett utanför framställningen, liksom olaglig handel med prekursorer<sup>2</sup>.

Då jag påbörjade arbetet i augusti 2003 hade EU fortfarande bara 15 medlemsländer. Eftersom arbetet i princip var färdigt redan i slutet av år 2003, och således innan utvidgningen, innebär det att när det i uppsatsen talas om EU: s medlemsländer är det i första hand dessa 15 det syftas på. Detta är också skälet till att inga av de nya medlemsländerna behandlas under avsnittet om narkotikapolitiken i EU: s medlemsländer.

## 1.3 Material och metod

Narkotika är ett kontroversiellt ämne, fullt av många och vitt skilda åsikter. Jag har lagt mycket tid på att, ur det överflöd av litteratur som finns på området, välja ut sådan som kan antas vara tillförlitlig och objektiv. Därmed är dock inte sagt att min ambition är att presentera ett objektiva slutresultat.

Internetbaserat material är i första hand hämtat från regeringars och myndigheters officiella hemsidor. I synnerhet gäller detta avsnitten om EU: s respektive medlemsstaternas narkotikapolitik. När det gäller den svenska narkotikapolitiken bygger avsnittet i huvudsak på material från Kriminologiska institutionen i Stockholm. För att få en mångsidig bild har jag även studerat litteratur från olika organisationer och intresseföreningar som ofta är något mer tillspetsad åt ett eller annat håll. Vissa avsnitt baseras vidare delvis på uppgifter från samtal med tjänstemän på FN: s narkotikaorgan i Wien. När det gäller den svenska narkotikalagstiftningen

---

<sup>2</sup> Råämnen som används i tillverkning av syntetiska droger, se vidare avsnitt 2.5.

har jag även använt mig av sedvanliga juridiska rättskällor, det vill säga propositioner, betänkanden m.m.

I uppsatsen förekommande statistiska uppgifter är hämtade ur diverse rapporter från EU: s narkotikacentrum (ECNN) samt i Sverige från Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (CAN) och Brottsförebyggande rådet (BRÅ).

## 1.4 Disposition

Arbetet inleds med en översiktlig presentation av straffrättens position inom EU. Därvid redogörs för framväxten av den tredje pelaren och dess (eventuella) framtid. I detta sammanhang redovisas det nu liggande förslaget till ny europeisk konstitution. Vidare görs en genomgång av hur harmonisering kom att bli en av EU: s övergripande målsättningar. I kapitlet redovisas slutligen det viktigaste arbetet angående harmonisering på narkotikalagstiftningens område.

Därefter följer två kapitel som tar upp det internationella samarbete som finns utanför EU. Det första kapitlet behandlar FN och dess arbete mot narkotikan, inklusive de tre narkotikakonventionerna. Dessa ingår numer i EU: s regelverk på det sättet att samtliga nya medlemsstater förbinder sig att följa dem. I det andra presenteras övrigt internationellt samarbete för att belysa olika former av samarbete utanför EU och också för att tjäna som en illustration av hur tidigare harmoniseringsförsök fungerat.

Kapitel 5 försöker ge en beskrivning av EU: s egna narkotikapolitik. En genomgång görs över de olika arbetsområden där narkotikafrågor behandlas och vilka organ som är ansvariga för vad. Efter detta följer en korfattad presentation av de senaste handlingsplanerna. Kapitlet avslutas med en översiktlig bild av Europaparlamentets position i narkotikafrågan samt en sammanfattande slutsats, där jag försöker besvara frågan om det överhuvudtaget finns något som kan kallas EU: s narkotikapolitik, och vad den i så fall egentligen går ut på.

I det därpå följande kapitlet redogörs för narkotikapolitiken i några av EU: s medlemsländer. Fokus kommer här att ligga på Sverige och Holland, då de kan anses vara de länder som står, eller i vart fall har stått längst ifrån varandra i frågan. En översiktlig presentation görs även av senare års förändringar i vissa andra länders lagstiftning och praxis för att eventuellt urskilja en tendens i en eller annan riktning.

Slutligen avslutas arbetet med ett analytiskt avsnitt där jag mot bakgrund av redovisade områden återanknyter till och försöker besvara mina inledande frågeställningar.

## 2 EU och straffrätten

### 2.1 Utvecklingen fram till Amsterdamfördraget

Traditionellt sett har straffrätten betraktats som en nationell angelägenhet. Det har varit upp till den enskilda staten att själv bestämma över straffrättens utformning. På senare tid har dock en internationalisering av straffrätten blivit allt mer påtaglig. För svensk del har givetvis medlemskapet i den Europeiska unionen stor betydelse i detta sammanhang.

Fram till 1993 och Maastrichtfördragets ikraftträdande bedrevs EG-samarbetet i enlighet med de tre grundfördragen: Paris-, Rom- och Euratom. Under denna tid kan sägas att EU totalt saknade straffrättslig kompetens och att de nationella straffrättssystemen av denna anledning i princip inte skulle påverkas av gemenskapsrätten.<sup>3</sup> 1975 bildades den s.k. Trevigruppen, ett samarbete mellan EG:s justitie- och utrikesministrar som rörde terrorism och andra polisfrågor.<sup>4</sup> Genom Maastrichtfördraget bildades EU:s tredje pelare som gav en ram för samarbetet i rättsliga och inrikes frågor. Samarbetet inom den tredje pelaren skulle röra frågor som gränskontroll, asyl- och invandringspolitik samt polisiära och straffrättsliga frågor för bekämpande av terrorism och narkotikahandel.<sup>5</sup>

Inom den tredje pelaren är samarbetet av mellanstatlig karaktär, dvs. det handlar om samarbete mellan suveräna stater där ingen beslutskompetens egentligen har överförts till unionen. Samarbetet kan dock inte direkt jämföras med annat mellanstatligt samarbete eftersom det numera är så institutionaliserat.<sup>6</sup> Bland annat krävs inget efterföljande nationellt beslut om t.ex. ratifikation för att folkrättslig bundenhet skall uppkomma vid antagande av rambeslut.<sup>7</sup>

Sedan bildandet av den tredje pelaren har det straffrättsliga samarbetet inom EU blivit allt intensivare. De senaste åren har utvecklingen av det straffrättsliga samarbetet under tredje pelaren varit närmast explosionsartad och i dagsläget är straffrättsliga frågor högt prioriterade på dagordningen inom EU.

---

<sup>3</sup> Se t. ex. Asp, Petter. *EU & straffrätten. Studier rörande den europeiska integrationens betydelse för den svenska straffrätten*. Uppsala 2002, s. 28.

<sup>4</sup> Förkortningen TREVI står för Terrorism, Radikalism, Extremism, och Internationellt Våld, de områden som samarbetet inriktats på, se Träskman, Per-Ole. "Drakens ägg – den narkotikarelaterade brottskontrollen." I Victor, Dag (red). *Varning för straff – om vådan av den nyttiga straffrätten*. Stockholm 1995, s. 138 not 1.

<sup>5</sup> Bernitz, Ulf & Kjellgren, Anders. *Europarättens grunder*. Stockholm 1999, s. 30.

<sup>6</sup> Asp s. 37.

<sup>7</sup> Melin, Mats & Schäder, Göran. *EU:s konstitution. Maktfördelningen mellan den europeiska unionen, medlemsstaterna och medborgarna*. Femte upplagan, Stockholm 2001, s. 66.

Samarbetets innehåll styrs på många sätt genom EU: s ordförandeskap, vilket i sin tur skapar en stor dynamik inom EU.<sup>8</sup> Världlandet har sex månader på sig profilera sig genom att lyfta fram just de frågor som de tycker är extra viktiga. Från och med den 1 juli 2004 är det Holland som är ordförandeland.

## 2.2 Den nuvarande tredje pelaren

Genom Amsterdamfördraget<sup>9</sup> flyttades en del av det samarbete som tidigare föll under den tredje pelaren över till första pelaren. Det polisiära och straffrättsliga samarbetet ligger dock fortfarande kvar under den tredje pelaren<sup>10</sup>. Sakligt sett har innehållet i den tredje pelaren inskränkts, medan det samarbete som nu finns kvar har klarlagts och instrumenten har effektiviserats.

Efter Amsterdamfördraget finns det fyra olika typer av rättsakter som kan aktualiseras inom den tredje pelaren. Rådet kan med enhällighet anta s.k. *gemensamma ståndpunkter* som anger unionens ställning i viss fråga. Dessa är inte bindande.<sup>11</sup> Rådet kan vidare anta *konventioner*, vilka fungerar som andra typer av internationella överenskommelser.<sup>12</sup> Konventionerna träder i kraft redan när hälften av medlemsländerna har ratificerat dem.

En ny typ av rättsliga instrument utgör *rambeslut*, som även dessa enhälligt kan fattas av rådet.<sup>13</sup> Rambesluten påminner om första pelarens direktiv. De är bindande för medlemsstaterna redan genom antagandet och det anges också en tidsfrist inom vilken rambesluten skall vara genomförda på nationell nivå. De är bindande när det gäller de resultat som skall uppnås, men överlåter åt de nationella myndigheterna att bestämma om formen och tillvägagångssättet. Den viktiga skillnaden mellan de båda är att rambesluten uttryckligen inte skall ha direkt effekt (dvs. för att de skall få effekt i medlemsstaternas nationella rättstillämpning krävs alltid att de först genomförs av lagstiftaren) och att de alltid antas med enhällighet. Slutligen kan rådet fatta *beslut* för att nå de mål som finns uppsatta för samarbetet i tredje pelaren, dock inte gällande tillnärmning av medlemsstaternas lagar.<sup>14</sup>

Det är således rådet som har huvudansvaret för tredje pelarens vidareutveckling. Både kommissionen och medlemsstaterna har sedan Amsterdamfördragets ikraftträdande initiativrätt.<sup>15</sup> Detta innebär att varje

---

<sup>8</sup> Elholm, Thomas. "Nyttier EU's harmonisering av strafferetten?" *Lov & Ret* 2001:5, s. 22 f.

<sup>9</sup> Trädde i kraft den 1 maj 1999.

<sup>10</sup> Artikel 29-42 EU.

<sup>11</sup> Artikel 34.2a EU.

<sup>12</sup> Artikel 34.2d EU.

<sup>13</sup> Artikel 34.2b EU.

<sup>14</sup> Artikel 34.2c EU.

<sup>15</sup> Artikel 34.2 EU.

medlemsstat som anser att det finns ett behov av att reglera en viss fråga på EU-nivå kan lägga fram ett förslag härom.

Rådet måste rådfråga Europaparlamentet innan rambeslut och beslut fattas samt konventioner antas.<sup>16</sup> Parlamentet debatterar samt ställer frågor och avger rekommendationer till rådet.<sup>17</sup>

EG-domstolen har kompetens bl.a. att meddela förhandsavgöranden om giltighet och tolkning av rambeslut och beslut, samt att granska lagenligheten av rambeslut och beslut.<sup>18</sup>

Både EG-domstolens och Europaparlamentets roll stärktes i och med Amsterdamfördraget, vilket kan ses som ett uttryck för att man velat förstärka instrumentens legitimitet.<sup>19</sup>

I och med Amsterdamfördraget fogades Schengenavtalet som ett protokoll till unionsfördraget. Schengenavtalen ingicks 1985 med målet att åstadkomma fri rörlighet för personer, varor och tjänster. För att nå detta mål strävar Schengenländerna efter att ta bort alla kontroller vid sina inre gränser. Detta leder uppenbart till svårigheter när det gäller bekämpandet av gränsöverskridande brottslighet.<sup>20</sup>

## **2.3 Straffrätten i det nya EU-fördraget<sup>21</sup>**

### **2.3.1 Bakgrund och allmänt**

Vid Europeiska rådets möte i Laeken i december 2001 antogs en förklaring om unionens framtid där rådet enades om att sammankalla ett konvent, vars uppdrag var att ta fram ett underlag för regeringskonferensen 2004. I maj 2003 presenterades ett utkast till konstitutionellt fördrag och resultatet av detta lades fram vid rådets möte i Thessaloniki i juni 2003. Efter utdragna förhandlingar kunde rådet nå en överenskommelse i juni 2004. Nu väntar ett flertal nationella folkomröstningar innan fördraget slutligen kan antas. Det föreslås träda i kraft år 2009.

Det förslag till konstitutionellt fördrag som lagts fram skall ersätta Maastricht- och Amsterdamfördragen. Unionen skall ersätta EG som juridisk person och ges rätt att bl.a. ingå internationella överenskommelser. Ett av huvudsyftena med den nya konstitutionen är att den skall vara

---

<sup>16</sup> Artikel 39.1 EU.

<sup>17</sup> Artikel 39.3 EU.

<sup>18</sup> Artikel 35 EU.

<sup>19</sup> Lahti, Raimo. ”Straffrättsligt samarbete i EU: s tredje pelare – något att sträva efter?” Referat från det 36:e Nordiska Juristmötet, Helsingfors 15-17 augusti, s. 438.

<sup>20</sup> <http://www2.riksdagen.se/Internet/EU svar.nsf>.

<sup>21</sup> Detta avsnitt bygger i sin helhet på regeringens skrivelse 2003/04:13. Europeiska konventet om EU:s framtid.

begriplig och överskådligt skriven. Den nuvarande indelningen i tre pelare försvinner och antalet beslutsformer minskas till fem från tidigare tolv. Kvalificerad majoritet skall vara huvudregel vid beslutsfattande. EU-direktiv och förordningar blir i förslaget lagar och ramlagar.

Rådet skall vara ett lagstiftande råd. Man föreslår inrättandet av en permanent EU-president som skall väljas av regeringscheferna för en period av två och ett halvt år. Kommissionen kommer i stort sett ha kvar ensamrätten på att lägga fram lagförslag, medan medlemsländerna även i fortsättningen kommer att få ta initiativ när det gäller polis- och rättsväsendefrågor. Nytt är att EU-medborgare kan begära att kommissionen skall lägga fram ett lagförslag om de får ihop en miljon namnunderskrifter.

Parlamentets inflytande kommer att öka i och med att de blir medlagstiftare i de flesta beslut. I vissa fall begränsas dock parlamentets medverkan till att det, som nu, skall höras innan rådet fattar beslut.

I konventet föreslås vidare en tydligare beskrivning av EU:s befogenheter. Dessa skall delas in i tre huvudkategorier: exklusiva där medlemsstaterna helt överlämnat beslutanderätten, delade med medlemsstaterna där EU-beslut går före nationella beslut, samt stödjande åtgärder där EU endast kan komplettera medlemsstaternas verksamhet.

### **2.3.2 Rättsligt och inrikes samarbete**

En av konventets huvuduppgifter har varit att göra en genomgripande översyn av området med frihet, säkerhet och rättvisa. Detta område har genomgått en grundlig bearbetning men behåller vissa särdrag. Som nämnts har en utgångspunkt varit att avskaffa trepelarsystemet, en annan att beslutsformer och rättsliga instrument skall förenklas och regleras på enhetligt sätt. Inom detta område skall unionen och medlemsstaterna ha delade befogenheter.

I konventet föreslås att Europeiska rådet skall besluta om strategiska riktlinjer för lagstiftning och operativa åtgärder på området med frihet, säkerhet och rättvisa. Besluten skall fattas med enhällighet. Förslaget kan sägas fördragsfästa den ordning som grundlades vid mötet i Tammerfors (se avsnitt 2.4.3 nedan).

Den för tredje pelare unika delade initiativrätten föreslås kvarstå, dock med den skillnaden att ett initiativ av medlemsländerna nu måste stödjas av minst en fjärdedel av dessa. Avsikten med detta är bland annat att förhindra att en medlemsstat lägger fram förslag som präglas mer av nationella intressen än unionsintressen.

För det rättsliga och inrikes samarbetet föreslås att det som huvudregel skall användas samma instrument och beslutsprocedurer som för övriga områden, dvs. lagar och ramlagar som antas enligt medbeslutandeproceduren. Något

krav på samstämmighet finns ej längre, vilket man hoppas skall leda till ökad effektivitet i samarbetet.<sup>22</sup>

Det straffrättsliga samarbetet skall enligt konventets förslag bygga på principen om ömsesidigt erkännande och innefatta en tillnärmning av nationell lagstiftning på det straff- och processrättsliga området. Beslut i frågor om straffrättsligt samarbete skall ha formen av europeiska lagar eller ramlagar. Syftet med samarbetet föreslås vara att säkerställa erkännande av domar och beslut, förebygga och lösa behörighetskonflikter, främja personalutbildning samt i övrigt underlätta det straffrättsliga samarbetet mellan rättsliga eller likvärdiga myndigheter.

Konventets förslag innebär att den nuvarande artikel 31 i EU-fördraget ersätts av två nya artiklar som reglerar straffrättsligt samarbete samt tillnärmning av straffprocessrätt och materiell straffrätt. Artiklarna skall återspegla den nödvändiga avvägningen mellan genomförandet av principen om ömsesidigt erkännande och arbetet med tillnärmning av straffrätten. För att ömsesidigt erkännande skall kunna komma i fråga krävs i många fall att domar och beslut tillkommit med stöd av liknande regler och rättssäkerhetsgarantier.

I konventet föreslås att det skall vara möjligt att anta europeiska ramlagar som innehåller minimiregler om brottsrekvisit och påföljder för särskilt allvarlig brottslighet med gränsöverskridande inslag. Till dessa brottstyper hör sådant som redan är föremål för ett särskilt intresse inom unionen, såsom terrorism, människohandel och narkotikahandel. Sådan tillnärmning skall kunna ske även när det visar sig nödvändigt för att säkerställa att unionens politik skall kunna genomföras effektivt på ett område som redan omfattas av harmoniseringsåtgärder. Ramlagarna skall beslutas enligt samma förfarande som används för antagande av de nämnda harmoniseringsåtgärderna.

De nationella parlamenten skall ha möjlighet till en subsidiaritets- och proportionalitetskontroll av förslag till rättsakter, och för dessa gäller särskilda regler inom det straffrättsliga samarbetet. Här räcker det att en fjärdedel av de nationella parlamenten har invändningar för att kommissionen skall ompröva sitt förslag (på övriga områden krävs en tredjedel). De skall även tillsammans med Europaparlamentet informeras om innehållet i, och resultatet av, de ömsesidiga utvärderingar som görs kring hur medlemsstaterna genomför unionens politik.

I konventet föreslås att EG-domstolens kompetens skall omfatta även området med frihet, säkerhet och rättvisa. Dessa frågor skall sålunda omfattas av de allmänna bestämmelserna om domstolen.

---

<sup>22</sup> Som läget är idag kan debatterna och kompromisserna bli ändlösa, och det tar ofta mycket lång tid tills medlemsländerna omsätter EU-rättsakterna i nationell rätt.



Förslaget öppnar även för möjligheten att i framtiden inrätta en europeisk åklagare. Den europeiska åklagarmyndigheten skall vara behörig att utreda, lagföra och väcka åtal vid allvarliga brott som påverkar flera medlemsstater och vid brott som riktar sig mot unionens finansiella intressen.

Att trepelarsystemet avskaffas innebär att det rättsliga och inrikes samarbetet får tydligare överstatliga inslag. Trots att uppdelningen upphävs kvarstår dock vissa särregleringar på det område som tidigare utgjorde den tredje pelaren. Detta motiveras med att de rättsliga och inrikes frågorna har en särskild karaktär som berör kärnuppgifter för nationalstaten.

I och med det ökade användandet av beslutsfattande med kvalificerad majoritet kommer beslutsprocessen att effektiviseras och kanske kommer det också leda till ett ökat antal beslut på detta område. Att rambesluten ersätts med ramlagar innebär ingen skillnad för själva verkställandet eftersom det fortfarande är upp till medlemsländerna att genomföra lagstiftningen nationellt. Skillnaden ligger alltså snarare i lagarnas tillkomst. I och med att kravet på enhällighet tas bort krävs endast kvalificerad majoritet för antagande, och därmed försvinner säkerhetsventilen för ett land som eventuellt vill sätta sig på tvären. För Sveriges del kan detta vara viktigt just när det gäller narkotikan, med tanke på att vi, vilket kommer illustreras framöver, i vart fall inte är i majoritet när det gäller vår narkotikapolitik och narkotikalagstiftning.

## **2.4 Harmonisering av straffrätten**

### **2.4.1 Harmonisering som övergripande målsättning**

Det framgår numera av EU-fördraget att bekämpande av brottslighet är en av unionens överordnade målsättningar.<sup>23</sup> Hur målsättningen skall uppnås framgår mer i detalj av EU-fördragets avdelning VI som rör den tredje pelaren. Enligt artikel 29 skall unionens mål vara att "ge medborgarna en hög säkerhetsnivå inom ett område med frihet, säkerhet och rättvisa genom att bland medlemsstaterna utforma gemensamma insatser på områdena polissamarbete och straffrättsligt samarbete".

Vidare står i samma artikel att EU skall förebygga och bekämpa "brottslighet, vare sig den är organiserad eller ej". Därefter följer en uppräkningslista av vilken brottslighet som särskilt skall bekämpas, nämligen "terrorism, människohandel och brott mot barn, olaglig narkotikahandel och olaglig vapenhandel, korruption och bedrägeri". Detta bekämpande skall bl.a. ske genom, om nödvändigt, tillnärmning av straffrättsliga regler i medlemsstaterna i enlighet med bestämmelserna i artikel 31e EU. Tillnärmning skall enligt denna ske genom "gradvisa beslut om åtgärder

---

<sup>23</sup> Artikel 2 första stycket EU.

som fastställer minimiregler avseende brottsrekvisit och påföljder på områdena organiserad brottslighet, terrorism och olaglig narkotikahandel”.

De senare åren har kraven på harmonisering av straff inom EU ökat. Man har inte nöjt sig med att bara ställa krav på att straffskalorna för vissa brottstyper skall vara de samma i medlemsländerna, utan har också inlett ett arbete med att kartlägga vilket det konkreta straffet är för vissa brott i olika EU-länder.<sup>24</sup> Argumenten för detta bygger på att den brottsliga verksamheten internationaliseras och organiseras alltmer professionellt och medvetet placeras i länder där upptäcktsrisken är låg och/eller de förväntade straffpåföljderna är så lindriga som möjligt.<sup>25</sup> För att undvika sådan s.k. *jurisdiction shopping* eftersträvas att de konkreta straffen i verkligheten blir identiska i alla EU-länder.

Harmoniserad lagstiftning antas vidare kunna underlätta utlämning mellan medlemsländerna och eventuellt bidra till ett effektivare samarbete på förundersökningsstadiet.<sup>26</sup>

I slutet på 90-talet formulerades två i detta sammanhang mycket viktiga handlingsplaner, som lett till att harmoniseringskraven numera är högt prioriterade inom EU: s straffrättsliga samarbete. Följande avsnitt innehåller en kort redogörelse för dessa.

#### **2.4.2 Handlingsplanen i Wien 1998**

Vid Europeiska rådet i Wien i december 1998 antog stats- och regeringscheferna en handlingsplan för hur bestämmelserna i Amsterdamfördraget om upprättandet av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa skulle genomföras på bästa sätt.<sup>27</sup> I handlingsplanen anges på ett tydligare sätt än i själva Amsterdamfördraget vilka bestämmelser som bör genomföras först och inom vilka tidsramar. Genomförandetiden varierar mellan två och fem år från Amsterdamfördragets ikraftträdande. De skall således vara genomförda antingen före den 1 maj 2001 eller före den 1 maj 2004.

I handlingsplanen beskrivs de åtgärder som skall vidtas inom två år när det gäller tillnärmning av medlemsstaternas lagar. Enligt denna skall medlemsstaterna bland annat identifiera de beteenden inom den organiserade brottsligheten och narkotikahandeln för vilka det är nödvändigt att anta minimiregler avseende brottsrekvisit och påföljder, samt vid behov

---

<sup>24</sup>Träskman, Per-Ole. ”Samma straff för lika brott – strävandena att uppnå en enhetlig rättstillämpning inom Europa.” I Koskiselle, Pekka. *Rikosoikeudellisia kirjoituksia VII*. Helsingfors 2003, s. 308.

<sup>25</sup> Ibid. s. 309.

<sup>26</sup> Wersäll, Fredrik. ”Politik och juridik – vad är vad i tredje pelaren? Några tankar kring symbolpolitik kontra rationalitet.” I *Flores juris et legum*. Festskrift till Nils Jareborg. Uppsala 2002, s. 667.

<sup>27</sup> EGT C 19, 23.1.1999, s. 1. Celex 31999Y0123(01).

utarbete åtgärder i enlighet med detta.<sup>28</sup> Inom fem år skall utarbetandet av sådana åtgärder fortsätta.<sup>29</sup>

### 2.4.3 Tampere Milestones 1999

I det dokument som utarbetades vid Europeiska rådets sammanträde i Tammerfors hösten 1999, de s.k. *Tampere milestones*, godkändes de politiska riktlinjerna och tyngdpunkterna för att utveckla EU som ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. Häri betonas vikten av att brottslingar inte får ges några möjligheter att utnyttja skillnader mellan medlemsstaternas rättssystem, och att en bättre överensstämmelse måste uppnås mellan dessa.<sup>30</sup>

De gemensamma insatserna med avseende på en utveckling av den nationella straffrätten i medlemsländerna skall bygga på enighet om gemensamma definitioner, grunder för åtal och påföljder inom ett antal sektorer med särskild betydelse, däribland narkotikahandel.<sup>31</sup>

I samband med mötet i Tammerfors fastslogs ett system för uppföljning i form av en resultattavla som skulle uppdateras två gånger om året. Resultattavlan ersätter tidsramarna i handlingsplanen från Wien och är mer detaljerad. Den kan sägas vara en tidtabell för Amsterdamfördragets genomförande.<sup>32</sup>

## 2.5 Harmonisering av narkotikalagstiftning

Hittills har de nu existerande riktlinjerna för en harmonisering av straffrätten inom EU presenterats. Nedan redogörs för det arbete som pågår gällande straffrätten på narkotikaområdet.

Den 17 december 1996 antog rådet en gemensam åtgärd om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning och åtgärder för att bekämpa narkotikamissbruk samt förebygga och bekämpa olaglig narkotikahandel.<sup>33</sup> Enligt artikel 1 i denna gemensamma åtgärd skall medlemsstaterna ”sträva efter att tillnära sina lagstiftningar så att de blir förenliga i den utsträckning som det är nödvändigt för att förebygga och bekämpa olaglig narkotikahandel i Europeiska unionen”. De skall vidare enligt artikel 4 säkerställa att ”de straff som, inom ramen för deras rättssystem, tillämpas

---

<sup>28</sup> Punkt 46.a i Handlingsplanen i Wien 1998.

<sup>29</sup> Punkt 50.c i Handlingsplanen i Wien 1998.

<sup>30</sup> Punkt 5 i Ordförandeskapets slutsatser. Europeiska rådet i Tammerfors 16/10 1999.

<sup>31</sup> Punkt 48 i Ordförandeskapets slutsatser. Europeiska rådet i Tammerfors 16/10 1999.

<sup>32</sup> Asp s. 45.

<sup>33</sup> Rådets gemensamma åtgärd 96/750/RIF på grundval av artikel K 3 i Fördraget om Europeiska Unionen om tillnärmning av Europeiska unionens medlemsstaters lagstiftning och praktiska tillämpning för att bekämpa narkotikamissbruk samt förebygga och bekämpa olaglig narkotikahandel. (EGT nr L 342, 31.12.1996, s. 6. Celex 31996F0750).

vid grova brott avseende olaglig narkotikahandel ligger i nivå med de strängaste straffen för andra lika grova brott”.

Efter denna gemensamma åtgärd lade kommissionen i maj 2001 fram ett förslag till rambeslut i samma linje.<sup>34</sup> Vid Europeiska unionens råd i Bryssel i november 2003 nåddes en politisk överenskommelse om rambeslutets innehåll.<sup>35</sup> Europaparlamentet har yttrat sig ett par gånger över förslaget, som kan förväntas antas så fort det förankrats i de nationella parlamenten. Efter antagandet skall medlemsstaterna genomföra bestämmelserna i rambeslutet senast 18 månader ifrån dess ikraftträdande, dvs. dagen efter dess offentliggörande i EUT.

I ingressen betonas att den olagliga narkotikahandeln är ett hot såväl mot unionsmedborgarnas hälsa, säkerhet och livskvalitet som mot medlemsstaternas lagliga ekonomi, stabilitet och säkerhet. Det framhålls vidare att EU:s insatser enligt subsidiaritetsprincipen bör inriktas på de allvarligaste typerna av narkotikabrott, och vidare att uteslutandet av "vissa typer av företeelser som rör personlig konsumtion" från tillämpningsområdet inte utgör något ställningstagande från rådet angående hur medlemsstaterna skall behandla sådana fall i sin nationella lagstiftning.

Rambeslutet fastställer minimiregler för brottsrekvisit och maximistraff när det gäller olaglig narkotikahandel. I förslagens artikel 1 definieras *narkotika* som alla ämnen som återfinns i FN-konventionerna från 1961 respektive 1971<sup>36</sup>.

Medlemsstaterna skall enligt artikel 2.1.a vidta nödvändiga åtgärder för att straffbelägga följande handlingar när de begås uppsåtligt och orättmätigt: Framställning, tillverkning, extraktion, beredning, erbjudande, utbudande till försäljning, distribution, försäljning, överlåtelse av varje slag, förmedling, försändelse, transitering, transport, import eller export av narkotika. Vidare skall odling av opiumvallmo, kokabuske eller cannabisväxt straffbeläggas<sup>37</sup>, liksom innehav eller köp av narkotika i något av de syften som upptas i artikel 2.1.a.<sup>38</sup> Tillverkning, transport och distribution av prekursorer<sup>39</sup> skall straffbeläggas då den som ägnat sig åt detta är medveten om att prekursorerna skall användas i eller för olaglig framställning eller tillverkning av narkotika.<sup>40</sup> Om handlingarna utförts av gärningsmännen enbart i syftet privat konsumtion, såsom den definieras i nationell lagstiftning, skall de inte ingå i rambeslutets tillämpningsområde.<sup>41</sup>

---

<sup>34</sup> Förslag till rådets rambeslut om minimibestämmelser för brottsrekvisit och påföljder för olaglig narkotikahandel. (EGT nr C 304 E, 30.10.2001, s. 269. Celex 52001PC0259).

<sup>35</sup> Se Bilaga A.

<sup>36</sup> Se avsnitt 3.2.

<sup>37</sup> Artikel 2.1.b.

<sup>38</sup> Artikel 2.1.c.

<sup>39</sup> För definition se artikel 1.2.

<sup>40</sup> Artikel 2.1.d.

<sup>41</sup> Artikel 2.2.

Enligt artikel 3 skall medlemsstaterna även vidta nödvändiga åtgärder för att anstiftan, medhjälp eller försök till något av de i artikel 2 uppräknade brotten skall betraktas som brott.

Artikel 4 behandlar påföljder. Medlemsstaterna skall säkerställa att påföljderna för överträdelser enligt artikel 2 och 3 är effektiva, proportionella och avskräckande. De brott som avses i artikel 2 skall straffbeläggas med ett maximalt frihetsstraff på minst 1 till 3 års fängelse. I samtliga fall då brottet avser stor mängd narkotika, eller brottet avser sådan narkotika som är mest hälsovådlig eller har förorsakat betydande skador på ett antal människors hälsa, skall det maximala frihetsstraffet vara minst 5 till 10 års fängelse.<sup>42</sup> Rambeslutet förbinder således medlemsstaterna att ha fängelse i straffskalan även för de lindrigare narkotikabrotten. Om brotten har begåtts inom ramen för en kriminell organisation skall den straffrättsliga påföljden vara ett maximalt frihetsstraff på minst tio år.<sup>43</sup>

I artikel 5 fastställs som särskilda (förmildrande) omständigheter fall då gärningsmannen tar avstånd från brottslig verksamhet inom narkotikahandelområdet, och förser behöriga myndigheter med information som de inte kunnat få på annat sätt och som hjälper dem att förebygga eller mildra brottets effekt, identifiera eller väcka åtal mot de övriga gärningsmännen, eller finna bevis eller förebygga ytterligare sådan brott som anges i artiklarna 2 och 3.

Den svenska narkotikalagstiftningen uppfyller rambeslutets krav utom vad gäller prekursorer. Köp och handel med sådana i syfte att tillverka droger kommer sannolikt att kriminaliseras i en särskild bestämmelse.<sup>44</sup>

Rambeslutet skapar tryck på medlemsstaterna genom att kommissionen skall rapportera till rådet och Europaparlamentet om hur genomförandet av rambeslutet har fungerat.<sup>45</sup> Emellertid har meningarna om vad beslutet får för praktisk betydelse skiftat. Från att till en början ha framställts som "en seger för Sverige"<sup>46</sup> och den restriktiva linjen höjs nu varningsflagg för att rambeslutet till och med riskerar urholka FN:s narkotikakonventioner.<sup>47</sup> Bakgrunden till diskussionen är framförallt den holländska policyn med s.k. *coffee shops*<sup>48</sup>, som nu enligt de flesta bedömare kan fortgå obehindrat av rambeslutet, vilket ju exkluderar handlingar som utförts i syftet privat konsumtion. En annan sak är att de anses strida mot FN:s narkotikakonventioner, till vilket jag återkommer nedan. Oavsett vilken tolkning som är den riktiga blir det intressant att följa den framtida utvecklingen och kommissionens uppföljning.

---

<sup>42</sup> Artikel 4.2.

<sup>43</sup> Artikel 4.3.

<sup>44</sup> Se prop. 2003/04:147.

<sup>45</sup> Artikel 9.2.

<sup>46</sup> "EU: s nya drogpolitik – en seger för Sverige." Ledare *Aftonbladet* 2003-11-28,

"Coffee shops kan tvingas stänga efter EU-beslut", *Drugnews* 2003-11-27.

<sup>47</sup> "RNS: förkasta EU: s rambeslut om narkotika!", *Drugnews* 2004-04-26.

<sup>48</sup> Se vidare avsnitt 6.3.3.

# 3 FN och narkotika

## 3.1 FN: s narkotikaarbete

Stora delar av det internationella narkotikasamarbetet sker genom FN. Inom FN finns flera underorgan som behandlar narkotikafrågor på olika sätt.

Redan 1946 inrättades CND, Kommissionen för narkotiska droger, av FN: s ekonomiska och sociala råd. Syftet var att CND skulle utgöra det ledande policy-skapande organet för narkotikafrågor. Kommissionen handhar alla drogrelaterade frågor, analyserar den internationella drogsituationen och utvecklar förslag för att stärka det internationella drogkontrollsystemet.<sup>49</sup>

År 1997 inrättades FN: s avdelning för narkotika och brottslighet, UNODC<sup>50</sup>. Avdelningen består av två delar; drogprogrammet och brottsprogrammet. Drogprogrammet<sup>51</sup> har funnits sedan 1991 och dess arbete omfattar bland annat förebyggande insatser och utformandet av behandlings- och rehabiliteringsprogram.<sup>52</sup> Sedan hösten 2003 har organisationen genomgått stora strukturella förändringar. De båda programmen har integrerats och numera finns endast en rättsenhet, en enhet för administrativa frågor osv. UNODC: s högkvarter ligger i Wien. Det finns dock fortfarande två separata kommissioner som övervakar programmen. För UNODC är det CND som är det övervakande organet. De 53 medlemsstaterna träffas en gång om året i Wien, senast den 15-20 mars 2004.<sup>53</sup>

År 1998 hölls ett specialkonvent om narkotika där en ram för framtidens verksamhet utvecklades. Konventet arrangerades av FN: s generalförsamling. Församlingen antog en politisk deklaration<sup>54</sup> och två dokument med förslag till åtgärder som i viss mån gav en ny inriktning på den dåvarande narkotikapolitiken.<sup>55</sup> Från att tidigare i första hand ha fokuserat på åtgärder för att minska tillgången betonades nu åtgärder för minskning av efterfrågan. En av de vägledande principerna är att strategier för att minska efterfrågan skall "aim at preventing the use of drugs and at

---

<sup>49</sup> På engelska Commission on Narcotic Drugs, [http://www.unodc.org/unodc/en/cnd\\_mandate.html](http://www.unodc.org/unodc/en/cnd_mandate.html).

<sup>50</sup> United Nations Office on Drugs and Crime.

<sup>51</sup> UNDCP – United Nations Drug Control Program.

<sup>52</sup> <http://www.sfn.se/page.asp?nodeId=126>.

<sup>53</sup> Rapporten återfinns på <http://www.unodc.org/pdf/e-cn-7-2004-13.pdf>.

<sup>54</sup> Political declaration on global drug control på <http://www.un.org/ga/20special/poldecla.htm>.

<sup>55</sup> Goldberg, Ted. "What's missing in drug policy?" *International Journal of Social Welfare* 1999:8, s. 312; Boekhout van Solinge, Tim. *Drugs and Decision-Making in the European Union*. Amsterdam 2002, s. 110 f.

reducing the adverse consequences of drug abuse”<sup>56</sup>. I deklARATIONEN uppmanades medlemsländerna att vartannat år rapportera till CND om sitt arbete för att uppnå målsättningarna i deklARATIONEN. Deadlinen går ut år 2008.

FN för en tydlig linje mot all legalisering av narkotika. Sålunda skriver presidenten för FN: s kontrollorgan INCB (se nedan) följande i årsrapporten för år 2002:

States have a moral and legal responsibility to protect drug abusers from further self-destruction. States should not give up and allow advocates of legalization to take control of their national drug policies. Governments should not be intimidated by a vocal minority that wants to legalize illicit drug use. Governments must respect the view of the majority of lawful citizens; and those citizens are against illicit drug use.<sup>57</sup>

I ett pressmeddelande från 2003 uttalar presidenten vidare följande om cannabis:

Cannabis is one of some 250 substances which are listed in the schedules and tables of the three international drug control treaties. The international community decided to control cannabis in the 1961 Convention because of its abuse potential and its ability to produce ill effects. These properties of cannabis have not changed since then. As at 1 January 2003, 179 States have agreed to be bound by the provisions of the 1961 Convention, including its provisions on cannabis. The Board supports the decision of these Governments and believes that until there is sufficient scientific evidence to reverse the current controls on cannabis, no further action is required.<sup>58</sup>

FN: s narkotikapolitik har kritiserats från flera håll, både från vetenskapliga kretsar och icke-statliga organisationer. Bland annat har kritik riktats mot FN: s utgångspunkt att den fortsatta kampen mot drogerna är den enda möjliga hållningen och att detta i sin tur inte lämnar mycket utrymme för andra alternativ som avkriminalisering, legalisering eller skademinskande åtgärder.<sup>59</sup> På öppningsdagen av 1998 års specialkonvent publicerades i New York Times ett öppet brev till FN: s generalsekreterare Kofi Annan. Bland de 650 undertecknarna fanns såväl politiker som professorer och vetenskapsmän, varav 12 stycken var svenskar.<sup>60</sup> Budskapet kan sammanfattas i meningen ”Vi anser att det globala kriget mot narkotikan nu åstadkommer mer skada än narkotikan själv”, och orsakade stor uppståndelse inte minst i Sverige, där undertecknarna blev stämplade som ”knarkliberaler”.<sup>61</sup>

I april 2003 hölls en ministerkonferens för att utvärdera framstegen och svårigheterna i samband med förverkligandet av målen i den politiska förklaring som antogs av generalförsamlingen 1998. I samband med detta möte överlämnades ett dokument, *Wiendeklarationen*, vilken syftar till att

<sup>56</sup> Declaration on the guiding principles of drug demand reduction, Artikel 8.  
<http://www.un.org/ga/20special/demand.htm>.

<sup>57</sup> Annual Report 2002 på: [http://www.incb.org/e/ind\\_ar.htm](http://www.incb.org/e/ind_ar.htm).

<sup>58</sup> Annual Report 2003 Press Release no 1 på: [http://www.incb.org/e/ind\\_pres.htm](http://www.incb.org/e/ind_pres.htm).

<sup>59</sup> Boekhout van Solinge 2002 s. 112.

<sup>60</sup> Brev till Kofi Annan, FN: s generalsekreterare. *Oberoende* 3/98 s. 12.

<sup>61</sup> Bergmark, Birgitta. ”Ska kokain få säljas i Konsum?” *Oberoende* 3/98 s. 13.

upprätthålla en restriktiv narkotikapolitik och som helt tar avstånd från alla former av legalisering av narkotika, inklusive cannabis.<sup>62</sup> Wiendeklarationen undertecknades av runt 1,3 miljoner människor.<sup>63</sup>

Världshälsoorganisationen, WHO, upprättades 1948 och har till uppgift att bidra till att allt fler människor kan leva ett friskt och aktivt liv. WHO arbetar bl.a. med att försöka ändra hälsofarliga livsstilar, där exempelvis rökning och användning av alkohol och narkotika ingår.<sup>64</sup> WHO: s roll i förhållande till FN: s narkotikaorgan är att ge rekommendationer om vilka droger som skall tas upp i konventionerna.<sup>65</sup> WHO samarbetar med EU: s narkotikacentrum ECNN.<sup>66</sup>

WHO ställer sig öppet positiva till sådana skademinskande åtgärder som sprututbytesprogram och substitutionsbehandling.<sup>67</sup> Utifrån sitt hälsoperspektiv har de ifrågasatt den hårda kriminaliseringen av lättare droger och framhåvt tobak och alkohol som betydligt skadligare än illegala droger.<sup>68</sup> Även om UNODC numer anser att exempelvis sprututbytesprogram är i linje med FN: s narkotikakonventioner – så länge de kombineras med andra efterfrågeminnskande åtgärder - går det att ana en viss konflikt mellan å ena sidan WHO (och UNAIDS), och å andra sidan övriga FN (i första hand UNODC). När jag fick tillfälle att diskutera detta med Sandeep Chawla, chef för UNODC: s *Policy Analysis and Research Branch*, höll han med om att det finns en viss motsättning, men menade samtidigt att den lätt kan förklaras med just organisationernas olika perspektiv.<sup>69</sup>

FN: s narkotikapolitik baseras på tre konventioner från 1961, 1971 och 1988, vilka alla medlemsstater har undertecknat och ratificerat. Konventionerna bildar en gemensam ram för den nationella narkotikalagstiftningen, samtidigt som de medger viss flexibilitet i det nationella genomförandet av lagstiftningen. På EU-nivå finns ingen enhetlig förteckning över narkotikaklassade substanser utan begreppet avser oftast de substanser som omfattas av FN-konventionerna. Nedan följer en kort redogörelse för dessa.

---

<sup>62</sup> [http://www.hnnsweden.com/wiendeklarationen\\_bakgrund.htm](http://www.hnnsweden.com/wiendeklarationen_bakgrund.htm).

<sup>63</sup> [http://www.unodc.org/unodc/press\\_release\\_2003-04-14\\_1.html](http://www.unodc.org/unodc/press_release_2003-04-14_1.html).

<sup>64</sup> <http://www.sfn.se/page.asp?nodeId=156>.

<sup>65</sup> [http://www.who.int/medicines/organization/qsm/activities/psychotropic/pnd\\_asses\\_psychosubstance\\_drugs.shtml](http://www.who.int/medicines/organization/qsm/activities/psychotropic/pnd_asses_psychosubstance_drugs.shtml).

<sup>66</sup> <http://www.emcdda.eu.int/?nnodeid=1615>. Angående ECNN se vidare avsnitt 5.2.2 nedan.

<sup>67</sup> <http://www.who.int/hiv/topics/harm/reduction/en/>.

<sup>68</sup> Jelsma, Martin. "Drugs in the UN system: the unwritten history of the 1988 United Nations General Assembly special session on drugs." *International Journal of Drug Policy* 14 (2003) s. 188.

<sup>69</sup> Samtal 2004-06-22 med Sandeep Chawla, chef Policy Analysis and Research Branch UNODC.



## 3.2 FN: s narkotikakonventioner

### 3.2.1 Allmänna narkotikakonventionen av år 1961<sup>70</sup>

Den allmänna narkotikakonventionen av år 1961 ersatte ett antal tidigare konventioner rörande kontroll av narkotika. I denna regleras framförallt preparat som kommer från växtriket som opiumvallmon, kokabladet och cannabisplantan. Konventionen omfattar sammantaget över 100 olika preparat.<sup>71</sup>

Till parternas allmänna åligganden hör begränsning av produktion, tillverkning, export, import, distribution av, handel med, användning och innehav av narkotika till uteslutande medicinska och vetenskapliga ändamål.<sup>72</sup>

För att uppfylla dessa åtaganden har de fördragsslutande parterna fastslagit riktlinjer som internationella kontrollorgan har fått till uppgift att genomföra. I huvudsak innehåller texten två former för ingripande och kontroll som kompletterar varandra. Den första är av förebyggande karaktär och gäller den lagliga, vetenskapliga och medicinska marknaden. Den andra är av bestraffande karaktär och gäller illegal narkotikahandel, narkotikamissbruk och narkotikaberoende.

Kontrollen av den legala marknaden baseras på ett antal nationella och internationella förebyggande åtgärder som tillämpas på substanser som klassificeras som narkotika.<sup>73</sup> Genom dessa åtgärder åläggs staterna att förse kontrollorganen - FN: s narkotikakommission (CND) och FN:s internationella kommitté för narkotikakontroll (INCB, se nedan) - med beräkningar om det nationella behovet av narkotika<sup>74</sup>, produktionsstatistik<sup>75</sup> och att till dessa organ regelbundet rapporterar om narkotikasituationen i respektive land.

Kontrollen av den illegala handeln bör, i enlighet med narkotikakonventionen av år 1961, börja med kontroll av odlingen. Den illegala odlingen av opiumvallmo, kokabladd och cannabis utgör den viktigaste källan för narkotikahandeln. Då det är omöjligt att verka vid källan, hoppas man att genom bestraffande åtgärder inom ramen för internationell rätt kunna avskräcka narkotikahandlarna. Narkotikakonventionen innehåller tre bestämmelser för detta ändamål: en rekommendation till staterna att allvarliga narkotikabrott skall medföra

---

<sup>70</sup> The Single Convention on Narcotic Drugs.

<sup>71</sup> Tham, Henrik. "FN: s narkotikakonventioner och narkotikapolitik." I Tham, Henrik (red). *Forskare om narkotikapolitiken*. Rapport 2003:1. Stockholm 2003, s. 63.

<sup>72</sup> Artikel 4.c.

<sup>73</sup> Artikel 2 och 3.

<sup>74</sup> Artikel 19.

<sup>75</sup> Artikel 20.

”lämpliga” straff<sup>76</sup>, konfiskering av beslagtagna substanser<sup>77</sup> och rättshjälp och rättsligt samarbete på det internationella planet, särskilt vad beträffar utlämningsärenden<sup>78</sup>.

### **3.2.2 Konvention om psykotropa ämnen av år 1971<sup>79</sup>**

Konventionen om psykotropa ämnen tillkom i syfte att kontrollera det växande antalet psykotropiska preparat och omfattar, förutom hallucinogena preparat, många syntetiska medel som amfetaminer och barbiturater (tungt sömnmedel).<sup>80</sup> Liksom i 1961 års konvention begränsas användandet av dessa substanser till medicinska och vetenskapliga ändamål.<sup>81</sup>

### **3.2.3 Konvention mot olaglig hantering av narkotika och psykotropa ämnen av år 1988**

Konventionen, som även kallas FN: s narkotikabrottskonvention, tillkom framförallt för att öka kontrollen av den internationella narkotikahandeln. 1988 års konvention går steget längre än de två föregående då den innehåller ett uttryckligt krav på att parterna skall kriminalisera innehav, köp och odling av sådana preparat som regleras i de två föregående konventionerna.<sup>82</sup> I de två tidigare konventionerna talas om *punishable offences* – straffbara handlingar<sup>83</sup>, men 1988 års konvention går längre då den talar om *criminal offences* – brott<sup>84</sup>. Ingen av de tre konventionerna uppställer dock ett krav på kriminalisering av brukande av preparaten.

Kravet på kriminalisering är underordnat de nationella rättssystemens principer och begrepp och ger länderna frihet att själva besluta om den exakta strategin som skall följas. Som en följd av detta har de undertecknande länderna inte känt sig tvungna att vidta enhetliga rättsliga åtgärder mot personer som påträffats med innehav av narkotika för personligt bruk.<sup>85</sup>

### **3.2.4 Brott mot FN: s narkotikakonventioner**

Kontroll av konventionernas efterlevnad sker av ett särskilt organ, International Narcotics Control Board (INCB). Organet etablerades 1968

---

<sup>76</sup> Artikel 36.

<sup>77</sup> Artikel 37.

<sup>78</sup> Artikel 35.

<sup>79</sup> Convention on Psychotropic Substances.

<sup>80</sup> Hartelius, Jonas. ”Narkotikakontrollens grunder.” I Envall, Yvonne (red.). *The drug war. Kriget mot narkotikan*. Stockholm 1996, s. 13 f.

<sup>81</sup> Artikel 5.2.

<sup>82</sup> Tham, ”FN: s narkotikakonventioner och narkotikapolitik” s. 63.

<sup>83</sup> Artikel 36 respektive artikel 22.

<sup>84</sup> Artikel 3.

<sup>85</sup> Fokus på narkotika nr 8 mars-april 2003.

genom 1961 års konvention.<sup>86</sup> INCB består av tretton medlemmar framröstade av de 54 medlemsländerna. Tio av dessa är regeringarnas kandidater, tre är WHO:s. INCB publicerar en årlig rapport med trender och utvecklingar på narkotikaområdet.

De medlemsstater som skrivit på konventionerna förbinder sig att följa dessa. Det finns områden i dem som är öppna för tolkning, vilket delvis kan förklaras av deras ställning som kompromisslösningar mellan stater med vitt skilda intressen, traditioner och kulturer.<sup>87</sup> Alla länder är inte överens om hur konventionerna skall förstås på vissa centrala punkter, och det är inte heller solklart vad en eventuell överträdelse av konventionerna får till följd. Exempelvis menar Sverige och andra länder att Hollands coffee shops strider mot konventionstexterna.<sup>88</sup>

Enligt den analys av konventionerna som genomförts av en forskargrupp vid Gents universitet i Belgien ställer dessa inget krav på kriminalisering av själva konsumtionen. Däremot är parterna förpliktade att kriminalisera innehav, köp och framställning av narkotika för eget bruk. Konventionerna fastställer inga specifika straff utan ger parterna utrymme att själva bestämma hur de skall kontrollera överträdelser. Parterna har möjlighet att välja mellan en straffrättslig eller administrativ reaktion, och det finns även utrymme för att tillämpa åtalsunderlåtelse, förutsatt att det inte strider mot konventionernas anda.<sup>89</sup>

En del av länderna har haft som strategi att i och för sig kriminalisera innehav för eget bruk, men i praktiken inte implementera detta, t.ex. Holland, Tyskland och Belgien.<sup>90</sup> Om parterna anser att det handlingsutrymme som konventionerna tillåter är otillräckligt för att differentiera sin nationella politik, ges de möjligheten att lägga till eller modifiera substanser i förteckningarna och att reservera sig mot eller säga upp konventionerna. Alla parter kan vidare när som helst föreslå en ändring, om vilket konventionerna innehåller specifika regler. Om en part vill reservera sig mot en viss del av konventionen måste den göra det i samband med undertecknandet.<sup>91</sup>

Som nämnts innehåller konventionerna avsnitt som är öppna för tolkning. Tolkningsföreträdare har INCB själva. I samtal med avgående chefen för INCB: s sekretariat, Herbert Schaepe, kunde han berätta följande om vad

---

<sup>86</sup> <http://www.incb.org/e/index.htm>.

<sup>87</sup> Tham, "FN: s narkotikakonventioner och narkotikapolitik" s. 64 f.

<sup>88</sup> Ibid. s. 65.

<sup>89</sup> Tham, "FN: s narkotikakonventioner och narkotikapolitik" s. 66 f. INCB konstaterade i sin årliga rapport från år 2001 att Hollands tillåtande av coffee shops utgör ett brott mot reglerna i 1961 års konvention, Annual report 2001, punkt 217,

[http://www.incb.org/e/ind\\_ar.htm](http://www.incb.org/e/ind_ar.htm). I samma rapport uppmanas de länder som har avkriminaliserat innehav av narkotika att undersöka om detta verkligen är den rätta strategin för att uppnå de mål som uppställdes i 1988 års specialkonvent (punkt 499).

<sup>90</sup> Se avsnitt 6 om Narkotikapolitiken i EU: s medlemsländer.

<sup>91</sup> Tham, "FN: s narkotikakonventioner och narkotikapolitik" s. 67.

som i praktiken sker då INCB inte är nöjda med en parts agerande: I de fall styrelsen kommer fram till att en part bryter mot konventionstexten brukar de på olika sätt visa tecken på sitt missnöje, exempelvis genom skrivelser till landets regering. Sådana skrivelser är ej offentliga. Därefter, och först därefter, kan det bli aktuellt med offentliga förebråelser eller varningar i INCB:s årsrapport. Reaktionerna på sådan offentlig kritik varierar betydligt från land till land, i första hand beroende på dess storlek. Som en sista utväg har INCB möjligheten att tillämpa förfarandet i artikel 14 1961 års konvention (respektive motsvarande artiklar i 1971 och 1988 års konventioner), enligt vilken de bl.a. kan inleda konsultationer med eller avkräva förklaringar av det aktuella landet. INCB kan vidare med stöd av artikeln begära att landet vidtar sådana åtgärder som är nödvändiga för verkställandet av konventionerna. För tillämpning av artikel 14 krävs att landets handlande har allvarliga konsekvenser på regional eller internationell nivå. Artikeln har hittills tillämpats för sju länder, varav endast en gång offentliggjorts nämligen i fallet Afghanistan.<sup>92</sup>

---

<sup>92</sup> Samtal 2004-06-18 med Herbert Schaepe, avgående chef för INCB:s sekretariat.

# 4 Övrigt samarbete kring narkotika i Europa

## 4.1 Europarådet och Pompidou-gruppen

Pompidou-gruppen bildades 1971 på förslag av den dåvarande franska presidenten Georges Pompidou och införlivades i Europarådet 1980. Gruppen har dock behållit en självständig ställning i förhållande till de ordinarie organen inom Europarådet. Detta innebär att ett land kan bli medlem av Pompidou-gruppen utan att vara medlem av Europarådet.<sup>93</sup> Idag har gruppen 34 medlemsländer. Gruppens administrativa åtgärder sköts från dess sekretariat som är placerat i Strasbourg.

Pompidou-gruppen tillkom i syfte att uppmuntra beslutsfattare, forskare och de som på andra sätt arbetar med narkotika i de olika länderna att öka utbytet av kunskaper och erfarenheter.<sup>94</sup>

Samarbetet inom Pompidougruppen är mellanstatligt och sker på flera olika nivåer. Vart tredje år anordnas en ministerkonferens. Den senaste hölls den 16-17 oktober 2003 i Dublin. Där träffas de ministrar som ansvarar för narkotikapolitiken i respektive land. Under dessa möten fattas principiella beslut om narkotikasamarbetet inom gruppen. Mellan dessa ministermöten sker arbetet mellan s.k. *Permanent Correspondents*. Ofta är dessa representanter från ländernas hälso-/sociala myndigheter.<sup>95</sup> Denna grupp möts var sjätte månad och jobbar då bland annat med att förbereda ämnen till ministerkonferensen. De är också ansvariga för tillsättandet av arbets- och undergrupper. Slutligen inbjuds olika experter för att delta i möten av mer teknisk karaktär.<sup>96</sup>

Gruppens aktiviteter täcker många olika områden. Ett av de mer prioriterade är prevention, men även andra områden som behandling av missbrukare är av stor betydelse. Utöver detta erbjuder gruppen utbildning och samarbetar också med andra internationella organisationer. I oktober 1999 ingicks ett samarbetsavtal med EU: s narkotikacentrum ECNN.<sup>97</sup> I den politiska deklARATIONEN från ministerkonferensen i Dublin betonas fyra områden som extra viktiga: omfattning och mönster när det gäller s.k. *poly-drug use* eller blandmissbruk, den ökande vikten av empiriskt grundade narkotikapolicys,

---

<sup>93</sup> Skretting, Astrid. "Pompidou-gruppen." Skretting, Astrid, Rosenqvist, Pia & Jepsen, Jørgen (red.). *Narkotikapolitik i internationellt perspektiv*. NAD-publikation nr 24. Helsingfors 1993, s. 51.

<sup>94</sup> [http://www.coe.int/T/E/Social\\_cohesion/Pompidou\\_Group/](http://www.coe.int/T/E/Social_cohesion/Pompidou_Group/).

<sup>95</sup> Sveriges representant är Ralf Löfstedt på socialdepartementet.

<sup>96</sup> [http://www.coe.int/T/E/Social\\_cohesion/Pompidou\\_Group/](http://www.coe.int/T/E/Social_cohesion/Pompidou_Group/).

<sup>97</sup> <http://www.emcdda.eu.int/?nnodeid=1391>.

behovet av att utöka samarbetet mellan EU och icke-EU länder, samt Pompidougruppens specifika roll i det europeiska sammanhanget. I anknytning till ett utökat samarbete understryks också vikten av att maximera synergier och samtidigt undvika överlappning.<sup>98</sup>

## 4.2 Harmonisering inom Norden

Inom narkotikaområdet finns en lång tradition av samarbete mellan de nordiska länderna. På en narkotikapolitisk skala har historiskt sett Danmark, med sin pragmatiskt liberala hållning, befunnit sig i ena änden, och Norge, med sin extremt restriktiva hållning, i den andra. Tätt inpå Norge hamnar Sverige som följs av Finland och Island. På senare år har dock denna skala börjat luckras upp och placeringen av länderna ter sig inte längre självklar.<sup>99</sup>

År 1985 antog de nordiska regeringarnas samarbetsorgan Nordiska ministerrådet "Aktionsprogrammet för ett narkotikafritt Norden" som bland annat innehöll rekommendationen att harmonisering av nordisk lagstiftning skulle stödjas.<sup>100</sup> Samma rekommendation hade uttryckts redan i början på 70-talet och följts av en höjning av straffmaximum i Finland, Norge och Sverige.<sup>101</sup>

År 1979 etablerades NAD – Nordiska nämnden för alkohol- och drogforskning – som är ett nätverk för nordiska forskare inom främst socialvetenskaperna.<sup>102</sup>

Under Nordiska ministerrådet bildar de nordiska länderna Ämbetsmannakommittén för narkotikafrågor.<sup>103</sup> Kommittén består av ansvariga tjänstemän från de olika länderna och träffas två gånger per år för att utbyta erfarenheter och diskutera trender och nya idéer.

Under 2003 stod Sverige som ordförande för det nordiska regeringssamarbetet och anordnade med anledning av detta i september ett nordiskt-baltiskt narkotikaministermöte i Lund. Syftet med mötet var att fördjupa samarbetet mellan dessa regioner. Ministrarna beslutade om gemensamma åtgärder för att bekämpa narkotikamissbruket och antog en gemensam strategi, den s.k. *Lundadeklarationen*.<sup>104</sup> I deklarationen förespråkas koordinerade nationella ansträngningar baserade på en restriktiv och human politik i linje med FN-konventionerna.

---

<sup>98</sup> Pompidou Group – Political Declaration.

<sup>99</sup> Hakkarainen, Pekka, Laursen, Lau & Tigerstedt, Christoffer (red.). *Discussing drugs and control policy. Comparative studies on four Nordic countries*. NAD-publikation nr 31. Helsingfors 1996, s. 15. Se vidare avsnitt 6.2 respektive 6.4.

<sup>100</sup> Hakkarainen, Laursen & Tigerstedt s. 56.

<sup>101</sup> Träskman 2003 s. 307.

<sup>102</sup> Hakkarainen, Laursen & Tigerstedt s. 14.

<sup>103</sup> <http://www.norden.org/narko/sk/index.asp?lang=1>.

<sup>104</sup> <http://www.regeringen.se/content/1/c6/01/31/30/e7da75d2.pdf>.

# 5 EU:s narkotikapolitik

## 5.1 Arbetsområden

EU: s åtgärder för att bekämpa narkotika kan delas upp på tre områden som spänner över alla tre pelare:

1. Förebyggande arbete inom ramen för EU: s insatser på folkhälsoområdet och annan lagstiftning inom den första pelaren. Detta arbete bygger på artikel 152 EG, enligt vilken gemenskapen skall komplettera medlemsländernas insatser för att minska narkotikarelaterade hälsoskador. Enligt subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna i artikel 5 EG skall gemenskapsåtgärder inom områden där gemenskapen inte är ensam behörig, till exempel folkhälsa, vidtas endast om och i den mån som målen, på grund av åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på gemenskapsnivå. Under första pelaren faller även sådana aspekter av narkotika som prekursorer och pengatvätt.<sup>105</sup>

2. Samarbete med tredje land, både genom EU: s handelspolitik, biståndspolitik, internationellt samarbete och åtgärder inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.<sup>106</sup> Under andra pelaren faller också diskussioner kring internationella instrument, inklusive FN: s narkotikakonventioner.<sup>107</sup>

3. Samarbete mellan medlemsländernas tull och polis, och viss harmonisering av medlemsländernas strafflagstiftning, för att bekämpa olaglig narkotikahandel. Vad gäller harmonisering hänvisar jag till avsnitt 2.5 ovan. Samarbete mellan medlemsländernas polismyndigheter sker huvudsakligen via Europol. Illegal narkotikahandel ingår även i arbetsområdet för EU: s åklagarsamarbete Eurojust. Tullsamarbetet för att bekämpa narkotikasmuggling bygger på Tullsamarbetskonventionen<sup>108</sup>. Enligt denna, som Sverige ratificerade i november 2000, kan medlemsländerna genomföra gemensamma aktioner mot olaglig narkotikasmuggling. EU har även tagit vissa beslut för att utöka och effektivisera tullens arbete, bl.a. en gemensam åtgärd (96/698/RIF) om samarbete mellan tullmyndigheter och företag för att bekämpa olaglig narkotikahandel, och en gemensam åtgärd (97/372/RIF) om förfining av de metoder som används vid insamlande av tull- och polisuppgifter. Enligt den senare skall medlemsländernas tullmyndigheter förstärka utbytet av

---

<sup>105</sup> Boekhout van Solinge 2002 s. 40.

<sup>106</sup> <http://www2.riksdagen.se/Internet/Eusvar.nsf>.

<sup>107</sup> Boekhout van Solinge 2002 s. 33.

<sup>108</sup> Antogs av ministerrådet den 18 december 1997, EGT C 24, 23.1.1998, s.1. Celex 31998F0123(01).

underrättelseuppgifter sinsemellan och koncentrera tullkontrollerna på situationer där sannolikheten för olaglig narkotikahandel är hög.

I ett försök att samordna arbetet i de olika områdena inrättades 1997 en arbetsgrupp – Horizontal Drugs Group – som rapporterar vidare till Coreper. Gruppen består av företrädare från EU: s ministerråd, Europeiska kommissionen, Europol och ECNN (se nedan). Alla medlemsstater är representerade. Gruppen träffas en gång i månaden. Inom arbetsgruppen behandlas framför allt inrikesfrågor, juridiska problem och ståndpunkter samt situationen i länderna utanför EU. Strategiarbete och informationsutbyte är centrala delar i gruppens arbete.<sup>109</sup>

## 5.2 Framväxt av narkotikabekämpningsorgan

### 5.2.1 Europeiska kommittén för bekämpning av narkotika

Det växande problemet med narkotika uppmärksammades mer och mer inom EG i slutet av 1980-talet. Fram till dess hade narkotikasamarbetet i Europa varit rent mellanstatligt inom den s.k. Pompidou-gruppen<sup>110</sup>. Under andra hälften av 1989 var Frankrike ordförandeland och dess president, François Mitterand, föreslog en sju punkters plan<sup>111</sup> för att bekämpa det växande drogproblemet inom Europa. Till följd av denna plan bildades en särskild politisk grupp, Europeiska kommittén för bekämpning av narkotika (CELAD)<sup>112</sup>, som bestod av samordnare av narkotikapolitiken i varje medlemsland. I kommittén fanns även en representant från kommissionen.<sup>113</sup>

CELAD fick en unik position utanför EU: s institutionella regelverk och fungerade som en slags ad-hoc kommitté utan någon formell makt.<sup>114</sup> Kommittén spelade en viktig roll i skapandet av det europeiska samarbetet kring droger.

Vid Europeiska rådets möte i Dublin i juni 1990 fick CELAD i uppdrag att utarbeta den första europeiska handlingsplanen mot narkotika. Handlingsplanen antogs vid det följande toppmötet i Rom.<sup>115</sup> Trots att Europeiska gemenskapen vid denna tid saknade behörighet i narkotikafrågor innehöll planen rekommendationer för att minska efterfrågan på narkotika, bekämpa olaglig narkotikahandel och öka samordningen på medlemsstatsnivå. Handlingsplanen var det första försöket att skapa ett program för drogbekämpning både på nationell- och gemenskapsnivå.

---

<sup>109</sup> [http://www.regeringen.se/sb/d/2395/a/13118;jsessionid=aTWZ\\_RGftJRC](http://www.regeringen.se/sb/d/2395/a/13118;jsessionid=aTWZ_RGftJRC).

<sup>110</sup> Se kapitel 4.1.

<sup>111</sup> <http://www.emcdda.eu.int/?nnodeid=1713>.

<sup>112</sup> Comité Européen de Lutte Anti-Drogue.

<sup>113</sup> Boekhout van Solinge 2002 s. 24.

<sup>114</sup> Ibid.

<sup>115</sup> Boekhout van Solinge 2002 s. 25.



Sedan 1990 har europeiska handlingsplaner för narkotikabekämpning utarbetats regelbundet. Den senaste gäller åren 2000-2004 och presenteras nedan.

### 5.2.2 Europeiskt centrum för narkotikaövervakning

I juni 1991 antog det Europeiska rådet ett förslag om etablerandet av ett europeiskt centrum för narkotikaövervakning, ECNN<sup>116</sup>. I januari 1992 skickade kommissionen detta förslag till Europaparlamentet och den 8 februari etablerades centret formellt i Lissabon. Den operativa verksamheten kom igång 1995. ECNN är ett av 15 s.k. självständiga gemenskapsorgan. Det gemensamma målet för dessa organ, som upprättats för att behandla sådana särskilda frågor som miljön, bekämpning av rasism och narkotika, är att uppnå en viss grad av decentralisering i Europeiska unionens verksamhet och att utveckla vetenskapligt eller tekniskt kunnande inom särskilda områden.<sup>117</sup> ECNN upprättades dels för att bemöta det ökande drogproblemet i Europa, dels för att svara på allmänhetens krav på en tydlig och korrekt beskrivning av det. Centrets huvudsakliga uppgift är att förse EU och dess medlemsländer med ”objektiv, tillförlitlig och jämförbar information på europanivå om narkotika och narkotikamissbruk och konsekvenserna av detta”<sup>118</sup>.

ECNN ger ut en rad publikationer om narkotikarelaterade frågor, varav en av de viktigaste är den årliga rapporten om narkotikasituationen i Europeiska unionen. Den senaste av dessa publicerades den 22 oktober 2003 och finns att läsa i sin helhet på ECNN: s hemsida.<sup>119</sup>

I mars 1998 undertecknade ECNN sin första samförståndsförklaring med en internationell organisation - FN: s narkotikaprogram UNDCP<sup>120</sup>. Denna förklaring formaliserade samarbetet mellan de båda organen och var ett viktigt steg i ansträngningarna att bekämpa det globala narkotikaproblemet. Sedan februari 1995 har UNDCP, Pompidou-gruppen och WHO deltagit vid ECNN: s styrelsemöten som observatörer.

ECNN: s styrelse är sammansatt av en representant från varje medlemsstat, två representanter för Europeiska kommissionen och två forskare med specialisering inom narkotikaområdet som utses av Europaparlamentet. Styrelsen antar ECNN: s arbetsprogram efter samråd med Europeiska kommissionen och Vetenskapliga kommittén.<sup>121</sup>

---

<sup>116</sup> På engelska European Monitoring Centre for Drugs and Drugs Addiction, EMCDDA.

<sup>117</sup> [http://www.europa.eu.int/agencies/index\\_sv.htm](http://www.europa.eu.int/agencies/index_sv.htm).

<sup>118</sup> <http://www.emcdda.eu.int/index.cfm?fuseaction=public.Content&nNodeID=433>.

<sup>119</sup> <http://annualreport.emcdda.eu.int/sv/home-sv.html>.

<sup>120</sup> Se avsnitt 3.1.

<sup>121</sup> <http://www.emcdda.eu.int/index.cfm?fuseaction=public.Content&nNodeID=433>.

Vart tredje år antar styrelsen ett treårigt arbetsprogram för centret. Dessutom antar den varje år ett ettårigt arbetsprogram. Det nuvarande arbetsprogrammet inriktas på övervakning av narkotikasituationen och åtgärder som syftar till att begränsa narkotikaproblemen, samt övervakning av strategier och åtgärder på nationell nivå och deras inverkan på narkotikasituationen. I arbetsprogrammet ges särskild uppmärksamhet åt EU-utvidgningen.

En av centrets viktigaste uppgifter är att förbättra jämförbarheten mellan ländernas narkotikasituationer.<sup>122</sup> För att göra detta har man utvecklat fem gemensamma indikatorer att använda i ländernas rapportering till centret. Dessa omfattar användning av narkotika hos hela befolkningen, problematiskt narkotikamissbruk, smittsamma sjukdomar hos sprutnarkomaner, dödsoffer genom narkotika och dödlighet bland narkomaner och efterfrågan av behandling hos narkomaner.<sup>123</sup>

Varje medlemsland får utse vem eller vilka som skall lämna dessa rapporter till centret. I Sverige är det Folkhälsoinstitutet som har den uppgiften.<sup>124</sup>

### 5.2.3 Reitox

ECNN arbetar inte ensamt utan samordnar ett nätverk bestående av 25 nationella informationscentra eller nationella kontaktpunkter (National Focal Points), en i varje medlemsstat. Dessa centra utgör tillsammans med Europeiska kommissionens kontaktpunkt det Europeiska nätverket för information om narkotika och narkotikamissbruk, Reitox. Reitox är ett datanätverk som sammanbinder EU:s institutioner, central- och östeuropeiska länder, internationella organisationer, specialiserade nationella enheter och nätverk för information om narkotika. Varje år förbereder de nationella kontaktpunkterna ECNN:s årsrapport om narkotikasituationen i Europeiska Unionen genom att samla in information från de narkotikaövervakande enheterna i sina egna länder samt från utvalda statliga och icke-statliga specialiserade organ.<sup>125</sup> Sveriges kontaktpunkt är Folkhälsoinstitutet.

### 5.2.4 Europol och Eurojust

The European Police Office eller Europol etablerades genom Maastrichtfördraget<sup>126</sup> i syfte att förbättra polissamarbetet mellan

---

<sup>122</sup> Boekhout van Solinge 2002 s. 130.

<sup>123</sup> <http://www.emcdda.eu.int/index.cfm?fuseaction=public.Content&nNodeID=433>.

<sup>124</sup> [http://www.fhi.se/templates/Page\\_1431.aspx](http://www.fhi.se/templates/Page_1431.aspx).

<sup>125</sup>

<http://www.emcdda.eu.int/index.cfm?fuseaction=public.Content&nNodeID=403&sLanguageISO=EN>.

<sup>126</sup> Artikel K 3.

medlemsstaterna för att bekämpa terrorism, illegal narkotikahandel och andra allvarliga former av internationell brottslighet.<sup>127</sup>

Europol inledde sin verksamhet den 1 januari 1999, men redan 1994 inleddes arbetet vid narkotikaenheten EDU (Europol Drug Unit). EDU är nu en del av Europol. Majoriteten av de ärenden som Europol har hand om gäller narkotikarelaterad brottslighet.<sup>128</sup>

Europol arbetar framförallt med underrättelseverksamhet. De samlar in och analyserar narkotikarelaterad information, bidrar med expertis och teknisk support och hjälper till att planera operationer där två eller flera medlemsländers polismyndigheter är inblandade.<sup>129</sup>

För att kunna utföra sina uppgifter har Europol möjlighet att samarbeta med andra organ inom EU samt med tredjeländer och internationella organ. Europolns styrelse kan besluta om att ingå samarbetsavtal med andra EU-organ. Ett sådant avtal håller just nu på att förhandlas med ECNN.<sup>130</sup>

Illegal narkotikahandel tillhör även behörigheterna för EU: s åklagarsamarbete Eurojust. Eurojust kan samordna och bistå brottsutredningar och åtal som berör två eller flera medlemsländer. Under 2002 var 16 % av de ärenden som skickades till Eurojust relaterade till narkotikahandel.<sup>131</sup>

## 5.3 Aktuella strategier och handlingsplaner

### 5.3.1 EU: s strategi för narkotikabekämpning

I december 1999 antog EU: s regeringschefer vid toppmötet i Helsingfors rådets strategi för narkotikabekämpning år 2000-2004.<sup>132</sup> Strategin utgår från narkotikasituationen i unionen och målsättningarna är fastställda med utgångspunkt i detta.

Målen skall vara att inom en period av fem år:

- 1) väsentligt minska användningen av illegala droger och nyrekrytering till drogmissbruk, särskilt bland ungdomar under 18 år,
- 2) väsentligt minska narkotikarelaterade hälsoskador och dödlighet
- 3) väsentligt öka antalet framgångsrikt rehabiliterade missbrukare
- 4) väsentligt minska tillgängligheten till narkotika
- 5) väsentligt minska narkotikarelaterad brottslighet

---

<sup>127</sup> EGT C 316, 27.11.1995, s.1. Celex 31995F1127(01).

<sup>128</sup> <http://www2.riksdagen.se/Internet/Eusvar.nsf>.

<sup>129</sup> <http://www2.riksdagen.se/Internet/Eusvar.nsf>.

<sup>130</sup> <http://www.emcdda.eu.int/?nnodeid=1582>.

<sup>131</sup> <http://www2.riksdagen.se/Internet/Eusvar.nsf>.

<sup>132</sup> European Union Drugs Strategy (2000-2004) på <http://www.emcdda.eu.int/?nnodeid=2005>.

6) väsentligt minska penningtvätt och illegal handel med prekursorer

I strategin rekommenderas inga metoder för att uppnå målen.

Den 10-11 maj 2004 hölls under det irländska EU-ordförandeskapet en konferens i Dublin i syfte att komma fram till en ny narkotikastrategi för åren 2005-2010. Det förutses att en sådan strategi kommer att diskuteras inom rådet under hösten för att sedan antas av Europeiska rådet i december 2004. Under våren 2005 kommer kommissionen att lägga fram förslag till en handlingsplan för genomförande av narkotikastrategin.

### **5.3.2 EU: s handlingsplan mot narkotika**

EU: s strategi för narkotikabekämpning utvecklas på sätt och vis i EU: s handlingsplan mot narkotika som antogs vid Europeiska rådets möte i Santa Maria da Feira i juni 2000.<sup>133</sup> Handlingsplanen kan sägas omsätta den europeiska strategin i konkreta handlingar som skall vidtas av medlemsstaterna, kommissionen, ECNN och Europol.

I handlingsplanen, som är den fjärde i ordningen, beskrivs de metoder och den politik som skall användas för att hantera narkotikaproblemet. Kampen mot narkotika skall även fortsättningsvis vara högprioriterad. EU: s insatser skall bygga på en balans mellan efterfrågeminskning och tillgångsminskning. Handlingsplanen understryker vidare vikten av att samla in, analysera och sprida objektiva, tillförlitliga och jämförbara uppgifter om narkotikaproblemet i EU med hjälp av ECNN och Europol.

När det gäller minskning av efterfrågan har två konkreta mål uppställts: att avsevärt minska narkotikabruket och nyrekryteringen hos unga under 18 år<sup>134</sup> och att avsevärt minska narkotikarelaterade hälsoskador och antalet narkotikarelaterade dödsfall<sup>135</sup>. Vad gäller den senare målsättningen skall denna uppnås genom att medlemsstaterna utvecklar åtgärder som substitutionsbehandling, rådgivning, och när det är lämpligt, tillhandahållande av förebyggande medel för att minska spridningen av sjukdomar.<sup>136</sup>

I synnerhet den senare punkten, där kommissionen öppet uppmuntrar medlemsstater till skademinskande åtgärder, har mötts av stor kritik i Sverige. Den svenska narkotikasamordnarens förslag från i våras om att under vissa förutsättningar inrätta sprututbytesverksamhet<sup>137</sup> kallas för "fria

---

<sup>133</sup> EU Action Plan on Drugs 2000-2004 på <http://www.emcdda.eu.int/?nnodeid=1563>.

<sup>134</sup> Punkt 3.1.1.

<sup>135</sup> Punkt 3.1.2.

<sup>136</sup> Punkt 3.1.2.1.

<sup>137</sup> <http://www.mobilisera.nu/upload/sprututbyte.pdf>.

fantasier”<sup>138</sup> och ses som ett exempel på hur Sverige håller på att överge sin restriktiva narkotikapolitik.<sup>139</sup>

Under år 2002 lade kommissionen fram ett förslag till rådets rekommendation om minskning av riskerna i samband med narkotikamissbruk. Rekommendationen antogs i juni 2003<sup>140</sup>, och dess huvudsyfte är att göra det enklare för medlemsstaterna att uppnå det andra målet: att minska narkotikarelaterade hälsoskador och dödlighet. I förslaget konstateras att åtgärder för att minska riskerna har varit framgångsrika och att antalet narkotikarelaterade dödsfall och allvarliga hälsoproblem har minskat. Kommissionen rekommenderar medlemsstaterna bland annat att ”erbjuda omfattande substitutionsvård” (p. 6) och ”erbjuda distribution, program och ställen för utbyte av kondomer, nålar och sprutor” (p.9).

## 5.4 Europaparlamentets position i narkotikafrågan

Narkotika är ett väldebatterat ämne i Europaparlamentet. Visserligen är det strängt taget bara när det gäller narkotikans hälsoaspekter inom ramen för den första pelaren som parlamentet har någon egentlig makt. När det gäller samarbetet inom den tredje pelaren har parlamentet bara en rådgivande funktion. Parlamentets position i narkotikafrågan är ändå värd att kommentera, dels med tanke på att parlamentarikerna ofta får stor massmedial uppmärksamhet och att deras resolutioner kan vara av stort symboliskt värde, dels med beaktande av de förändringar av parlamentets befogenheter som det nya konventet kan komma att innebära.

Innan 1995 och det svenska medlemskapet kunde man ana en tendens åt en mer pragmatisk hållning inom parlamentet. Detta förändrades dock delvis när de svenska EU-parlamentarikerna äntrade arenan och med gemensam stämman deklarerade att inget annat än ett narkotikafritt samhälle kan vara målet med EU: s narkotikapolitik. Debatterna har sedan dess blivit allt mer ideologiska.<sup>141</sup>

Europaparlamentet har initierat två undersökningskommittéer som producerat två rapporter; Stewart-Clark-rapporten från 1986 och Cooney-rapporten från 1991.<sup>142</sup> Resultaten av de båda skiljer sig en hel del från varandra. Även inom kommittéerna fanns en ganska stor oenighet.

---

<sup>138</sup> Hillgren, Kristina & Bromme, Rolf. ”Fria fantasier, Fries!” *Svenska Dagbladet Brännpunkt* 2003-08-08.

<sup>139</sup> Stenström, Carin. ”Narkotikapolitiken skrotas i skuggan av EU.” *Drugnews* 2003-08-18. För regeringens officiella syn på sprututbytesverksamhet se avsnitt 6.2.5.

<sup>140</sup> EUT L 165, 3.7.2003, s.31. Celex 32003H0488.

<sup>141</sup> Boekhout van Solinge, Tim. ”Dutch drug policy in a european context.” Publicerad på <http://www.cedro-uva.org/lib/boekhout.dutch.pdf> 1999, s. 8.

<sup>142</sup> Chatwin, Caroline. ”Drug Policy Developments within the European Union. The Destabilizing effects of Dutch and Swedish Drug Policies.” *British Journal of Criminology* (2003) 43, s. 577.

Medlemmarna var överens om att den storskaliga handeln med narkotika skulle begränsas med starka krafter. Däremot rådde en oenighet om medlen för att göra detta.

Majoriteten i Stewart-Clark kommittén ansåg att en restriktiv politik var det bästa medlet medan minoriteten ville öppna för möjligheten till legalisering och förespråkade metadonbehandling och sprututbytesprogram.<sup>143</sup>

Även i Cooney-rapporten gick åsikterna isär, men den här gången var det majoriteten som förespråkade mer liberala metoder medan minoriteten förblev fast beslutna att repressivitet var att föredra. Man var överens om att legalisering inte var ett alternativ.

Under de fem år som gått mellan rapporterna kan en svängning mot en mer liberal hållning konstateras. Denna attitydförändring kan delvis förklaras med att den holländska narkotikapolitiken vid det här laget blivit närmre undersökt och visat sig ha gett goda resultat. Europaparlamentet avvisade dock majoritetens uppfattning i Cooney-rapporten och gick på minoritetens linje.

Efter det svenska medlemskapet har positionerna som tidigare nämnts blivit mer polariserade.<sup>144</sup> De svenska EU-parlamentarikerna för en gemensam linje mot narkotika, oavsett partitillhörighet. Ett fåtal tillfällen har parlamentet debatterat betänkanden om att utvärdera och reformera FN-konventionerna, det senaste tillfället var i april 2003 då betänkandet avslogs med 169 röster mot 257.<sup>145</sup>

## 5.5 EU: s narkotikapolitik?

Det vore en betydlig överdrift att påstå att EU som helhet intar en klar position i narkotikafrågan. Det säger sig nästan självt att detta blir svårt när den redan så komplexa narkotikapolitiken ställs i relation till det komplicerade systemet med olika institutioner, beslutsformer och kanske framförallt olika politiska viljor. Om det överhuvudtaget går att tala om något sådant som en EU: s narkotikapolitik, måste den enligt min uppfattning bestå av en sammanställning av kommissionens, rådets och parlamentets åtgärder och uppfattningar, något som inte låter sig lätt göras.

Det är också svårt att säga vilken av institutionerna som har mest att säga till om i frågan med tanke på att den spänner över samtliga pelare. Inom tredje pelaren är det rådet som har den huvudsakliga kompetensen. Sett ur första pelarens folkhälsoperspektiv har emellertid kommissionen mer att säga till om. En indikation på spänningsförhållandet mellan de båda kan vara hur

---

<sup>143</sup> Boekhout van Solinge 2002 s. 59.

<sup>144</sup> Ibid. s. 60.

<sup>145</sup> Betänkande (A5-0085/2003) av Buitenweg för utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor med ett förslag till Europaparlamentets rekommendation till rådet om reform av konventionerna om narkotika (2003/2015(INI)).

rådets strategi för narkotikabekämpning omedelbart efterföljdes av kommissionens handlingsplan mot narkotika. Det är lite oklart hur de båda egentligen hänger ihop. Är det så att den senare enbart är en vidareutveckling av den föregående, eller går det att ana en viss konkurrens mellan dem?

Europaparlamentets makt är väldigt begränsad i tredje pelaren medan de i första pelaren är medbestämmare. Exakt vad det nya konventet kommer att innebära är naturligtvis omöjligt att säga i dagsläget. Eftersom utgångspunkten är att avskaffa trepelarsystemet kan man dock med fog fundera över om detta kommer leda till att EU frångår inställningen att straffrätten i första hand är upp till de nationella parlamenten och istället mer eller mindre kör över dem på området.

EU:s insatser skall baseras på en balans mellan minskning av efterfrågan och minskning av tillgången. Åtminstone är detta den officiella bilden. Ser man dock exempelvis till det rambeslut som hittills antagits handlar ju detta om att minska den illegala narkotikahandeln, dvs. tillgången. Detta kan i sin tur bero på att frågor om tillgång är lättare att hantera än frågor om efterfrågan. Åtgärder för att minska efterfrågan är än mer avhängiga av kulturella och sociala skillnader. På ett sådant område är det givetvis svårt att utfärda någon slags generella riktlinjer, utan en naturligare och kanske även bättre lösning blir att lämna det upp till den enskilda staten. Detta kan också vara anledningen till att EU undviker att uttala sig för eller emot en viss sorts politik, utan istället har inriktat sig på att samla in jämförbar information för att försöka komma fram till vad som fungerar bäst i verkligheten.

Precis som i FN-arbetet handlar det i EU om att få ett stort antal länder att komma överens. För att nå dithän landar slutresultatet ofta på den minsta gemensamma nämnaren. Inte sällan leder detta till semantiska omskrivningar och vaga formuleringar. Det ligger exempelvis nära till hands att gissa att formuleringen i artikel 152 EU - ”att minska narkotikarelaterade hälsoskador” – i själva verket handlar om just sådana skademinskande åtgärder som exempelvis Holland länge framhållit som den rätta vägen att gå i kampen mot narkotikan.<sup>146</sup> Av olika skäl har dock EU i officiella sammanhang valt att undvika termen. En inte så vild gissning är att detta kan vara relaterat till bland andra Sveriges öppet starka motstånd mot beteckningen och i viss mån även mot åtgärderna i sig.<sup>147</sup> Personligen tror jag att det är en tidsfråga innan Sverige får acceptera skrivningar om skademinskande åtgärder och *harm reduction*. Trots allt bör ju innebörden av dessa begrepp vara viktigare än själva orden.

---

<sup>146</sup> Enligt den tidigare lydelsen hette det inte så utan det talades om att ”förebygga sjukdomar, särskilt de stora folksjukdomarna inklusive narkotikamissbruket”. Art 129 Romfördraget.

<sup>147</sup> För en mer ingående redogörelse för skademinskande åtgärder, eller *harm reduction*, hänvisas till avsnitt 6.3.1 nedan.

Genomgången visar att det enda som klart kan konstateras är att narkotikafrågan är högt prioriterad inom EU, i samtliga tre pelare. I ECNN: s informationsblad talas om hur utvidgningen ”understryker behovet av ett robust regelverk på narkotikaområdet som kan göra det möjligt för både de nuvarande och de kommande medlemsstaterna att följa en gemensam linje i kampen mot narkotika”. Det känns som att det återstår en hel del arbete innan det går att tala om ett sådant robust regelverk.



# 6 Narkotikapolitiken i EU:s medlemsländer

## 6.1 Inledning

Strafflagar är komplicerade skapelser som ofta har en lång tillkomsthistoria och som är framvuxna ur ett speciellt kulturellt och politiskt sammanhang. Regleringen av narkotika blir än mer komplex om man beaktar att det inte är ett renodlat juridiskt ämne utan också bär tydliga inslag av social- och hälsopolitik. Detta visas tydligt i narkotikafrågans utspridning här i Sverige på inte mindre än fyra departement; justitie-, social, utrikes- och finans. Dessutom är det ett område där skillnaden mellan lagens ord och dess praktiska tillämpning kan vara mycket stor.

De lagar som reglerar narkotika varierar i hög grad från ett EU-land till ett annat. I synnerhet gäller detta synen på bruk och innehav för eget bruk. I några av länderna är dessa handlingar kriminaliserade med fängelse i straffskalan. I vissa länder är handlingarna i och för sig kriminaliserade men påföljderna är milda alternativt tillämpas ej. I andra länder, slutligen, betraktas vare sig narkotikabruk eller mindre innehav som straffbara handlingar.

När det talas om narkotika är det näst intill oundvikligt att samtalet förr eller senare glider in på Holland och den holländska narkotikapolitiken. En diskussion om narkotika vore inte komplett utan att detta omdebatterade och såväl kritiserade som hyllade ämne berörs. Ur ett europeiskt perspektiv brukar Sverige och Holland betraktas som de båda ytterpolerna på den narkotikapolitiska skalan. En jämförelse mellan de båda är intressant ur flera perspektiv. Ett är naturligtvis just den stora divergensen mellan dem. Ett annat är att det handlar om två någorlunda jämförbara nord-europeiska välfärdsstater.

Den svenska målsättningen ”ett narkotikafritt samhälle” har i flera länder, däribland Holland, ansetts vara ett realistiskt mål. Istället är den holländska målsättningen att minimera narkotikans skadeverkningar, en politik som i allmänhet refereras till som både liberal och tolerant. Den svenska uppfattningen är att en sådan hållning signalerar att man har ”gett upp” kampen mot narkotikan.<sup>148</sup> Innan det svenska EU-medlemskapet kunde en klar ”liberal” tendens skönjas i medlemsstaterna. Med det svenska inträdet lanserades dock ett restriktivt alternativ med vilket man menade sig haft stor framgång.

---

<sup>148</sup> Boekhout van Solinge 1999 s. 5; Olsson, Orvar. ”Effekter av en restriktiv narkotikapolitik.” I Johansson, Kjell E. (red.). *Narkotika, legalisering, missbruk*. Stockholm 1996, s. 59.

Även holländarna anser sin bedrivna politik vara framgångsrik. Men medan svenskarna anser att det är deras restriktiva synsätt som är grunden för framgången, anser holländarna att det är deras toleranta politik som lett till landets lägre antal tyngre missbrukare.<sup>149</sup>

Framställningen i följande kapitel kommer innehålla framställningar av Sveriges respektive Hollands narkotikapolitik och deras framväxt. Därefter följer en översiktlig presentation av de senaste lagändringarna i övriga EU-länder, i syfte att undersöka om det går att urskilja några tendenser åt något håll.

## 6.2 Sverige

### 6.2.1 Narkotikakontrollens framväxt

En allmän bakgrund som man bör ha i åtanke vid studier av den svenska narkotikapolitiken är den starka svenska nykterhetsrörelsen. Relationen mellan de båda blir intressant eftersom en restriktiv narkotikapolitik är en logisk följd av en restriktiv alkoholpolitik.<sup>150</sup> Nykterhetsrörelserna placerade även drogfrågan i ett moraliskt sammanhang där självdisciplin, kontroll och hälsosamt leverne var de dominerande värdena.<sup>151</sup>

Konsumtionen av alkohol har länge varit strikt kontrollerad i Sverige och bygger på en s.k. *totalkonsumtionsmodell*.<sup>152</sup> Denna modell baseras på övertygelsen att en ökning av den totala konsumtionen leder till en motsvarande ökning av de sociala och medicinska skadorna. Målsättningen är således att minska alkoholbruket genom i första hand styrning av pris och tillgänglighet. Modellen antas gälla även för andra droger, dvs. ju fler människor som brukar narkotika, desto fler kommer att missbruka och bli beroende av narkotika, och desto större blir alltså den totala skadan.<sup>153</sup> Eftersom cannabis är den mest brukade narkotikan även i Sverige gäller detta i synnerhet för den.

Under slutet på 30-talet introducerades amfetamin på den medicinska marknaden i Sverige. Det tog ett tag tills några negativa konsekvenser rapporterades. I början på 40-talet introducerades dock vissa åtgärder för att minska den höga konsumtionen av amfetaminer vilka i och för sig ledde till en minskning av det experimentella och tillfälliga bruket. Samtidigt blev de

---

<sup>149</sup> Boekhout van Solinge 1999 s. 7.

<sup>150</sup> Hilde, Mats. "The social construction of drug control: the case of Sweden and the Netherlands." *International Journal of Social Welfare* 1999:8, s. 309.

<sup>151</sup> Ibid. s. 309.

<sup>152</sup> Boekhout van Solinge. *The Swedish Drug Control System*. Amsterdam 1997, s. 66.

<sup>153</sup> Boekhout van Solinge 1999 s. 6.

tunga missbrukarna allt mer marginaliserade och bruket inom denna grupp ökade.<sup>154</sup>

Utvecklingen under det tidiga 60-talet frångick synen på narkotikamissbruk som ett individuellt medicinskt problem. Istället började missbruket betraktas som ett socialt problem. Missbruket sågs som ett resultat av kollektiv avvikelser av hela sociala grupper som därmed kunde medföra skador inte bara på individnivå utan på samhället i stort.<sup>155</sup> Samhällets reaktion skulle kunna beskrivas genom den sociologiska termen moralpanik.<sup>156</sup>

Det rådde dock en viss oklarhet kring hur problemet skulle bemötas på bästa sätt. Narkotikapolitiken var inne i en slags experimentell fas. Tre strategier kan sägas dominera andra hälften av 60-talet; kontroll- och sanktionsstrategin, behandlings- och reformstrategin och legaliseringsstrategin.<sup>157</sup>

Legaliseringsstrategin hade ett begränsat inflytande men fick mycket medial uppmärksamhet, till stor del beroende på det experiment med legalföreskrivning av narkotika till narkotikaberoende som pågick i Stockholm mellan 1965 och 1967.<sup>158</sup> Experimentet refereras ofta till som ett totalt misslyckande och en katastrof och har många gånger anförts som skäl till varför Sverige inte kan liberalisera sin narkotikapolitik.<sup>159</sup> Eftersom det inte var avsett att vara ett vetenskapligt experiment har det dock visat sig vara svårt att dra annat än högst begränsade slutsatser från det.<sup>160</sup>

Behandlings- och reformstrategin hade ett visst inflytande, men kan sägas vara mer framgångsrik när det gällde att påverka den allmänna debatten än själva politiken.<sup>161</sup> Som kommer att visas förändras dock bilden något under det tidiga 70-talet.

Den mest inflytelserika strategin blev istället den som baserades på kontroll och sanktioner. Strategin var klart influerad av de tankar och ideal som

---

<sup>154</sup> Lenke, Leif & Olsson, Börje. "Swedish drug policy in perspective." Särtryck nr 50, Kriminologiska institutionen Stockholm 1999, s. 136 f.

<sup>155</sup> Hakkarainen, Laursen & Tigerstedt s. 35.

<sup>156</sup> Ibid. Mer om moralpanik i Kassman, Anders. *Polisen och narkotikaproblemet. Från nationella aktioner mot narkotikaprofitörer till lokala insatser för att störa missbruket.* Stockholm 1998, s. 172-178.

<sup>157</sup> Lenke & Olsson 1999 s. 139.

<sup>158</sup> Under de två åren deltog 120 patienter i minst tre månader. Substanserna det rörde sig om var metadon, morfin och främst amfetamin, både för oralt och intravenöst bruk. Många av de receptbelagda drogerna kom att spridas till missbrukare som inte ingick i projektet och när i april 1967 en 17-årig flicka utanför projektet dog av en överdos av amfetamin från en av patienterna slutade experimentet. Se vidare Boekhout van Solinge 1997 s. 41 f.f.

<sup>159</sup> Lenke Leif & Olsson, Börje. "Drugs on prescription – the Swedish experiment of 1965-67 in retrospect." Särtryck nr 42, Kriminologiska institutionen Stockholm 1998, s. 183.

<sup>160</sup> För en mer utförlig diskussion se Lenke & Olsson 1998.

<sup>161</sup> Lenke & Olsson 1999 s. 141.

dominerade nykterhetsrörelsen.<sup>162</sup> Drogbruk var omoraliskt och den livsstil som sammankopplades med drogbruk utgjorde ett stort hot mot samhället.

År 1965 inrättades Narkomanvårdskommittén för att kartlägga narkotikamissbruket.<sup>163</sup> Med tanke på att det stora narkotikaproblemet i Sverige var det intravenösa amfetaminmissbruket, och att amfetaminet ursprungligen använts som läkemedel, kom kommittén att domineras av läkare, experterna på området.<sup>164</sup> Att kommittén bestod av just läkare bidrog förmodligen till en av de än idag centrala utgångspunkterna för svensk narkotikapolitik, nämligen att narkotikaproblemet kan ses som en epidemi.<sup>165</sup> En av läkarna som satt med i kommissionen var nämligen Nils Bejerot, även känd som grundaren av folkrörelsen Riksförbundet Narkotikafritt Samhället, RNS, och den som skapade hypotesen om narkomani som epidemi. Narkomani var enligt honom en smittsam sjukdom som spreds från brukare till brukare, och som kunde drabba vem som helst.<sup>166</sup> Drogbrukaren sågs som det centrala ledet i narkotikahandeln. Droghandlarna kan och kommer att bli ersatta av andra, men brukarna är de som håller igång maskineriet. Alltså utan brukare, inget bruk.<sup>167</sup> Utifrån denna hypotes blir det naturligt att koncentrera insatserna på gatunivån. Bejerots teorier har än idag stort inflytande på den svenska narkotikapolitiken.

Narkomanvårdskommittén publicerade sammanlagt fyra rapporter som hade stort inflytande på 60-talets narkotikapolitik. De två första av dem tjänade som underlag för narkotikastrafflagen (1968:64).<sup>168</sup>

Mot slutet av 60-talet började ungdomskulturen förändras. Cannabis introducerades på allvar och bruket av preparatet var nu inte längre något som doldes. Det dröjde inte länge förrän kraven på strängare lagstiftning höjdes.<sup>169</sup>

## 6.2.2 Narkotikastrafflagen och det tidiga 70-talets rättstillämpning

I och med det alltmer uppmärksammade narkotikaproblemet uppstod behovet av en samlad lagstiftning. 1968 trädde narkotikastrafflagen (NSL) i

---

<sup>162</sup> Lenke & Olsson 1999 s. 140.

<sup>163</sup> SOU 1967:25 s. 3.

<sup>164</sup> Topfs, Dolf. "Sverige och Holland – två modeller för narkotikapolitik." I Tham, Henrik (red). *Forskare om narkotikapolitiken*. Stockholm 2003, s. 36.

<sup>165</sup> Ibid.

<sup>166</sup> Bejerot, Nils. *Narkotika och narkomani*. Tredje upplagan, andra tryckningen, Stockholm 1977, s. 67.

<sup>167</sup> Christie, Nils & Bruun, Kettel. *Den gode fiende*. Stavanger 1985, s. 123.

<sup>168</sup> Prop. 1968:7, s. 15; 62.

<sup>169</sup> Hakkarainen, Laursen & Tigerstedt s. 36; Lenke & Olsson 1999 s. 138.

kraft.<sup>170</sup> Reglerna utgick från FN: s allmänna narkotikakonvention vilken Sverige hade ratificerat 1964.<sup>171</sup>

Straffbestämmelserna från narkotikaförordningen överfördes till NSL, brottet indelades i tre grader, (ringa, normalt och grovt), och straffen skärptes så att straffmaximum nu blev fyra års fängelse. Dessutom utvidgades kriminaliseringen genom att medverkan vid samtliga brott samt försök, förberedelse och stämpling för normala och grova brott straffbelades. I propositionen diskuterades att helt undanta gärningsformen innehav från straffansvar eftersom rädslan för påföljd sades kunna ha en negativ inverkan på vårdmotivationen.<sup>172</sup> Resultatet blev en slags kompromiss bestående i att inga osjälvständiga brottsformer för innehavsbrottet straffbelades.

Straffet för brott av normalgraden bestraffades med böter eller fängelse upp till två år, medan ringa brott enbart hade böter i straffskalan. För grova brott var straffskalan mellan 6 månader och 4 år. Redan 1969 ökades detta till att istället vara 1 till 6 år.

I NSL behandlas alla substanser som klassas som narkotika på samma sätt, d.v.s. ingen åtskillnad görs mellan s.k. *lätta* och *tunga* droger. När det gäller cannabis har detta ställningstagande varit föremål för debatt. Narkomanvårdskommittén bedömde att cannabis var relativt mindre farligt än de flesta i Sverige då tillåtna narkotiska medel. Cannabis ansågs dock inte ha någon medicinsk nytta, varför en avvägning mellan nytta och skada motiverade ett förbud. Kommittén påpekade också att det på grund av den allmänna narkotikakonventionens bestämmelser inte var möjligt att tillåta cannabis annat än för medicinskt eller vetenskapligt bruk.<sup>173</sup> I propositionen menade även departementschefen att det inte borde komma i fråga att särbehandla cannabis i den svenska narkotikalagstiftningen. ”Vår kunskap om cannabis är ännu så länge alltför begränsad för att vi från svensk sida på denna punkt skulle ifrågasätta det internationella kontrollsystemet.”<sup>174</sup>

Däremot gjordes till en början en praktisk skillnad mellan cannabis och övrig narkotika. 70-talets narkotikapolitik var med svenska mått mätt mycket liberal<sup>175</sup> och präglades av att missbrukaren inte skulle straffas utan rehabiliteras. Mindre innehav för eget bruk ledde till åtalsunderlåtelse och tyngre missbrukare erbjöds vård.<sup>176</sup> I riksåklagarens riktlinjer påpekades på

---

<sup>170</sup> Innan Narkotikastrafflagens tillkomst reglerades hanteringen av vissa narkotiska ämnen i narkotikakungörelsen från 1923. I denna stadgades ansvar för smuggling, tillverkning, innehav, försäljning och saluhållande. Straffet var böter. 1964 trädde narkotikaförordningen (1962:704) i kraft. Gärningsformerna var samma som tidigare hade gällt, men straffet var nu fängelse med straffmaximum två år.

<sup>171</sup> Hakkarainen, Laursen & Tigerstedt s. 36.

<sup>172</sup> Prop. 1968:7 s. 85.

<sup>173</sup> SOU 1967:41 s. 38.

<sup>174</sup> Prop. 1968:7 s. 106.

<sup>175</sup> Lenke & Olsson 1999 s. 142.

<sup>176</sup> Kassman 1998 s. 38 f.; Tham, Henrik. ”Narkotikapolitiken och missbrukets utveckling.” I Tham, Henrik (red.). *Forskare om narkotikapolitiken*. Stockholm 2003 s. 16.

flera ställen att det borde vara lättare att underlåta åtal om handhavandet enbart gällt cannabis.<sup>177</sup> Polisen inriktade sin verksamhet på den grova och organiserade brottsligheten snarare än på brukare och gatulangare.<sup>178</sup> Denna 70-talets tidiga politik bär tydliga drag av det som inom straffrätten kallas behandlingsideologin, där en av grundtankarna är individualprevention.<sup>179</sup>

### 6.2.3 Det narkotikafria samhället

Inom den narkotikapolitiska debatten har det länge funnits mycket starka organisationer och folkrörelser. Dessa rörelser har haft och har även idag stor makt, inte minst då det gäller opinionsbildning. Under 70-talet kan det sägas ha funnits två ledande positioner bland folkrörelserna. På den ena sidan representerades den mer liberala narkotikapolitiken av RFHL<sup>180</sup> (Riksförbundet för hjälp åt läkemedelsmissbrukare), medan den mer restriktiva linjen representerades av RNS (Riksförbundet narkotikafritt samhälle).<sup>181</sup> Decenniets politik framställdes som alltför liberal och började ifrågasättas från olika håll. Olika undersökningar visade att drogbruket ökade<sup>182</sup> och som ett resultat av den allt hårdare kritiken tog den svenska narkotikapolitiken en ny inriktning.

Kampen mot narkotikamissbruket fick nu till syfte att totalt ”eliminera missbruket”<sup>183</sup>. Som en följd skärptes praxis vid åtalsunderlåtelse för ringa narkotikabrott och antalet narkotikapoliser ökade. I fokus hamnade den enskilda missbrukaren och strävan att minska efterfrågan.<sup>184</sup> Gatulangarna blev den direkta målgruppen och nyrekryteringen den indirekta.<sup>185</sup>

Om narkotikastrafflagen utformades under inflytande av behandlingstanken är de förändringar som följde under slutet på 70-talet snarare i linje med den nyklassiska skolan. Grundtanken om individualprevention övergavs till förmån för idén om allmänprevention. Eftersom allmänpreventionen framförallt påverkas av straffets stränghet och den uppfattade upptäcktsrisken, som i sin tur är starkt knuten till polisens arbete, kom polisen att få en nyckelroll.<sup>186</sup>

---

<sup>177</sup> Kassman 1998 s. 42.

<sup>178</sup> Ibid. s. 54.

<sup>179</sup> Ibid. s. 167.

<sup>180</sup> RFHL har skiljt sig från övriga stora organisationer då de kräver avkriminalisering av narkotika med motiveringen att ”kriminaliseringen driver missbrukarna längre ut i asocialitet och försvårar återanpassningen”, se *Oberoende* nr 3/98 s. 11.

<sup>181</sup> Hakkarainen, Laursen & Tigerstedt s. 51.

<sup>182</sup> Ibid. s. 55 f.

<sup>183</sup> Prop. 1977/78:105 s. 30.

<sup>184</sup> Tham, ”Narkotikapolitiken och missbrukets utveckling”, s. 16.

<sup>185</sup> Kassman 1998 s. 59.

<sup>186</sup> Kassman, Anders. ”Polisen har fått nyckelroll i narkotikapolitiken.” *Apropå* 1999:9 s. 28.

År 1982 inrättades Narkotikakommissionen med målet att återställa narkotikasituationen till 1965 års nivå.<sup>187</sup> Kommissionens arbete utgjorde underlag för den proposition där det för första gången nämns att Sveriges narkotikapolitiska mål skulle vara att skapa ”ett narkotikafritt samhälle”.<sup>188</sup>

#### 6.2.4 Kriminalisering av eget bruk

I förarbetena till NSL framhölls att det var uppenbart att den tilltagande narkotikakonsumtionen måste bekämpas med all kraft.<sup>189</sup> Frågan om huruvida själva bruket skulle kriminaliseras nämndes dock inte överhuvudtaget. Denna fråga togs för första gången upp till riksdagsbehandling genom en motion våren 1982, men avslogs samma år av Justitieutskottet.<sup>190</sup> Därefter berördes frågan i samband med de ändringar av narkotikastrafflagen som genomfördes 1983, men avvisades med hänvisning till att narkotikakommissionen avsåg att ta upp frågan till behandling.<sup>191</sup> I narkotikakommissionens promemoria blev slutsatsen att missbruket som sådant fortfarande borde lämnas utanför det kriminaliserade området.<sup>192</sup> Under de följande åren togs frågan på nytt upp i ett antal motioner. Justitieutskottet höll dock fast vid sin tidigare bedömning att de skäl som talade mot en sådan kriminalisering vägde tyngre än de som talade för.<sup>193</sup> 1986 upprättades en departementspromemoria som bland annat behandlade frågan om straffbarhet vid narkotikamissbruk.<sup>194</sup> 1988 ansåg slutligen departementschefen att ”övervägande skäl” talade för att utvidga narkotikastrafflagens tillämpningsområde till att även omfatta eget bruk.<sup>195</sup> Lagändringen trädde i kraft den 1 juli 1988 och straffskalan kom att omfatta endast böter.

Vissa bedömare hävdar att det ändrade synsättet kan ses som resultatet av en politisk kompromiss. Regeringspartiet hade tidigare blivit hårt kritiserat av övriga partier för sin motvilja att kriminalisera eget bruk, och ville nu skärpa sin narkotikapolitik.<sup>196</sup>

En kriminalisering av eget bruk ansågs gå helt i linje med den nydefinierade svenska narkotikakontrollstrategien som gick ut på att sätta dit missbrukarna och langarna på gatunivå.<sup>197</sup> Rikspolisstyrelsen såg det som en viktig uppgift att göra det ”jobbigt att vara missbrukare”.<sup>198</sup> Politiken baserades på den tidigare nämnda epidemihypotesen. Cannabis ansågs, och anses

---

<sup>187</sup> Hakkarainen, Laursen & Tigerstedt s. 51.

<sup>188</sup> Prop. 1984/85:19 s. 3.

<sup>189</sup> Prop. 1968:7 s. 63.

<sup>190</sup> Motion 1981/82 nr. 1576 och JuU 1981/82:47 s. 16 .

<sup>191</sup> Prop. 1982/83:141 s. 12.

<sup>192</sup> PM nr. 8, December 1983, Narkotikastrafflagen m.m. s. 4-12.

<sup>193</sup> JuU 1984/85:26 s. 20, JuU 1986/87:15 s. 10.

<sup>194</sup> DsJu 1986:8.

<sup>195</sup> Prop. 1987/88:71 s. 18.

<sup>196</sup> Hakkarainen, Laursen & Tigerstedt s. 93 f.f.

<sup>197</sup> Ibid. s. 52.

<sup>198</sup> Kassman 1998 s. 28.

fortfarande, utgöra en extra stor risk då det betraktas som en inkörsport till tyngre drogbruk vilket i sin tur leder till kriminalitet, lidande och död.<sup>199</sup>

Under 1990-talet hamnade det svenska samhället i en djup ekonomisk kris. Bland annat steg ungdomsarbetslösheten från 2 till 15 % under en period av fyra år.<sup>200</sup> År 1991 tillträdde en borgerlig regering som år 1993 infriade sitt vallöfte att införa fängelse i straffskalan för konsumtion av narkotika.<sup>201</sup> Syftet sades vara att möjliggöra tidiga ingripanden och förbättra behandlingen av missbrukare.<sup>202</sup>

I propositionen betonades vikten av att reglerna om de mindre allvarliga narkotikabrotten får en ”ändamålsenlig avgränsning och utformning” och att tillämpningen präglas av ”fasthet och konsekvens”.<sup>203</sup> Med utgångspunkt i detta ansågs straffvärdet för eget bruk vara för lågt i förhållande till de övriga ringa narkotikabrotten. Genom lagändringen fick polisen möjlighet att genomföra kroppsbesiktning i form av urin- eller blodprov vid skäligen misstanke om bruk av narkotika.<sup>204</sup>

Tendensen i den därpå följande utvecklingen av narkotikastrafflagen kan utan överdrift sägas vara en successiv skärpning av straffen samt en mycket sträng påföljdspraxis. Idag är straffmaximum för grovt narkotikabrott 10 års fängelse, medan minimum för detsamma är 2 år. Straffmätningen vid narkotikabrott är ofta strängare än för andra brott. Det finns flera exempel på att den aktuella strafframen tillämpats fullt ut, något som i allmänhet är ovanligt.<sup>205</sup>

## 6.2.5 Den senaste utvecklingen

År 1998 tillsatte regeringen en narkotikakommission som fick i uppdrag att göra en utvärdering av samhällets narkotikapolitiska insatser sedan mitten av 80-talet och lägga fram förslag till eventuella effektiviseringar av narkotikapolitiken.<sup>206</sup> Kommissionens slutbetänkande kom år 2000. I betänkandet konstateras att svensk politik nu står inför ett vägval. Antingen väljer man en väg som kommer kräva ökat engagemang och ökade ekonomiska resurser, eller så väljer man en väg som innebär ”sänkta ambitioner och betydande acceptans av narkotikamissbruk”.<sup>207</sup>

---

<sup>199</sup> Hakkarainen, Laursen & Tigerstedt s. 53.

<sup>200</sup> Lenke, Leif & Olsson, Börje. ”Swedish drug policy in the twenty-first century: A policy model going astray.” Särtryck nr 78, Kriminologiska institutionen Stockholm 2002, s. 71.

<sup>201</sup> Tham, Henrik. ”Från behandling till straffvärde. Kriminalpolitik i en förändrad välfärdsstat.” I Victor, Dag (red.). *Varning för straff – om vådan av den nyttiga straffrätten*. Stockholm 1995 s. 98.

<sup>202</sup> Prop. 1992/93:142 s. 15.

<sup>203</sup> Ibid.

<sup>204</sup> BRÅ-rapport 2000:21. *Kriminalisering av narkotikabruk – en utvärdering av rättsväsendets insatser*, s. 13.

<sup>205</sup> Träskman 1995 s. 146.

<sup>206</sup> SOU 2000:126 s. 67.

<sup>207</sup> SOU 2000:126 s. 11.



Åtminstone inledningsvis förs en diskussion om hur de ideala visionerna fungerat i verkligheten.<sup>208</sup> Bland annat konstaterar kommissionen stora brister på det narkotikapolitiska området. Bristerna anses dock inte bero på den förda politiken. Att politiken inte fungerat som man hoppats ses som konsekvenser av omfattande nedskärningar i den offentliga sektorn.<sup>209</sup> Slutsatsen blir sålunda inte att den förda politiken bör förändras utan istället att ”den restriktiva svenska narkotikapolitiken måste upprätthållas och förstärkas”<sup>210</sup>.

I den därpå följande propositionen Nationell narkotikahandlingsplan fastslås att målet för den svenska narkotikapolitiken även fortsättningsvis skall vara ”ett narkotikafritt samhälle”.<sup>211</sup> Propositionen antogs den 17 januari 2002 och samma dag utsågs Björn Fries till nationell narkotikasamordnare.<sup>212</sup> Den nationella narkotikasamordnaren utgör en egen myndighet, *Mobilisering mot narkotika*, som har till uppgift att koordinera och stärka befintligt samarbete, ta initiativ till forskning och metodutveckling inom narkotikaområdet och lämna årliga rapporter om landets narkotikautveckling till regeringen.<sup>213</sup>

Det som ofta betecknas som kriget mot narkotikan skall alltså fortsätta. Med den hittills förda retoriken blir det en självklarhet. En motgång i krig kan inte följas av att man lägger ned vapnen. Istället måste kampen fortsätta, nu med starkare vapen, för att möta (den goda) fienden. Varje försök att omvärdera politiken blir att ge upp för fienden.<sup>214</sup>

I en BRÅ-rapport från år 2000 visas klart hur polisens resurser och arbetssätt efter lagändringarna 1988 och 1993 tydligt inriktats på den ringa narkotikabrottsligheten, och att insatserna mot grova narkotikabrott inte prioriteras i lika hög utsträckning. Vidare konstateras att en sådan resursfördelning ”troligtvis inte” var avsikten med ändringarna.<sup>215</sup> Sammanfattningsvis fastläggs att det inte finns några ”entydiga tecken på att kriminaliseringen och straffskärpningen skulle ha haft någon avskräckande effekt på ungdomars drogvanor och därmed minskat nyrekryteringen”. Det kan dock inte uteslutas att ungdomars drogbruk hade ökat ännu mer om inte lagändringarna kommit till stånd.<sup>216</sup>

---

<sup>208</sup> Lenke & Olsson 2002 s. 76.

<sup>209</sup> Ibid.

<sup>210</sup> SOU 2000:126 s. 12.

<sup>211</sup> Prop. 2001/02:91 s. 1.

<sup>212</sup> Den nationella narkotikapolitiska samordnarens årsrapport maj 2002-juni 2003, s. 8.

<sup>213</sup> <http://www.regeringen.se/sb/d/2395/a/13115;jsessionid=atAaU8WKjm6d>.

<sup>214</sup> För en mer ingående redogörelse för idén om Den gode fienden se Christie & Bruun:s bok med samma namn.

<sup>215</sup> BRÅ-rapport 2000:21 s. 9.

<sup>216</sup> Ibid. s. 10.

År 2002 fick BRÅ i uppdrag att utvärdera effekterna av polisens arbete mot narkotikabrottsligheten.<sup>217</sup> I denna rapport konstateras att missbruket ökar, både det experimentella och det tyngre. Även den narkotikarelaterade dödligheten ökar.<sup>218</sup> Det är enligt rapporten svårt att se några effekter av polisens arbete för att minska nyrekryteringen bland i synnerhet yngre. Ungdomars missbruk påverkas i hög grad av andra omständigheter, såsom att ungdomar i olika länder tenderar att bli allt mer lika varandra.<sup>219</sup>

Siffrorna i BRÅ-rapporten grundas bland annat på de drogvaneundersökningar som sedan 1970 utförs av CAN (Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning). I november kom en första sammanställning över ungdomars drogvanoer 1994-2003, där huvudresultatet är att allt fler unga prövar narkotika. Såväl livstids- som årtidsprevalens har ökat sedan 1994.<sup>220</sup>

En fråga som länge varit omdebatterad och på senare tid fått förnyad aktualitet är frågan om sprututbyte. Diskussionen kring sprututbyte har sitt ursprung i den begynnande HIV-epidemin i början på 80-talet. Man insåg att spridningen av viruset skulle kunna förhindras genom utdelning av rena sprutor och kanyler. Sedan mitten på 80-talet har sprututbytesprogram funnits på försök i Lund och Malmö.<sup>221</sup> Dessa program har alltid haft starka motståndare, bland annat i RNS, som menar att de sänder en felaktig signal om samhällets inställning gentemot narkotikamissbruk.<sup>222</sup> Förespråkare brukar å andra sidan hävda att ingen börjar missbruka intravenöst bara för att man erbjuds rena sprutor.

I en departementsrapport som publicerades i februari 2004<sup>223</sup> lämnas förslag på reglering av sprututbytesverksamhet. Sprutbytet skall enligt förslaget ses som en smittskyddsåtgärd som varje landsting har att bedöma behovet av. Särskilda krav ställs dock på de landsting som vill bedriva sprututbytesverksamhet; tillstånd måste sökas hos Socialstyrelsen och det övergripande syftet med verksamheten måste alltid vara att motivera missbrukarna att gå in i behandling. Begagnade sprutor måste alltid återlämnas och ingen under 20 år skall kunna få nya och rena sprutor. Lagändringen föreslås träda i kraft 1 juli 2005. Frågan om sprututbyte har varit kraftigt debatterad i Sverige under en längre tid och har riktigt blossat upp de senaste månaderna. Ett antal namnkunniga personer framförde senast

---

<sup>217</sup> BRÅ-rapport 2003:12. *Polisens insatser mot narkotikabrottsligheten – Omfattning, karaktär och effekter.*

<sup>218</sup> Ibid. s. 7.

<sup>219</sup> Ibid. s. 8.

<sup>220</sup> Rapport 75, Ungdomars drogvanoer 1994-2003. Sammanfattning på <http://www.can.se/rapport/Rapport75sam.pdf>.

<sup>221</sup> Hallberg, Tomas. "Sprututbytesprogram – utvärdering av ett försök i Sverige." Publicerad på <http://www.ecad.net/rep/report1.html>.

<sup>222</sup> Se Alternativkommissionens förslag på [www.rns.se](http://www.rns.se).

<sup>223</sup> Ds 2004:6 Sprututbytesverksamhet för injektionsmissbrukare.

i en debattartikel i juni krav på att regeringen drar tillbaka förslaget om ”fria sprutor” eftersom skadeverkningarna bäst åtgärdas med andra metoder.<sup>224</sup>

Även frågan om s.k. substitutionsbehandling är kontroversiell i Sverige. Idag får högst 1200 tunga missbrukare behandlas med det narkotikaklassade läkemedlet Metadon, som ersättning för heroin. På senare tid har ett annat narkotikaklassat läkemedel med liknande effekter kommit, Subutex. Användningen av detta preparat har inte varit lika reglerad vilket har lett till att det läckt ut på den svarta marknaden. I maj 2004 publicerade socialstyrelsen en rapport om behandling av heroinmissbrukare, i vilken den snabbt växande kunskapen om effektiva behandlingsmetoder redovisas.<sup>225</sup> Ett förslag om nya riktlinjer för de båda preparaten väntas komma under sommaren 2004. Förslaget kommer att innebära att den strikta begränsningen för Metadon luckras upp och att den motsvarande bristande regleringen av Subutex skärps. I en ledare i DN kommenteras förslaget och det anses att det ”kommer att skapa en politik där alla är vinnare”.<sup>226</sup>

## 6.3 Holland

### 6.3.1 Bakomliggande principer

Holländsk narkotikapolitik är baserad på konceptet *normalisering*.<sup>227</sup> Med normalisering förstås i detta sammanhang att droger ses som ett normalt socialt problem snarare än ett problem som drabbar den onormala och isolerade brukaren.

Ursprungligen sågs drogbruk som ett slags avvikande beteende som var en del av ungdomskulturen. På 60-talet förstod man att de flesta cannabisbrukare var ”normala människor”. Om detta beteende attackerades med straffrättsliga medel menades att det enbart skulle intensifieras. Individerna skulle bli mer och mer marginaliserad och få svårare och svårare att komma tillbaka till en socialt accepterad livsstil.<sup>228</sup>

Den holländska politiken utgår från ett folkhälsoperspektiv.<sup>229</sup> Den officiella uppfattningen är att ett narkotikafritt samhälle är ett realistiskt mål, och att en mycket mer realistisk målsättning är att begränsa skadorna narkotikan orsakar.<sup>230</sup> Holland praktiserar utifrån denna föreställning principen om *harm reduction*, fritt översatt *skademinskning*. Principen om harm reduction

---

<sup>224</sup> ”Dra in de fria sprutorna.” *SvD Brännpunkt* 2004-06-07.

<sup>225</sup> Socialstyrelsens publikation ”Läkemedelsassisterad behandling av heroinmissbrukare – en kunskapsöversikt.”

<sup>226</sup> ”Ett anständigt liv.” Huvudledare *DN* 2004-03-20.

<sup>227</sup> Boekhout van Solinge 1999 s. 1.

<sup>228</sup> *Ibid.* s. 6.

<sup>229</sup> *Ibid.* s. 1.

<sup>230</sup> Chatwin s. 568.

utgår från uppfattningen att en drogberoende lider skada av de droger han tar, och syftar till att minska dessa skador.<sup>231</sup>

Att själva brukandet inte är kriminaliserat menas gå i linje med strävandena att förebygga drogbruk och minska skadeverkningarna då det anses uppmuntra missbrukare att ta del i avgiftningsprogram och dylikt. Vetskapen om att de inte behöver frukta åtal anses göra det lättare för missbrukarna att söka professionell vård.<sup>232</sup> Genom åtgärder som sprututbytesprogram, injektionsrum och metadonprogram där heroinberoende får gratis metadon i ett försök att kontrollera beroendet menas drogberoende ha blivit alltmer synliga för myndigheterna och fler av dem kommer i kontakt med vård och behandling än i länder med mer repressiv politik.<sup>233</sup>

### 6.3.2 The Opium Act och rättstillämpning enligt opportunitetsprincipen

Den huvudsakliga narkotikalagstiftningen i Holland är *The Opium Act* från 1928.<sup>234</sup> Lagen ändrades väsentligt 1976 men har sedan dess sett ungefär likadan ut. Genom ändringen gjordes en skillnad mellan vad som brukar kallas ”lätta” (soft) respektive ”tunga” (hard) droger. Lätta droger är cannabis, och tunga droger är sådana som anses utgöra en oacceptabel risk, som amfetamin, kokain, heroin och LSD.<sup>235</sup> Distinktionen mellan de båda baseras på antagandet att lätta droger är mindre skadliga för hälsan än tyngre.<sup>236</sup>

Genom att separera marknaderna för de två kategorierna hoppas man kunna förhindra att unga som experimenterar med lättare droger övergår till tyngre. Tillåtandet av coffee shops (se nedan) där cannabis säljs och köps öppet sker i syfte att hålla unga borta från miljöer med mycket farligare droger.<sup>237</sup>

Som vi har sett har Sverige en diametralt motsatt syn på cannabis. Denna syn är baserad på teorin om cannabis som en inkörsport till tyngre droger. Den officiella uppfattningen i Holland är att cannabis inte kan ses som en sådan inkörsport. Denna uppfattning baseras bland annat på det faktum att Holland har en låg andel tyngre missbrukare jämfört med övriga Europa. Andelen som någon gång provat cannabis är större i Holland än i Sverige

---

<sup>231</sup> Chatwin s. 568.

<sup>232</sup> Q&A DRUGS 2003 – A guide to dutch policy på: [http://www.minbuza.nl/default.asp?CMS\\_TCP=tcpcAsset&id=175A6D3F70164607A386D43B61DC135FX2X42819X14](http://www.minbuza.nl/default.asp?CMS_TCP=tcpcAsset&id=175A6D3F70164607A386D43B61DC135FX2X42819X14), s. 4.

<sup>233</sup> Chatwin s. 568.

<sup>234</sup> ELDD, Country profile - the Netherlands.

<sup>235</sup> Boekhout van Solinge 1999 s. 2.

<sup>236</sup> Detta antagande baseras i sin tur på en rapport från en regeringsgrupp 1972, se ELDD, Country profile - the Netherlands.

<sup>237</sup> Q & A DRUGS 2003 – A guide to dutch policy, s. 3.

(21 % jämfört med 13 %), men däremot mindre än i länder som Frankrike, Italien, Spanien och England (där siffrorna varierar mellan 22 % i Italien och 29 % i England).<sup>238</sup> Omfattningen av tungt injektionsmissbruk är dock inte större i Holland än i övriga EU-länder. Den senaste årsrapporten från ECNN visar tvärtom att Holland har det lägsta antalet tyngre missbrukare (2,6 per tusen invånare), medan de högsta talen visar sig i Italien, Luxemburg, Portugal och England med siffror mellan sex och tio per tusen invånare.<sup>239</sup> Motsvarande siffra för Sverige är 4,5 per tusen invånare.

När det gäller handel med narkotika går det inte längre att tala om någon ”liberal” politik. Holland har deklarerat att de kommer samarbeta med och aktivt stödja alla åtgärder för att minska den illegala narkotikahandeln, och deras egen politik är när det kommer till detta av det mer repressiva slaget.<sup>240</sup> Maximistraflet för importering eller exportering av en tung drog är 12 års fängelse eller böter på 45 000 €<sup>241</sup> Det motsvarande maximistraflet för cannabis är 4 års fängelse eller 45 000 €böter.<sup>242</sup> Samma straff gäller för kommersiell odling och transport, försäljning och lagring av cannabis. All kommersiell odling av cannabis är otillåten om tillstånd saknas.

Innehav av upp till 30 gram cannabis kan leda till 1 månads fängelse eller böter.<sup>243</sup> För innehav av mer än 30 gram cannabis är maximistraflet 2 år eller böter.<sup>244</sup> Innehav av en mindre mängd tyngre droger för eget bruk leder till fängelse max ett år eller böter.<sup>245</sup>

Den holländska åklagarmyndigheten arbetar under opportunitetsprincipen<sup>246</sup>, vilken ger dem en diskretionär prövningsrätt och således full behörighet att avstå från åtal om detta tjänar samhällets intressen.<sup>247</sup> Denna möjlighet används ofta i fall av mindre allvarliga brott för att istället prioritera grövre brottslighet.

När det gäller innehav av narkotika innebär detta i praktiken att åklagaren inte kommer inleda åtal i fall som rör innehav av små mängder narkotika för eget bruk. Med små mängder menas för tyngre droger upp till 0,5 gram och för cannabis upp till 30 gram.<sup>248</sup> Detta gäller under förutsättning att

---

<sup>238</sup> Årsrapport 2003, statistiktabel nr 1 på <http://annualreport.emcdda.eu.int/pdfs/stattab01-en.pdf>.

<sup>239</sup> Årsrapport 2003, på <http://annualreport.emcdda.eu.int/sv/page018-sv.html>.

<sup>240</sup> Chatwin s. 569.

<sup>241</sup> Artikel 10, the Opium Act.

<sup>242</sup> Artikel 11.4, the Opium Act.

<sup>243</sup> Artikel 11.1, the Opium Act.

<sup>244</sup> Artikel 11.2, the Opium Act.

<sup>245</sup> Artikel 10.5, the Opium Act.

<sup>246</sup> The expediency principle, se Dorn, Nicholas, Jepsen, Jørgen & Savona, Ernesto (red.). *European Drug Policies and Enforcement*. New York 1996, s. 97. Den holländska termen är Opportunitetsbeginsel.

<sup>247</sup> ELDD, Country profile - the Netherlands.

<sup>248</sup> Q&A DRUGS 2003 s. 6.

förbrytaren inte också är misstänkt för försäljning eller annan drogrelaterad brottslighet.<sup>249</sup>

För att säkerställa en konsekvent rättstillämpning har åklagarmyndigheten utfärdat allmänna riktlinjer.<sup>250</sup> Den senaste av dessa heter the Opium Act Directive 2000 och gäller fram till år 2005. I denna stipuleras vilka handlingar som har lägre respektive högre prioritet för åtal, med utgångspunkt i typen och mängden av narkotika.<sup>251</sup>

Eftersom problematiskt drogmissbruk ses som ett socialt och medicinskt problem snarare än ett straffrättsligt är ingripanden mot brukare ofta inriktade på behandling och vård.<sup>252</sup> Som ett led i denna strävan kom en ny lag den 1 april 2001. Lagen gör det möjligt för rätten att döma återfallande narkomaner till en speciell institution upp till två år.<sup>253</sup> Dessa institutioner erbjuder medicinsk vård, arbetsträning och rådgivning tillsammans med eller istället för fängelse och/eller böter.

### 6.3.3 Coffee shops

En mycket speciell och omtalad del av den holländska narkotikapolitiken utgörs av så kallade *coffee shops*. Detta är ett slags kaféer som bedriver öppen försäljning av cannabis under reglerade former. Ingen alkohol säljs på kaféerna.

År 1985 utfärdade åklagarmyndigheten i Amsterdam riktlinjer för coffee shops. Baserat på opportunitetsprincipen gick myndigheten med på att inte åtala innehavare av coffee shops under förutsättning att de följde fem regler, det så kallade AHOJ-G-kriteriet<sup>254</sup>. I coffee shops får inte förekomma någon reklam eller försäljning av tunga droger. Cannabis får inte säljas till personer under 18 år, ingen störning av allmänheten får förekomma och de får inte sälja mer än 5 gram per kund.<sup>255</sup> Coffee shops tillåts inneha ett lager på upp till 500 gram.

Om inte reglerna uppfylldes skulle det resultera i stängning av butiken. År 1991 röstade den nationella åklagarmyndigheten för att göra reglerna till nationella riktlinjer.<sup>256</sup>

---

<sup>249</sup> Dorn, Jepsen & Savona s. 98.

<sup>250</sup> Ibid. s. 97.

<sup>251</sup> "Drug policy in the Netherlands. Basic principles and enforcement in practice."

International publication series health, welfare and sport no 18, s. 16 f., på:

[http://www.minvws.nl/images/RAP18\\_tcm11-45292.PDF](http://www.minvws.nl/images/RAP18_tcm11-45292.PDF).

<sup>252</sup> Boekhout van Solinge 1999 s. 2.

<sup>253</sup> The Penal Care Facility for Addicts (SOV), se ELDD, Country profile - the Netherlands.

<sup>254</sup> A för Affichering, H för Harddrugs, O för Overlast, J för Jongeren och G för Grote hoeveelheden van meer dan 5 gram per persoon per dag.

<sup>255</sup> "Drug policy in the Netherlands. Basic principles and enforcement in practice" s. 19.

<sup>256</sup> Dorn, Jepsen & Savona s. 99.

Det paradoxala med coffee shops, och också bakgrunden till en stor del av den kritik som riktas mot dem, är den så kallade *back-door* problematiken. Verksamheten vid ytterdörren och inne i kafét är under vissa förutsättningar tillåten, men då innehavaren skall skaffa cannabis till sitt lager måste han vända sig till den illegala marknaden vid bakdörren.<sup>257</sup> Detta ”system” bär tydliga inslag av dubbelmoral och är något som möts av en allt hårdare kritik, både inom landet och internationellt.<sup>258</sup>

### 6.3.4 Den senaste utvecklingen

Holländsk narkotikapolitik har mötts av både internationell och nationell kritik och uppskattning. I brist på en lösning av back-door problemet har regeringen istället satsat på att intensifiera tillämpningen av lagen. Särskilt fokus läggs på att kontrollera inomhusodlingen och att minska tillgången på cannabis från andra länder. Hög prioritet har getts åt polisens bekämpande av försäljning av andra droger än cannabis.<sup>259</sup>

De senaste åren har regeringspolicyn varit att försöka minska antalet coffee shops genom en strängare kontroll av AHOJ-G kriterierna. År 1999 lades en ny artikel till lagen.<sup>260</sup> Denna tillåter borgmästare att agera mot coffee shops och andra allmänna platser om de orsakar drogrelaterad störning eller överträdelser av the Opium Act. Mellan åren 1997 och 2002 har antalet coffee shops sjunkit från nästan 1200 till 782.<sup>261</sup>

Holland har också kritiserats för att locka till sig narkotikaköpare från andra länder, s.k. *drogturister*. Dessa är naturligt nog vanligast vid gränsstäder och större städer som Amsterdam. Export av all narkotika är förbjuden, även i små mängder. För att bemöta narkotikaexporten sänktes år 1996 den tillåtna försäljningsmängden cannabis i coffee shops från 30 till 5 gram. Under de senare åren har åtgärderna mot drogturism blivit allt strängare. Holland har inlett ett tullsamarbete med grannländerna Belgien, Frankrike, Tyskland och Luxemburg.<sup>262</sup> I oktober 2000 inrättades det s.k. *A-team*, bestående av medlemmar ur olika polisstyrkor. Denna grupp ansvarar för att undersöka och arrestera drogturister och patrullerar såväl motorvägar som internationella tåg.<sup>263</sup>

År 2002 accepterade regeringen ett förslag om att ändra i the Opium Act så att odling och bruk av cannabis för medicinska och vetenskapliga syften skall tillåtas. En regeringsmyndighet – *the Bureau for Medical Cannabis* –

---

<sup>257</sup> Chatwin s. 569.

<sup>258</sup> Olsson, Pelle. *Stenad. Ett reportage om cannabis*. Stockholm 2002, s. 45.

<sup>259</sup> “Drug policy in the Netherlands. Basic principles and enforcement in practice” s. 21.

<sup>260</sup> Art 13b.

<sup>261</sup> Press release: Continued decline in the number of coffee shops, på [http://www.justitie.nl/english/press/press\\_releases/archive/archive\\_2003/221003Continued\\_decline\\_in\\_the\\_number\\_of\\_coffee\\_shops.asp](http://www.justitie.nl/english/press/press_releases/archive/archive_2003/221003Continued_decline_in_the_number_of_coffee_shops.asp).

<sup>262</sup> “Drug policy in the Netherlands. Basic principles and enforcement in practice” s. 21 f.

<sup>263</sup> Q&A DRUGS 2002, på [http://www.minbuza.nl/default.asp?CMS\\_ITEM=MBZ454535](http://www.minbuza.nl/default.asp?CMS_ITEM=MBZ454535).

kan nu ge tillstånd till kvalificerade odlare att odla cannabis. I oktober 2002 beslutade den holländska regeringen att läkare skall kunna förskriva cannabis till patienter och att apotek tillåts att tillhandahålla drogen för medicinskt bruk.<sup>264</sup>

Den myndighet som ansvarar för rapportering om narkotikasituationen heter i Holland NDM (the National Drugs Monitor). Deras datainsamlingar utgör också underlag för de årliga rapporterna till ECNN, och de är Hollands nationella kontaktpunkt i Reitox.<sup>265</sup>

Cannabisbruket ligger i Holland på en medelnivå i relation till övriga EU-länder. Antalet människor som provat cannabis inom den senaste månaden ökade mellan 1997 och 2001 från c:a 326,000 till 408,000. Den största ökningen skedde i åldersgruppen 20-24, medan bruket i åldrarna 12-15 förblev i princip oförändrat. När det gäller kokain och ecstasy har de också ökat i popularitet och här ligger nivåerna över medel jämfört med övriga EU.<sup>266</sup> Antalet opiumberoende är stabilt och är, som nämnts ovan, lågt i förhållande till övriga EU-länder.

## 6.4 Övriga medlemsländer

### 6.4.1 Översikt över lagstiftning gällande eget bruk av narkotika

Medlemsstat	Lag
Grekland, Frankrike, Finland, Sverige, <i>Norge</i>	Drogbruk är förbjudet.
Belgien, Spanien, Irland, Holland, UK, Luxemburg, Portugal	Drogbruk är delvis förbjudet eller avkriminaliserat.
Danmark, Tyskland, Italien, Österrike	Lagen förbjuder inte formellt bruk av illegala droger.

### 6.4.2 Den senaste utvecklingen

Under 90-talet skedde stora förändringar i EU-ländernas syn på narkotikaproblemet. De flesta ländernas narkotikapolitik kombinerar nu kontroll med vård och behandling. I början av 80-talet sågs droger fortfarande i första hand som ett rättsligt problem och kontrollstrategier dominerade över vårdtänkande. När AIDS började spridas på allvar under andra hälften av 80-talet började dock många länder vidta skademinskande

<sup>264</sup> The Netherlands drug situation 2002, s. 7. På [http://www.emcdda.eu.int/multimedia/publications/national\\_reports/2002/Netherlands/NR2002\\_Netherlands.pdf](http://www.emcdda.eu.int/multimedia/publications/national_reports/2002/Netherlands/NR2002_Netherlands.pdf).

<sup>265</sup> "Drug policy in the Netherlands. Basic principles and enforcement in practice" s. 13.

<sup>266</sup> The Netherlands drug situation 2002 s. 8.



åtgärder för att minska spridningen. Bland annat infördes på många håll metadon- och sprututbytesprogram och vården byggdes ut.

Sedan mitten av 90-talet har ytterligare steg diskuterats och i vissa fall genomförts, t.ex. avkriminalisering av cannabis, godkännande av medicinskt bruk av marijuana och legalförskrivning av heroin. En förklaring kan vara att det experimentella bruket ständigt har ökat och att man har insett att det i sig kanske inte beror så mycket på den förda politiken som på kulturella och sociala faktorer. En annan kan vara att nyskapande politik visat sig vara framgångsrik, åtminstone om ett mått på framgång är t.ex. andelen tyngre missbrukare.

I de 15 olika länderna som behandlas här kan man på senare tid urskilja i huvudsak två utvecklingslinjer. På den ena sidan står Sverige, Finland och nu även Danmark. På den andra sidan står övriga medlemsländer. Norge, som ju inte är medlem i EU, får ses som ett mellanting åtminstone då man ser till den senaste utvecklingen.

I **Finland** gjordes sommaren 2001 ett tillägg till strafflagen som tog bort möjligheten till åtalsunderlåtelse för narkotikabrott som inte ansågs kränka lagen. Åklagaren gavs möjlighet att genomföra en summarisk process utanför domstolen med böter eller högst sex månaders fängelse som påföljd. Emellertid kvarstår regler som tillåter åtalsunderlåtelse i fall då brottet antas vara obetydligt.<sup>267</sup>

I **Norge** är både bruk och innehav av narkotika en brottslig handling som kan leda till upp till 6 månaders fängelse. Praxis visar emellertid att det konkreta straffet i stor utsträckning beror på arten av narkotika. Exempelvis behandlas inblandning med cannabis mycket mildare vid straffmätningen än inblandning med farligare substanser. I tre senare rättsfall har domstolen betonat behovet av att dra en klar skiljelinje mellan å ena sidan köp och lagring av narkotika för eget bruk, och å andra sidan köp och lagring av narkotika för vidareförsäljning. Efter ett lyckat försök med metadonprogram har antalet patienter som undergår substitutionsbehandling utökats dramatiskt och idag diskuteras även möjligheten att etablera injektionsrum.

**Danmark** är, eller har i vart fall länge varit, ett undantag i den nordiska narkotikapolitiken. Sedan länge har man här haft utgångspunkten att narkotikan inte kan utrotas och har istället riktat insatserna mot att begränsa spridningen av narkotika samt skademinskande åtgärder. Konsumtion är inte kriminaliserat. Innehav av narkotika är däremot kriminaliserat, men enligt befintliga riktlinjer är inte avsikten att straffa innehav för eget bruk. Förstagångsförbrytare straffas i regel inte för innehav, särskilt inte då det gäller innehav av cannabis.<sup>268</sup>

---

<sup>267</sup> [http://ar2002.emcdda.eu.int/pdfs/2002\\_0458\\_SV.pdf](http://ar2002.emcdda.eu.int/pdfs/2002_0458_SV.pdf), s. 33.

<sup>268</sup> ELDD, Country profile – Denmark.

I januari 2003 presenterades ett förslag om ändring i *lagen om euforiserande stoffer*. Förslaget innebär att folk som grips med euforiserande substanser alltid skall få minst bötesstraff. Innehav av sådana substanser med avsikt att vidareförsälja i fest- och restaurangmiljöer skall alltid följas av ett frihetsstraff.<sup>269</sup>

Den (konservativa) danska regeringen lade nyligen fram en ny narkotikapolitisk plan "Kampen mot narkotikan". Grov kriminalitet skall enligt förslaget straffas med 10-16 års fängelse, mot nuvarande 6-10 år. Dessutom skall allt narkotikainnehav, även små portioner hasch, medföra böter. Planens målsättning är, precis som den svenska, nolltolerans. Regeringen drar även in kommunerna i kampen. Åtminstone en kommun i varje amt (=län) skall satsa allt på att stoppa ungdomars ökande narkotikamissbruk.<sup>270</sup>

Den mycket omtalade fristaden *Christiania* i Köpenhamn, där öppen cannabishandel har pågått sedan början av 80-talet, går en osäker framtid till mötes. De senaste åren har polisen allt oftare genomfört razzior på området, och regeringen har kommit med upprepade hot om att för gott stoppa narkotikahandeln i Christiania. I den handlingsplan som presenterades i mars i år föreslås att fristaden skall omfattas av samma lagar och bostadsregler som gäller för övriga Danmark.<sup>271</sup>

I **Tyskland** kom 1994 en mycket omdiskuterad dom från författningsdomstolen. I denna uttalade domstolen att vid tillfällen då privatpersoner besitter eller anskaffar små mängder cannabis för eget bruk är det individuella skyddet så litet att åtal kan underlåtas från åklagarmyndigheternas sida.<sup>272</sup> Efter domen uppstod en diskussion kring vad som egentligen åsyftades med "små mängder". Med tanke på den tyska delstatsstrukturen krävde författningsdomstolen explicit att delstaterna var förpliktade att ansvara för en enhetlig åtalspraxis.

I **Belgien** antogs i februari 2003 en ändring av narkotikalagstiftningen. Den belgiska narkotikapolitiken rör sig nu allt mer mot normalisering, baserat på följande: Innehav av upp till 5 gram cannabis för eget bruk skall följas av en förenklad polisrapport. Om bruket är problematiskt eller orsakar allmän olägenhet skall en formell varning utdelas. Samtidigt förstärks påföljderna för produktion och handel med narkotika.<sup>273</sup>

I både **Belgien och Luxemburg** har man för första gången använt sig av *lagen* för att göra en skillnad mellan cannabis och andra substanser. **Luxemburg** har de senaste åren deklarerat en politik som skall fokusera

---

<sup>269</sup> Ændring af lov om euforiserende stoffer og lov om fuldbyrdelse af straf (Jan II) på <http://www.statsministeriet.dk/publikationer/SkriftligDel03/kap06.htm>.

<sup>270</sup> "Hårdare tag mot narkotika i Danmark." *Metro* 2003-10-22.

<sup>271</sup> Svensson, Ewa. "Rivningshot hänger över fristaden." *DN* 2004-04-10.

<sup>272</sup> Papendorf, Knut. "Forfatningsdomstolens hasjdom – intet nytt eller omlegning av den tyske narkotikadebatten?" *NT/K* 1995 s. 53.

<sup>273</sup> ELDD, Country profile – Belgium.

endast på problematiskt bruk. Lagen skiljer alltså mellan olika narkotiska substanser; kategori A (andra substanser under kontroll) och kategori B (cannabis). I april 2001 sänktes straffet för cannabisrelaterade brott genom att fängelse togs bort ur straffskalan för innehav av cannabis för eget bruk och bruk av cannabis. Istället kan böter utdömas. Om bruket sker i skolor, på arbetsplatser eller framför minderåriga är dock fängelse fortfarande kvar i straffskalan. Straffen för transport, innehav och köp för eget bruk av annat än cannabis har också sänkts (och leder nu till fängelse 8 dagar till 6 månader och/eller böter, jämfört med tidigare fängelse från 3 mån till 3 år och/eller böter.) När det gäller olaglig odling, produktion, framställning, import, export och försäljning av både typ A och B substanser är straffskalan 1 till 5 års fängelse (och/eller böter från €500-€1250000).<sup>274</sup>

I **Frankrike** har kriminalisering av drogbruk länge varit omdebatterat. I teorin görs ingen skillnad på olika typer av narkotiska substanser, men åklagarna arbetar enligt opportunitetsprincipen och ett av de avgörande kriterierna för åtal verkar vara typ av substans. I juni 1999 kom ett direktiv från justitieministeriet i vilket åklagare rekommenderades att så långt som möjligt tillämpa alternativ till fängelse. För enbart narkotikakonsumtion rekommenderades en varning.<sup>275</sup> I en ny lag från 23 juni 1999 introducerades ett nytt instrument, *penal agreement*, som utökar möjligheten att lägga ner åtal bland annat om personen erbjuder sig att betala böter eller utföra viss samhällstjänst. Bara 10 % av de som arresteras för drogbruk åtalas.<sup>276</sup>

Från och med 1998 har åklagarna i **Österrike** möjligheten att lägga ned åtal för cannabisinnehav och köp om det inte finns något behov av vård och inget liknande brott begåtts de senaste 5 åren. Sedan slutet av 2000 diskuteras i vilken utsträckning lagstiftningen tillåter medicinskt bruk av cannabis.<sup>277</sup>

I **Italien** och **Spanien** tillämpas inte straffrättsliga påföljder för innehav av narkotika för personligt bruk. Istället är påföljderna administrativa; en varning, böter eller i synnerhet i Italien, indragning av körkortet.<sup>278</sup>

I **Portugal** är sedan den 1 juli 2001 mindre innehav och bruk av all narkotika avkriminaliserat. Om en person innehar narkotika beslagtogs narkotikan och fallet hänvisas till en kommission för förebyggande av narkotikamissbruk (bestående av en advokat, två ur en grupp läkare, socialsekreterare och psykologer). Kommissionen träffar personen för att

---

<sup>274</sup> ELDD, Country profile – Luxembourg. “Decriminalisation in Europe? Recent developments in legal approaches to drug use.” ELDD Comparative Analysis November 2001, på [http://eldd-cma.emcdda.eu.int/comparative\\_doc/Decriminalisation\\_Legal\\_Approaches.pdf](http://eldd-cma.emcdda.eu.int/comparative_doc/Decriminalisation_Legal_Approaches.pdf).

<sup>275</sup> “Decriminalisation in Europe? Recent developments in legal approaches to drug use.”

<sup>276</sup> ELDD, Country profile – France.

<sup>277</sup> ELDD, Country profile – Austria.

<sup>278</sup> ELDD, Country profile – Italy, Spain;

“Decriminalisation in Europe? Recent developments in legal approaches to drug use.”

utvärdera hans/hennes situation med rehabilitering och behandling som målsättning.<sup>279</sup>

I **Irland** betraktas innehav av cannabis annorlunda jämfört med innehav av andra narkotiska substanser. Innehav av cannabis för eget bruk straffas med böter vid första eller andra fällande domen. Från och med det tredje lagbrottet kan ett fängelsestraff bli följd. När det gäller andra substanser än cannabis ingår fängelse i straffskalan redan från första domen. Missbrukande brottslingar som inte är våldsamma kommer att hänvisas till en särskild narkotikadomstol.<sup>280</sup>

Varken i **Irland** eller **England** är drogbruk i sig ett brott, förutom då det gäller opium. I **England** har parlamentet de senaste åren fört en diskussion om att skilja cannabis från andra narkotiska substanser. Den 29 januari 2004 ändrades The Misuse of Drugs Act så att cannabis omklassificerades från att tidigare ha varit en *klass B-drog* (tillsammans med bl.a. amfetamin) till att bli en *klass C-drog*. Innebörden av denna ändring är inte att cannabis blivit lagligt. Däremot har maxstraffet för innehav av cannabis sänkts från fem till två års fängelse. I de flesta fallen av innehav förmodas dock en varning och konfiskering av drogen vara en tillräckligt ingripande åtgärd. Det har vidare skapats en presumtion för att inte häkta personer för enbart innehav av cannabis.<sup>281</sup>

Motiveringen för att på detta vis skilja cannabis från övriga illegala droger bygger på följande argument. Regeringen anser att den engelska narkotikalagstiftningen på ett riktigt sätt skall reflektera de relativa skadorna av narkotika i enlighet med tillgänglig vetenskaplig och medicinsk forskning. Med utgångspunkt i detta menas att cannabis inte är så skadligt för hälsan som andra klass B-droger som t. ex. amfetamin.<sup>282</sup> En omklassificering skall vidare hjälpa regeringen att sprida ett effektivt och trovärdigt budskap, i synnerhet till unga människor, om farorna med att missbruka droger. Regeringen anser samtidigt att alla kontrollerade droger, inklusive cannabis, är skadliga och att ingen skall bruka dem. Att lagen reflekterar drogens relativa skadlighet är centralt för ett öppet, ärligt och balanserat budskap. Omklassificeringen skall vidare ge polisen möjligheter att omfördela sina resurser till mer allvarlig brottslighet som handel med tyngre droger.<sup>283</sup>

---

<sup>279</sup> ELDD, Country profile – Portugal; “Decriminalisation in Europe? Recent developments in legal approaches to drug use.”

<sup>280</sup> “Decriminalisation in Europe? Recent developments in legal approaches to drug use.” Sådana s.k. *drug courts* finns även i Skottland, England och ett flertal länder utanför EU.

<sup>281</sup> <http://www.drugs.gov.uk/NationalStrategy/CannabisReclassification>.

<sup>282</sup> Ibid.

<sup>283</sup> <http://www.drugs.gov.uk/NationalStrategy/CannabisReclassification>..

**Grekland** ändrade i oktober 2003 sin narkotikastrafflag bland annat så att straffet för innehav för eget bruk sänktes från fängelse upp till fem år till fängelse upp till 1 år.<sup>284</sup>

Sprututbytesprogram finns i samtliga medlemsländer men i olika omfattning. Substitutionsbehandling finns också det i samtliga medlemsländer. ECNN uppskattar att c:a 300 000 undergår substitutionsbehandling, främst med metadon. I Tyskland, Holland och Storbritannien pågår i olika omfattning verksamhet med förskrivning av heroin.

Injektionsrum eller konsumtionsrum, d.v.s. övervakade faciliteter där drogbrukare kan använda droger under säkra och hygieniska förhållanden, finns i EU idag i Tyskland, Holland och Spanien. Totalt finns 62 konsumtionsrum i Europa, inkluderat de 12 som finns i Schweiz. Syftet med dessa anläggningar är att hjälpa drogbrukare att överleva genom att minska de omedelbara hälsoriskerna med att bruka droger i högriskmiljöer.<sup>285</sup> Injektionsrum har av INCB ansetts strida mot FN:s narkotikakonventioner.<sup>286</sup>

Polisinsatser varierar både inom och mellan länderna. I de länder som har en mer restriktiv hållning, d.v.s. Sverige, Finland och Norge, anses att målinriktade polisinsatser har starkt avskräckande verkan på narkotikamissbruk. I övriga länder ingriper polisen om narkotikabruk på offentlig plats stör den allmänna ordningen. I stort sett sker ingripanden ”av en tillfällighet”, eller när drogmissbruket blir alltför synligt eller för farligt.

EU:s medlemsstater förordar idag i allmänhet alternativ till de traditionella straffrättsliga påföljderna för bruk och innehav av narkotika. De väljer hellre bland olika möjligheter som böter, formella varningar, indragning av körkort, villkorlig dom eller vård. Varningar är den vanligaste åtgärden för olagligt bruk av narkotika och innehav för eget bruk, framförallt när det handlar om förstagångsförbrytare eller små mängder cannabis. När det gäller grövre brott som försäljning eller stöld för att finansiera köp av narkotika tillämpas sådana alternativ i mindre utsträckning och brotten leder oftast till straffpåföljder.

En annan tydlig trend är att man i flera EU-länder har föreslagit och genomfört lagändringar som syftar till att skapa en tydligare linje mellan cannabis och andra illegala droger.

Åtgärder för att minska de narkotikarelaterade hälsoskadorna, reducera antalet dödsfall och minska olägenheterna för allmänheten har blivit en

---

<sup>284</sup> ELDD News – Greece: Some penal sanctions for non-addicts are reduced, treatment for users is facilitated (24/11/2003).

<sup>285</sup> European consumption rooms, Summary and conclusions, s. 70. Publicerad på <http://www.emcdda.eu.int/?nnodeid=1327>.

<sup>286</sup> Annual Report 2003 s. 37, p. 223. Publicerad på [http://www.incb.org/e/ind\\_ar.htm](http://www.incb.org/e/ind_ar.htm).

viktig del av många länders narkotikastrategier och en tydlig politisk prioritering i majoriteten av länderna.<sup>287</sup>

## 6.5 Två nätverk

### 6.5.1 European Cities on Drug Policy

Amsterdam, Frankfurt, Hamburg och Zürich var de städer som i november 1990 undertecknade den så kallade Frankfurtresolutionen<sup>288</sup> och därigenom bildade nätverket European Cities on Drug Policy (ECDP).<sup>289</sup> Ganska snart följde fler städer efter, däribland Basel, Dortmund, Rotterdam och Zagreb. Ingen svensk stad har dock undertecknat resolutionen.<sup>290</sup>

I resolutionen markeras att försöken att eliminera narkotikautbudet och narkotikakonsumtionen har misslyckats samt att drogberoende är ett socialt fenomen som inte kan hindras av narkotikapolitiken. Istället hävdas att kriminaliseringen av narkotikakonsumtionen är den främsta orsaken till narkotikaproblemet och står i vägen för hjälp- och vårdinsatser. Cannabis föreslås bli separerat från andra narkotiska preparat och förvärv, innehav och konsumtion av det skall avkriminaliseras. Till de övriga förslagen hör sprututdelning och substitutionsbehandling.<sup>291</sup>

Sammantaget förpliktade sig de undertecknande städerna att implementera en mer pragmatisk och mindre förbudsriktad narkotikapolitik. Med resolutionen introducerades begreppet harm reduction på allvar också i den svenska debatten och reaktionerna blev kraftiga.

### 6.5.2 European Cities Against Drugs

Som en reaktion mot Frankfurtresolutionen skapades i april 1994 Stockholmsdeklarationen och med den nätverket European Cities Against Drugs (ECAD). De grundande medlemmarna (Berlin, Dublin, London, Paris, Madrid och Stockholm) har idag utökats med flera stora europeiska städer och organisationen har idag 264 undertecknare i 30 olika länder.<sup>292</sup>

ECAD förespråkar en restriktiv narkotikapolitik med målsättningen *a drug-free Europe*. De motsätter sig all form av differentiering mellan cannabis och andra illegala droger och kräver omedelbart avskaffande av coffee shops och andra ställen där droger säljs öppet. Enligt resolutionen vill de

---

<sup>287</sup> [http://annualreport.emcdda.eu.int/download/ar2003eu\\_sv.pdf](http://annualreport.emcdda.eu.int/download/ar2003eu_sv.pdf), s. 46.

<sup>288</sup> Europäiske Städe im Aufbruch zu einer neuen Drogenpolitik: Frankfurter Resolution, Frankfurt 1990. Hartelius, Jonas. "Kan Frankfurtresolutionen återopas som grund för ny praxis i narkotikamål avseende cannabis?" *SvJT* 1997 s. 142, not 2.

<sup>289</sup> Boekhout van Solinge 1999 s. 7.

<sup>290</sup> Hartelius 1997 s. 143.

<sup>291</sup> Ibid.

<sup>292</sup> <http://www.ecad.net/>.

istället ”utveckla positiva strategier” för att komma tillrätta med narkotikamissbruk.<sup>293</sup>

Att det blev just Stockholm och Sverige som tog initiativet till detta projekt är inte särskilt märkligt då man ser till tidpunkten. Det svenska folket stod precis inför en folkomröstning om ett EU-medlemskap där ett av de mest omdebatterade ämnena var just de europeiska tendenserna mot en mer liberaliserad narkotikapolitik.<sup>294</sup> Den svenska narkotikapolitikens karaktär av ”nationellt projekt”<sup>295</sup> blev än mer tydligt i samband med EU-inträdet.

Utvecklingen av dessa två nätverk illustrerar tydligt de olika strömningar som finns inom EU och deras olika utgångspunkter.

---

<sup>293</sup> Ibid.

<sup>294</sup> Hakkarainen, Laursen & Tigerstedt, s. 54.

<sup>295</sup> Tham, Henrik. ”Drug control as a national project: the case of Sweden.” Särtryck nr 7, Kriminologiska institutionen Stockholm 1995, s. 121 f.

# 7 Analys

## 7.1 Harmonisering – möjligt?

Det var inte förrän i och med Maastrichtfördraget och skapandet av den tredje pelaren som EU fick någon egentligen kompetens på straffrättens område. Därifrån har utvecklingen gått relativt snabbt, och i slutet på 90-talet ökade kraven på harmonisering av medlemsländernas strafflagar markant.

I den svenska diskussionen om en generell harmonisering av straffrätten inom EU betonas ofta att det finns skäl att tro att den offensiva ”europeiska” straffrätten inte kan förenas med den mera defensiva nordiska straffrätten. Honnorsorden för svensk straffrätt har länge varit humanism, rationalitet och homogenitet.<sup>296</sup> Det har hävdats att europeisk straffrätt inte når upp till detta. Straffrättssamarbetet inom EU sägs istället leda till ökad kontroll och strängare sanktioner. När det gäller lagstiftningen kring narkotika blir situationen dock precis den motsatta. Här är det med ett undantag de nordiska länderna som har stått för repressivitet och restriktivitet, medan övriga EU-länder alltmer gått mot en humanare hållning och ett mer pragmatiskt tankesätt. Med utgångspunkt i detta är det befogat att ifrågasätta om inte en harmonisering av narkotikastrafflagarna skulle bli extra problematisk i relation till övrig harmonisering.

Som redogjorts för i föregående kapitel går det att urskilja två narkotikapolitiska trender inom EU. Efter genomgången tycker jag att det tydligt framgår att den sida som Sverige företräder är i minoritet. Verkligheten i Europa är istället den att drogbruk allt mer ses som ett oundvikligt ont. Istället för att driva idén om ett narkotikafritt samhälle har flertalet medlemsländer börjat angripa narkotikaproblemet på ett mer realistiskt tillvägagångssätt. Många av länderna utgår idag från ett folkhälsoperspektiv och skademinskande åtgärder som sprututbytesverksamhet och substitutionsbehandling vinner därmed terräng.

Den senare tiden har det skett vissa förändringar även i den svenska narkotikapolitiken. Ett förslag om att göra sprututbytesverksamheten permanent behandlas just nu. Nya förslag om substitutionsbehandling är på väg. Kanske är detta steg i riktningen att överge symbolfrågorna för verkligheten. För att en fullständig harmonisering av narkotikastrafflagarna inom EU skall vara möjlig kommer det krävas mer av den varan.

Narkotikapolitiken inom EU skiljer sig åt på olika sätt. I vissa fall rör det sig om olikheter i grundläggande värderingar. En viktig skillnad mellan de båda motpolerna Sverige och Holland får illustrera detta. Det handlar om den

---

<sup>296</sup> Träskman 2003 s. 313 f.



sociala konstruktionen av narkotikabrukaren. I Holland ses en narkotikabrukare som en person, ett subjekt, med samma rättigheter och skyldigheter som andra medborgare. Det görs en klar skillnad mellan problematiskt bruk och rekreationellt bruk. Individens rätt, och förmåga, att själv välja har en stark förankring i samhället.

I Sverige ses narkotikabrukaren som ett objekt, förslavad under sin drog, som i sitt beroendetillstånd tappat förmågan att fatta självständiga beslut. Ett val att bruka narkotika kan aldrig accepteras, eftersom det aldrig kan vara ett medvetet val. Med nykterhetsrörelserna skapades den moraliserande attityd mot drogbrukare som lever kvar i allra högsta grad även idag. Det görs ingen skillnad mellan olika sorters brukande - allt bruk ses som missbruk. Detta är mycket medveten politisk retorik. Vem som helst kan fastna i narkotikaträsket - ”det kan vara ditt barn”.

Som narkotikapolitiken inom EU ser ut idag håller jag det för omöjligt att medlemsländerna skall kunna komma överens om en fullt harmoniserad narkotikalagstiftning. För att nå dithän krävs till att börja med att problemen bemöts med mindre politik och mer realitet. Jag ställer mig kritisk både till ”drogliberaler” och till ”militanta drogmotståndare” och ifrågasätter om realiteten verkligen är så svartvit. Ett komplext problem har aldrig några enkla lösningar, även om i synnerhet politiker gärna vill få det att framstå så. En ”tredje väg” i narkotikapolitiken, en grå nyans mellan det svarta och det vita, är något som enligt min mening saknas för tillfället.

## 7.2 Harmonisering – önskvärt?

Om man skall diskutera argument för och emot harmonisering finns det skäl att skilja på harmonisering av straffrätten generellt och harmonisering av en specifik del av straffrätten. Allmänna argument för harmonisering kanske inte har bärkraft för alla typer av brottsliga handlingar. För just narkotikan går det exempelvis att hävda att det är ett samhällsproblem av en sådan art att bekämpande av det kräver andra åtgärder än straffrättsliga.

Ett av de vanligaste argumenten som framförs för harmonisering av strafflagarna inom EU är att man vill undvika s.k. *jurisdiction shopping*, alltså att brottslingar utnyttjar skillnader mellan olika länders rättsystem. Att harmonisering skulle minska brottsligheten utifrån detta perspektiv baseras i själva verket på ett antagande. Det finns nämligen inga seriösa, omfattande undersökningar som visar i vilken utsträckning brottslingar idag utnyttjar dessa skillnader.<sup>297</sup> Om man dock utgår från att detta antagande är korrekt bör man betänka att det kan finnas andra vägar att gå för att undvika *jurisdiction shopping*, t.ex. genom en effektivisering av polis- och tullsamarbetet mellan medlemsländerna. Dessutom håller detta argument enbart då det rör sig om allvarligare gränsöverskridande brottslighet.

---

<sup>297</sup> Elholm 2001 s. 23.

Ett närliggande argument för harmonisering är att den antas kunna underlätta utlämning och bidra till ett mer effektivt samarbete på förundersökningsstadiet.<sup>298</sup> Detta argument håller liksom det ovanstående enbart för allvarigare gränsöverskridande brottslighet.

Att tillnärma strafflagar som ett led i någon slags kategorisk straffskärpning framförs ibland som skäl för harmonisering. Detta argument skulle jag vilja förkasta omedelbart. Stränga straff har inget egenvärde; det finns inget stöd för att straffskärpningar medför en påtaglig minskning av brottsligheten.<sup>299</sup> Snarare påverkas denna av upptäcktsrisker och vinstchanser.

Ibland talas om att straffen inom EU skall harmoniseras för att "sända ut rätt signaler" och "markera avståndstagande". Det handlar alltså om att i symboliskt syfte markera att en viss handling inte tolereras. En annan form av symbolik är den att gentemot omvärlden visa upp en förstärkt gemenskap och integration inom EU. Enligt min mening är detta inget hållbart argument för harmonisering. Symbolpolitik bör undvikas, i synnerhet då det handlar om straffrätt.

Ytterligare grund för harmonisering är tanken om likabehandling av EU-medborgare. Även här måste jag dock ifrågasätta argumentets hållbarhet. För det första råder som redan illustrerats i flertalet EU-länder en stor skillnad mellan lagens ord och dess faktiska tillämpning. Att lagen ser likadan ut i hela EU har alltså mindre betydelse så länge dess tillämpning varierar i samma utsträckning som idag. För det andra – även om lagen skulle efterlevas på samma sätt – vad är det som säger att tre år i ett fängelse i Danmark är att jämställa med tre år i grekiskt fängelse?

Ett uppenbart problem med att eliminera skillnader mellan rättssystem kan illustreras med följande: Om en svensk medborgare åker till Holland för att handla cannabis, är det åtminstone vid första anblicken lätt att hävda att han gör så för att den holländska narkotikapolitiken inte hindrar honom. Med denna utgångspunkt blir det den holländska politiken som skall närma sig den svenska, för att undvika scenarier av denna typ. Men det går givetvis också att vända på steken och hävda att det är den svenska narkotikapolitikens hårdare attityd som driver honom över gränsen, och att det således är den svenska politiken som skall närma sig den holländska. Det är alltså inte i alla lägen självklart vilken lag det är som skall ändras. Vilken målsättning är den riktiga och mest rimliga? Det kommer naturligtvis att bli väldigt svårt att nå konsensus i denna fråga, åtminstone så länge ingen av motpolerna är villiga att mötas på någon slags gyllene medelväg.

Sett till det nyligen antagna rambeslutet verkar EU:s strategi ha varit att försöka fastställa lägsta maxstraff för vissa handlingar. Detta tycker jag i och för sig är en rimlig strategi eftersom det fortfarande är upp till de

---

<sup>298</sup> Wersäll s. 667.

<sup>299</sup> Se bl.a. Jareborg s. 31.

enskilda medlemsstaterna att fastställa lägsta respektive högsta straff. Denna teknik leder dock ofrånkomligen till en högre repressivitet, vilket inte nödvändigtvis måste vara det bästa sättet att gå till väga (och inte heller den Sverige i andra fall brukar föredra). Och om det visar sig att rambeslutet inte får den eftersträlvade effekten är en sänkning av dessa nivåer knappast en reell politisk möjlighet.

Inte mot harmonisering *per se*, men mot det hittillsvarande tillvägagångssättet, talar följande: De enskilda medlemsländernas strafflagar har ofta tillkommit under en lång process. Det kan ligga en stor fara i att lyfta ut ett enskilt brott ur ett lands lagstiftning och kräva en straffhöjning på just det brottet, eftersom det kan störa balansen mellan straffen i den nationella lagstiftningen.

För att få en bild av en av de största och mest självklara svårigheterna med harmonisering räcker det med att se på hur stora skillnader det kan finnas mellan lagstiftningen bara inom ett och samma land. Låt oss exemplifiera med Tyskland, ett land med en federal delstatsstruktur. Trots att det finns en enhetlig nationell narkotikalagstiftning faller utövandet av denna under de olika delstaternas jurisdiktion. Flertalet av de norra delstaterna har antagit en tolerant och pragmatisk hållning, medan den södra delen tillämpar en mer restriktiv praxis och t.ex. enbart tillåter innehav av mycket små mängder narkotika.<sup>300</sup> Om detta gäller inom ett och samma land inser man lätt problemen med att försöka skapa en enhetlig lagstiftning för 25, och snart kanske ännu fler olika medlemsländer.

En parallell kan, och bör kanske, dras till FN:s narkotikakonventioner. Konventionerna var ett sätt att, om än försiktigt, försöka harmonisera inte bara Europas utan hela världens narkotikalagstiftning. Kritik har riktats mot konventionerna bland annat på grund av att de gjort att hänsyn till nationella förhållanden försvåras.<sup>301</sup> Konventionerna är en produkt av förhandlingar och kompromisser och kanske var det just därför som harmoniseringsförsöken blev så försiktiga. Förmodligen är det också just därför som efterlevnaden av dem går att diskutera. Det bästa exemplet är kanske Hollands coffee shops.

Ett mer allmänt problem har att göra med den grundläggande straffrättsliga principen *nulla poene sine lege parlamentaria*, dvs. kravet på straffrättsens demokratiska förankring. Inom den tredje pelaren är det ju rådet som har huvudansvaret och enhälligt fattar beslut. Det demokratiskt valda parlamentet har enbart en rådgivande funktion. Det blir intressant att följa införlivandet av den nya konstitutionen, där parlamentets makt utvidgas i och med att de blir medbestämmare i flera frågor.

Det enligt min mening största dilemmat med harmonisering, av vad det än vara månde, återknyter till det citat jag inledde detta arbete med. Citatet är

---

<sup>300</sup> Boekhout van Solinge 2002, s. 121.

<sup>301</sup> Tham, "FN:s narkotikakonventioner och narkotikapolitik", s. 65.

hämtat från en snart 300 år gammal skrift av Montesquieu. Den franska filosofen utarbetade i boken "Om lagarnas anda" teorin om klimatläran. Kärnan i denna teori är enkelt uttryckt att det som fungerar i ett land behöver inte fungera i ett annat och resonemanget känns igen. Om det är så att den holländska narkotikapolitiken är framgångsrik, är detta på intet sätt en garanti för att den skulle vara det i Sverige, och vice versa. En straffrätt som inte tar hänsyn till ett lands kultur kan inte vara särskilt effektiv.<sup>302</sup>

Sammanfattningsvis ser jag det alltså som ytterst tveksamt att argumenten för harmonisering väger tyngre än de mot, åtminstone då det gäller narkotikalagstiftning.

### 7.3 Framtiden?

Med utgångspunkt i de i uppsatsen redovisade harmoniseringssträvandena kan man nu med rätta tala om en europeisering av straffrätten. Enligt min uppfattning är en sådan utveckling oundviklig. I takt med den ökade rörligheten ökar också behovet av nya och effektivare medel för att hindra brottsligheten. Gränsöverskridande kriminalitet ställer högre krav på gränsöverskridande samarbete.

Det finns stora ekonomiska skäl för ett sådant samarbete. "Varje land behöver inte uppfinna hjulet", som en författare uttrycker det.<sup>303</sup> I det sammanhanget tror jag att ECNN har mycket att bidra med. Istället för att de enskilda medlemsländerna skall avsätta stora resurser till forskning och utvärdering av olika narkotikapolitiska system finns nu ett fristående EU-organ som sköter om detta. Genom ECNN:s verksamhet bjuds medlemsländerna stora möjligheter att inspireras av och utbyta erfarenheter med andra länder. För att kunna göra detta fullt ut krävs att man går in i ett samarbete med öppna ögon, och inte, som för Sveriges del kanske, med skyggglappar. Att vara annorlunda är inte alltid lika med att vara bra. ECNN kan medföra positiva effekter på så sätt att de öppnar ögonen för andra länders politik och olik tänkande. Genom utvecklandet av gemensamma indikatorer har man redan nu kommit en lång väg med att öka jämförbarheten av olika statistiska data. Jag tror att sådana jämförelser kommer att leda till ökade inslag av kritisk självreflektion över effekterna av den förda politiken.

Under arbetets gång har jag ofta slagits av känslan att svenskarna verkar ha betydligt lättare att förankra sitt budskap på den inhemska arenan än på den internationella. Jag har läst om hur svenskar i internationella sammanhang upprepar retoriska fraser om att skapa narkotikafria samhällen istället för att noga analysera och pröva argument, ett beteende som inte direkt underlättar en konstruktiv dialog. När jag väl fick möjligheten att se svenska företrädare

---

<sup>302</sup> Elholm, Thomas. "Den Europeiske Unions harmonisering af strafferetten." *NTfK* 2002 s. 91.

<sup>303</sup> Wersäll s. 670.

agera i EU- och FN-sammanhang förändrades dock denna bild något. Visst går det att hävda att svenskarna ofta sätter sig på tvären och har svårt att föra dialog. Men enligt min uppfattning verkar det ändå som att de som sitter med makten – alltså inte nödvändigtvis de som hörs och syns mest – inte längre hakar upp sig på ord och begrepp som harm reduction eller riskbegränsning utan istället ser mer på verkligheten. Mindre symbolfrågor ger utrymme för mer realitet. Denna utveckling är naturligtvis glädjande.

Vad kan komma bli föremål för harmoniseringsförsök härnäst? Låt säga att nästa delikt på dagordningen blir eget bruk av narkotika. Till skillnad från illegal narkotikahandel rör det sig här om en handling som inte är kriminaliserad i majoriteten av EU-länderna. Det betyder att harmonisering i det här fallet inte enbart skulle röra straffskalorna, utan även kriminalisering överhuvudtaget. Mot bakgrund av redovisade argument tycker jag det är uppenbart att ett sådant initiativ vore otänkbart. Harmonisering bör vara reserverat för de grövsta brotten, annars faller ett flertal av argumenten. Argumenten om jurisdiction shopping håller t.ex. inte eftersom det inte går att hävda att eget bruk av narkotika är någon gränsöverskridande brottslighet. Jag misstänker att rambeslutet om illegal narkotikahandel är det första och sista försöket att harmonisera narkotikastrafflagarna inom EU.

# Bilaga A

## EU:s rambeslut om minimibestämmelser för brottsrekvisit och påföljder för olaglig narkotikahandel (Prop. 2003/04:147, Bilaga 1)

Förslag till

RÅDETS RAMBESLUT  
om minimibestämmelser för brottsrekvisit och påföljder  
för olaglig narkotikahandel

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR FATTAT DETTA  
RAMBESLUT

med beaktande av Fördraget om Europeiska unionen, särskilt artikel 31 e och artikel 34.2 b i detta,

med beaktande av kommissionens förslag<sup>1</sup> ,

med beaktande av Europaparlamentets yttrande<sup>2</sup> , och  
av följande skäl:

(1) Den olagliga narkotikahandeln utgör ett hot mot unionsmedborgarnas hälsa, säkerhet och livskvalitet samt mot medlemsstaternas lagliga ekonomi, stabilitet och säkerhet.

(2) Behovet av en lagstiftningsinsats för att bekämpa den olagliga narkotikahandeln har erkänts i bland annat rådets och kommissionens handlingsplan, antagen av rådet (rättsliga och inrikes frågor) den 3 december 1998 i Wien<sup>3</sup>, om bästa sätt att genomföra bestämmelserna i Amsterdamfördraget om upprättande av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa, slutsatserna från Europeiska rådets möte i Tammerfors den 15 och 16 oktober 1999, särskilt punkt 48, Europeiska unionens strategi för narkotikabekämpning (2000–2004) som godkändes av Europeiska rådet i Helsingfors den 10–12 december 1999, och Europeiska unionens handlingsplan för narkotikabekämpning (2000–2004) som fastställdes vid Europeiska rådets möte i Santa Maria da Feira den 19 och 20 juni 2000.

(3) Det är nödvändigt att anta minimiregler för brottsrekvisit för olaga handel med narkotika och prekursorer, vilket möjliggör en samlad insats på unionsnivå i kampen mot denna handel.

(4) Enligt subsidiaritetsprincipen bör Europeiska unionens insatser inriktas på de allvarligaste typerna av narkotikabrott. Att vissa typer av företeelser som rör personlig konsumtion utesluts från rambeslutets räckvidd

<sup>1</sup> EGT C 304 E, 30.10.2001, s. 172.

<sup>2</sup> EUT C [...], [...], s.[...].

<sup>3</sup> EGT C 19, 23.1.1999, s. 1.

utgör inte något ställningstagande från rådet angående hur medlemsstaterna bör behandla sådana fall i sin nationella lagstiftning.

(5) De påföljder som medlemsstaterna skall föreskriva bör vara effektiva, proportionerliga och avskräckande, och de bör omfatta frihetsstraff. När påföljdsnivån skall fastställas bör hänsyn tas till sådana faktiska omständigheter som vilka mängder och vilken typ av narkotika som är föremål för den olagliga handeln och huruvida brottet begåtts inom ramen för en kriminell organisation.

(6) Medlemsstaterna bör tillåtas införa bestämmelser om en lindring av påföljderna om gärningsmannen gett behöriga myndigheter värdefull information.

(7) Det är nödvändigt att vidta åtgärder som gör det möjligt att förverka vinning av de brott som avses i detta rambeslut.

(8) Åtgärder bör vidtas för att garantera att juridiska personer skall kunna ställas till ansvar för brott som avses i denna rättsakt och som begås för deras räkning.

(9) Hur effektiva de ansträngningar som vidtas för att bekämpa olaglig narkotikahandel blir, beror i huvudsak på hur nationella åtgärder tillnärmas vid genomförandet av detta rambeslut.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

## **Artikel 1**

### *Definitioner*

I detta rambeslut används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

1. narkotika: alla ämnen som återfinns i följande FN-konventioner:

a) Konventionen från 1961 ersättande äldre konventioner rörande narkotika (i dess ändrade lydelse enligt protokollet från 1972).

b) Konventionen om psykotropa ämnen, Wien 1971. Därutöver inbegrips ämnen som kontrolleras inom ramen för gemensam åtgärd 97/396/RIF av den 16 juni 1997 antagen av rådet på grundval av artikel K 3 i Fördraget om Europeiska unionen om informationsutbyte, riskbedömning och kontroll av nya syntetiska droger.

2. prekursorer: alla ämnen som är förtecknade i gemenskapslagstiftningen och som sätter de skyldigheter i kraft som följer av artikel 12 i Förenta nationernas konvention av den 20 december 1988 mot olaglig hantering av narkotika och psykotropa ämnen.

3. juridisk person: varje enhet som har denna status enligt tillämplig nationell lagstiftning, undantaget stater eller andra offentliga organ när de utövar sina offentliga maktbefogenheter samt offentliga internationella organisationer.

## **Artikel 2**

### *Brott i samband med handel med narkotika och prekursorer*

1. Varje medlemsstat skall vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att följande handlingar beläggs med straff när de begås uppsåtligt och orättmätigt:

a) Framställning, tillverkning, extraktion, beredning, erbjudande, utbudande till försäljning, distribution, försäljning, överlåtelse av varje slag, förmedling, försändelse, transitering, transport, import eller export av narkotika.

b) Odling av opiumvallmo, kokabuske eller cannabisväxt.

c) Innehav eller köp av narkotika i något av de syften som anges under led a.

d) Tillverkning, transport, distribution av prekursorer, där den som ägnar sig åt detta är medveten om att prekursorerna skall användas i eller för olaglig framställning eller tillverkning av narkotika.

2. De handlingar som avses i punkt 1 skall inte ingå i detta rambesluts tillämpningsområde, om gärningsmännen har handlat endast i syftet privat konsumtion så som den definieras i nationell lagstiftning.

### **Artikel 3**

#### *Anstiftan, medhjälp och försök till brott*

1. Varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att anstiftan, medhjälp eller försök till något av de brott som avses i artikel 2 skall betraktas som brott.

2. En medlemsstat får från straffrättsligt ansvar utesluta försök att erbjuda eller bereda narkotika enligt artikel 2.1 a samt försök att inneha narkotika enligt artikel 2.1 c.

### **Artikel 4**

#### *Påföljder*

1. Varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att de brott som definieras i artiklarna 2 och 3 beläggs med effektiva, proportionella och avskräckande straffrättsliga påföljder.

Varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att de brott som avses i artikel 2 beläggs med straffrättsliga påföljder med ett maximalt frihetsstraff på minst ett till tre års fängelse.

2. Varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att de brott som avses i artikel 2.1 a–2.1 c beläggs med ett maximalt frihetsstraff på minst fem till tio års fängelse i samtliga de fall då följande omständigheter föreligger:

a) Brottet avser stor mängd narkotika.



b) Brottet avser narkotika av typer som är de mest hälsovådliga, eller har förorsakat betydande skador på många människors hälsa.

3. Varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att de brott som avses i den föregående punkten beläggs med en straffrättslig påföljd med ett maximalt frihetsstraff på minst tio år, när brottet har begåtts inom ramen för en kriminell organisation enligt gemensam åtgärd 98/733/RIF av den 21 december 1998.

4. Varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att de brott som avses i artikel 2.1 d beläggs med en straffrättslig påföljd med ett maximalt frihetsstraff på minst fem till tio år, när brottet har begåtts inom ramen för en kriminell organisation enligt definitionen i gemensam åtgärd 98/733/RIF av den 21 december 1998 och prekursorerna är avsedda att användas i eller för framställning eller tillverkning av narkotika under sådana omständigheter som anges i led 2 a eller 2 b.

5. Utan att det påverkar rättigheterna för brottsoffer eller annan tredje part i god tro skall varje medlemsstat vidta de åtgärder som är nödvändiga för att göra det möjligt att förverka de ämnen som varit föremål för de brott som avses i artiklarna 2 och 3, de hjälpmedel som har använts eller är avsedda att användas för sådana brott och vinning av dessa brott eller att beslagta egendom vars värde motsvarar sådan vinning, sådana ämnen eller hjälpmedel.

Orden "förverkande", "hjälpmedel", "vinning" och "egendom" skall ha samma innebörd som i artikel 1 i Europarådets konvention från 1990 om penningtvätt, efterforskning, beslag och förverkande av vinning av brott.

## **Artikel 5**

### *Särskilda omständigheter*

Utan hinder av vad som anges i artikel 4 får varje medlemsstat vidta de åtgärder som är nödvändiga för att de påföljder som anges i artikel 4 skall kunna lindras, om gärningsmannen

a) tar avstånd från brottslig verksamhet inom området narkotikahandel och handel med prekursorer, och

b) förser administrativa eller rättsliga myndigheter med uppgifter som de inte skulle ha kunnat erhålla på annat sätt och som hjälper dem att

i) förebygga eller mildra effekterna av brottet,

ii) identifiera eller väcka åtal mot de övriga gärningsmännen,

iii) finna bevis, eller

iv) förebygga ytterligare sådana brott som anges i artiklarna 2 och 3.

## **Artikel 6**

### *Juridiska personers ansvar*

1. Varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att juridiska personer kan ställas till ansvar för något av de brott som avses i artiklarna 2 och 3, när dessa begås till deras förmån av personer som antingen agerar enskilt eller som en del av den juridiska personens organisation och har en ledande ställning inom organisationen grundad på

- a) befogenhet att företräda den juridiska personen,
- b) befogenhet att fatta beslut på den juridiska personens vägnar,
- c) befogenhet att utöva kontroll inom den juridiska personen.

2. Förutom i de fall som avses i punkt 1 skall varje medlemsstat vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att juridiska personer kan ställas till ansvar, när brister i den övervakning eller kontroll som skall utföras av en sådan person som avses i punkt 1 har gjort det möjligt för en person som är underställd den juridiska personen att till dennes förmån begå något av de brott som avses i artiklarna 2 och 3.

3. De juridiska personernas ansvar enligt punkterna 1 och 2 utesluter inte lagföring av fysiska personer som är gärningsmän, anstiftare eller medhjälpare till de brott som avses i artiklarna 2 och 3.

### **Artikel 7**

#### *Påföljder för juridiska personer*

1. Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att juridiska personer som ställts till ansvar i enlighet med artikel 6.1 kan bli föremål för effektiva, proportionella och avskräckande påföljder, som skall innefatta bötesstraff eller administrativa avgifter samt eventuellt andra påföljder, till exempel

- a) fråntagande av rätt till skattelättnad eller andra offentliga förmåner eller stöd,
- b) tillfälligt eller permanent näringsförbud,
- c) rättslig övervakning,
- d) rättsligt beslut om upplösning av verksamheten,
- e) tillfällig eller permanent stängning av de anläggningar som har använts för att begå brottet,
- f) i enlighet med artikel 4.5 förverkande av ämnen som är föremål för de brott som avses i artiklarna 2 och 3, de hjälpmedel som har använts

eller är avsedda att användas för sådana brott och vinning av dessa brott eller förverkande av egendom vars värde motsvarar sådan vinning eller sådana ämnen eller hjälpmedel.

2. Varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att juridiska personer som ställts till ansvar i enlighet med artikel 6.2 kan bli föremål för effektiva, proportionella och avskräckande påföljder eller åtgärder.

## **Artikel 8**

### *Behörighet och åtal*

1. Varje medlemsstat skall vidta nödvändiga åtgärder för att fastställa sin behörighet vid de brott som avses i artiklarna 2 och 3, om

a) brottet helt eller delvis har begåtts på medlemsstatens territorium,

b) gärningsmannen är medborgare i medlemsstaten, eller

c) brottet har begåtts till förmån för en juridisk person som är etablerad på medlemsstatens territorium.

2. En medlemsstat får besluta att inte tillämpa, eller endast i särskilda fall eller under särskilda omständigheter tillämpa bestämmelserna om behörighet i led 1 b och 1 c, om brottet har begåtts utanför dess territorium.

3. En medlemsstat vars lagstiftning inte medger utlämning av de egna medborgarna skall vidta nödvändiga åtgärder för att fastställa sin behörighet vid de brott som avses i artiklarna 2 och 3 och i förekommande fall väcka åtal för dessa brott, när de har begåtts av en av dess egna medborgare utanför dess territorium.

4. De medlemsstater som beslutar att tillämpa punkt 2 skall underrätta rådets generalsekretariat och kommissionen, i förekommande fall med uppgift om i vilka särskilda fall eller under vilka särskilda omständigheter beslutet skall tillämpas.

## **Artikel 9**

### *Genomförande och rapporter*

1. Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att följa bestämmelserna i detta rambeslut senast den [...]4 .

2. Medlemsstaterna skall, inom samma tid, till rådets generalsekretariat och kommissionen överlämna texten till de bestämmelser genom vilka skyldigheterna enligt detta rambeslut införlivas med deras nationella lagstiftning. Kommissionen skall senast den [...]5 lägga fram en rapport för Europaparlamentet och rådet om hur genomförandet av rambeslutet fungerar, inklusive vilka konsekvenser det har haft för det rättsliga samarbetet på området olaglig narkotikahandel. På grundval av denna rapport skall rådet senast den [...]6 bedöma om medlemsstaterna har vidtagit de åtgärder som är nödvändiga för att följa detta rambeslut.

## **Artikel 10**

### *Territoriell tillämpning*

Detta rambeslut skall tillämpas på Gibraltar.

## **Artikel 11**

### *Ikraftträdande*

Detta rambeslut träder i kraft dagen efter dess offentliggörande i Europeiska unionens officiella tidning.

Utfärdat i Bryssel den

På rådets vägnar  
Ordförande

4 18 månader efter ikraftträdandet.

5 Tre år efter det datum som anges i punkt 1.

6 Sex månader efter rapportens överlämnande.

# Litteraturförteckning

## Böcker och artiklar

Asp, Petter. *EU & straffrätten. Studier rörande den europeiska integrationens betydelse för den svenska straffrätten*. Uppsala 2002.

Bejerot, Nils. *Narkotika och narkomani*. Tredje upplagan, andra tryckningen, Stockholm 1977. [www]  
<<http://www.nilsbejerot.se/non.pdf>>

Bergmark, Birgitta. "Ska kokain få säljas i Konsum?" *Oberoende* 3/98 s. 13-15.

Bernitz, Ulf & Kjellgren, Anders. *Europarättens grunder*. Stockholm 1999.

Boekhout van Solinge, Tim. *Drugs and Decision-Making in the European Union*. Amsterdam 2002. [www]  
<<http://www.cedro-uva.org/lib/boekhout.eu.html>>

Boekhout van Solinge, Tim. "Dutch drug policy in a european context." [www]  
<<http://www.cedro-uva.org/lib/boekhout.dutch.pdf>>  
Även i *Journal of Drug Issues* 1999:29 (3), 511-529.

Boekhout van Solinge. *The Swedish Drug Control System*. Amsterdam 1997.

Chatwin, Caroline. "Drug Policy Developments within the European Union. The Destabilizing effects of Dutch and Swedish Drug Policies." *British Journal of Criminology* (2003) 43, s. 567-582.

Christie, Nils & Bruun, Kjetil. *Den gode fiende*. Stavanger 1985.

"Coffee shops kan tvingas stänga efter EU-beslut." *Drugnews* 2003-11-27. [www]  
<[www.drugnews.nu](http://www.drugnews.nu)>

Dorn, Nicholas, Jepsen, Jørgen & Savona, Ernesto (red.). *European Drug Policies and Enforcement*. New York 1996.

"Dra in de fria sprutorna." *SvD Brännpunkt* 2004-06-07.

Elholm, Thomas. "Den Europeiske Unions harmonisering af strafferetten." *NTfK* 2002 s.77-105.

Elholm, Thomas. "Nytter EU's harmonisering af strafferetten?" *Lov & Ret* 2001:5, s. 21-25.

"Ett anständigt liv." Huvudledare *DN* 2004-03-20.

"EU: s nya drogpolitik – en seger för Sverige." Ledare *Aftonbladet* 2003-11-28.

EU: s utvidgning och narkotika – utmaningar och perspektiv." Fokus på narkotika nr 8 mars-april 2003. [www]  
<<http://www.emcdda.eu.int/index.cfm?fuseaction=public.Content&nNodeID=439&sLanguageISO=EN>>

Goldberg, Ted. "What's missing in drug policy?" *International Journal of Social Welfare* 1999:8, s. 312-314.

Hakkarainen, Pekka, Laursen, Lau & Tigerstedt, Christoffer (red.). *Discussing drugs and control policy. Comparative studies on four Nordic countries*. NAD-publikation nr 31. Helsingfors 1996.

Hallberg, Tomas. "Sprututbytesprogram – utvärdering av ett försök i Sverige." [www]  
<<http://www.ecad.net/rep/report1.html>>

Hartelius, Jonas. "Kan Frankfurtresolutionen åberopas som grund för ny praxis i narkotikamål avseende cannabis?" *SvJT* 1997 s. 142-151.

Hartelius, Jonas. "Narkotikakontrollens grunder." I Envall, Yvonne (red.). *The drug war. Kriget mot narkotikan*. Stockholm 1996, s. 11-18.

Hillgren, Kristina & Bromme, Rolf. "Fria fantasier, Fries!" *Svenska Dagbladet Brännpunkt* 2003-08-08.

Hilte, Mats. "The social construction of drug control: the case of Sweden and the Netherlands." *International Journal of Social Welfare* 1999:8, s. 308-310.

Holmberg, Barbro. "Sveket mot väljarna." *Social Politik* 3/1995. [www]  
<<http://www.socialpolitik.com/gamlanummer/arkiv1995/953/95302.html>>

"Hårdare tag mot narkotika i Danmark." *Metro* 2003-10-22.

Jareborg, Nils. "Vilken sorts straffrätt vill vi ha? Om defensiv och offensiv straffrättspolitik." I Victor, Dag (red.). *Varning för straff. Om vådan av den nyttiga straffrätten*. Stockholm 1995, s. 19-37.

Jelsma, Martin. "Drugs in the UN system: an unwritten history of the 1998 United Nations General Assembly Special Session on drugs." *International Journal of Drug Policy* 14 (2003) s. 181-195.

Kassman, Anders. ”Polisen har fått en nyckelroll i narkotikapolitiken.”  
*Apropå* 1999:9 s. 26-28.

Kassman, Anders. *Polisen och narkotikaproblemet. Från nationella aktioner mot narkotikaprofitörer till lokala insatser för att störa missbruket.* Stockholm 1998.

Lahti, Raimo. ”Straffrättsligt samarbete i EU: s tredje pelare – något att sträva efter?” Referat från det 36:e Nordiska Juristmötet, Helsingfors 15-17 augusti. [www]

<<http://www.congrex.fi/njm2002/referat/431lahti.pdf>>

Lenke, Leif & Olsson, Börje. ”Swedish drug policy in the twenty-first century: A policy model going astray.” Särtryck nr 78, Kriminologiska institutionen Stockholm 2002.

Lenke, Leif & Olsson, Börje. ”Swedish drug policy in perspective.” Särtryck nr 50, Kriminologiska institutionen Stockholm 1999.

Lenke Leif & Olsson, Börje. ”Drugs on prescription – the swedish experiment of 1965-67 in retrospect.” Särtryck nr 42, Kriminologiska institutionen Stockholm 1998.

Lönnaeus, Olle. ”Ny lag stoppar ”coffee shops”.” *Sydsvenska Dagbladet* 2003-11-25.

Melin, Mats & Schäder, Göran. *EU:s konstitution. Maktfördelningen mellan den europeiska unionen, medlemsstaterna och medborgarna.* Femte upplagan, Stockholm 2001.

Montesquieu, Charles de Secondat. *Om lagarnas anda.* Stockholm 1990 (originalutgåva 1757).

*Oberoende* 3/98.

Olsson, Orvar. ”Effekter av en restriktiv narkotikapolitik.” I Johansson, Kjell E. (red.). *Narkotika, legalisering, missbruk*, Stockholm 1996, s. 30-64.

Olsson, Pelle. *Stenad. Ett reportage om cannabis.* Stockholm 2002.

Papendorf, Knut. ”Forfatningsdomstolens hasjdom – intet nytt eller omlegning av den tyske narkotikadebatten?” *NTfK* 1995 s. 50-55.

”RNS: förkasta EU: s rambeslut om narkotika!”, *Drugnews* 2004-04-26.

[www]

<[www.drugnews.nu](http://www.drugnews.nu)>

”Samordning: en grundbult i den nationella och europeiska narkotikapolitiken.” Fokus på narkotika nr 9. [www] <<http://www.emcdda.eu.int/index.cfm?fuseaction=public.Content&nNodeID=400&sLanguageISO=EN>>

Skretting, Astrid. ”Pompidou-gruppen.” I Skretting, Astrid, Rosenqvist, Pia & Jepsen, Jørgen (red.). *Narkotikapolitik i internationellt perspektiv*. NAD-publikation nr 24. Helsingfors 1993.

Skånér, Anne. ”En journalistisk betraktelse över drogdebatten.” I Envall, Yvonne (red.). *The drug war. Kriget mot narkotikan*. Stockholm 1996, s. 66-79.

Stenström, Carin. ”Narkotikapolitiken skrotas i skuggan av EU.” *Drugnews* 2003-08-18. [www] <[www.drugnews.nu](http://www.drugnews.nu)>

Svensson, Ewa. ”Rivningshot hänger över fristaden.” *DN* 2004-04-10.

Tham, Henrik. ”Narkotikapolitiken och missbrukets utveckling.” I Tham, Henrik (red.). *Forskare om narkotikapolitiken*. Rapport 2003:1. Stockholm 2003, s. 9-20.

Tham, Henrik. ”FN: s narkotikakonventioner och narkotikapolitik.” I Tham, Henrik (red.). *Forskare om narkotikapolitiken*. Rapport 2003:1. Stockholm 2003, s. 63-70.

Tham, Henrik. ”Från behandling till straffvärde. Kriminalpolitik i en förändrad välfärdsstat.” I Victor, Dag (red.). *Varning för straff – om vådan av den nyttiga straffrätten*. Stockholm 1995, s. 78-109

Tham, Henrik. ”Drug control as a national project: the case of Sweden.” Särtryck nr 7, Kriminologiska institutionen Stockholm 1995.

Topfs, Dolf. ”Sverige och Holland – två modeller för narkotikapolitik.” I Tham, Henrik (red.). *Forskare om narkotikapolitiken*. Rapport 2003:1. Stockholm 2003, s. 35-40.

Träskman, Per-Ole. ”Samma straff för lika brott – strävandena att uppnå en enhetlig rättstillämpning inom Europa.” I Koskiselle, Pekka. *Rikosoikeudellisia kirjoituksia VII*. Helsingfors 2003, s. 303-316.

Träskman, Per-Ole. ”Drakens ägg – den narkotikarelaterade brottskontrollen.” I Victor, Dag (red.). *Varning för straff – om vådan av den nyttiga straffrätten*. Stockholm 1995, s. 137-162.

Wersäll, Fredrik. ”Politik och juridik – vad är vad i tredje pelaren? Några tankar kring symbolpolitik kontra rationalitet.” I *Flores juris et legum*. Festskrift till Nils Jareborg. Uppsala 2002, s. 659-670.



## Offentligt tryck

### Propositioner

Kung. Maj:ts proposition 1968:7. Kungl Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till narkotikastrafflag m.m.

Regeringens proposition 1977/78:105 om åtgärder mot narkotikamissbruk.

Regeringens proposition 1984/85:19 om en samordnad och intensifierad narkotikapolitik.

Regeringens proposition 1984/85:46 om ändringar i narkotikastrafflagen (1968:64) m.m.

Regeringens proposition 1987/88:71 om ändringar i narkotikastrafflagen (1968:64).

Regeringens proposition 1992/93:142 om åtgärder mot bruk av narkotika samt ringa narkotikabrott.

Regeringens proposition 2001/02:91 Nationell narkotikahandlingsplan.

Regeringens proposition 2003/04:147 Sveriges antagande av rambeslut om minimibestämmelser för brottsrekvisit och påföljder för olaglig narkotikahandel

### Utskottsbetänkanden

Justitieutskottets betänkande 1981/82:47 om anslag till brottsförebyggande rådet m.m.

Justitieutskottets betänkande 1984/85:26 om åtgärder mot narkotikamissbruket.

Justitieutskottets betänkande 1986/87:15 om åtgärder mot narkotikamissbruket.

### Statens offentliga utredningar

SOU 1967:25 Narkotikaproblemet del 1 Kartläggning och vård. Betänkande avgivet av medicinalstyrelsens narkomanvårdskommitté.

SOU 1967:41 del II, Kontrollsystemet.

SOU 2000:126 Vägvalet - den narkotikapolitiska utmaningen.

Slutbetänkande från narkotikakommissionen.

### Departementsserien

DsJu 1986:8 Förslag till ändringar i narkotikastrafflagen (1968:64). (Straffbarhet vid narkotikamissbruk).

Ds 2003:36 Europeiska konventet om EU:s framtid. Resultat och utgångspunkter inför nästa regeringskonferens.

Ds 2004:6 Sprututbytesverksamhet för injektionsmissbrukare.

## Övrigt

Motion 1981/82 nr. 1576. Blenda Littmarck m.fl. Åtgärder mot narkotikamissbruk.

Narkotikakommissionens PM nr. 8, december 1983, Narkotikastrafflagen m.m.

Regeringens skrivelse 2003/04:13. Europeiska konventet om EU:s framtid.

Betänkande (A5-0085/2003) av Buitenweg för utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor med ett förslag till Europaparlamentets rekommendation till rådet om reform av konventionerna om narkotika (2003/2015(INI)).

## **Europeiska gemenskapernas officiella tidning /Europeiska unionens officiella tidning**

EGT C 316, 27.11.1995, s.1. Celex 31995F1127(01).

Rådets akt av den 26 juli 1995 om fastställande av konventionen på grundval av artikel K.3 i Fördraget om Europeiska unionen om upprättandet av en europeisk polisbyrå (Europolkonventionen).

EGT L 342, 31.12.1996, s. 6. Celex 31996F0750.

Rådets gemensamma åtgärd 96/750/RIF på grundval av artikel K 3 i Fördraget om Europeiska Unionen (artiklarna K-K 9 i Fördraget om Europeiska Unionen har ersatts av artiklarna 29-42 EU) om tillnärmning av Europeiska unionens medlemsstaters lagstiftning och praktiska tillämpning för att bekämpa narkotikamissbruk samt förebygga och bekämpa olaglig narkotikahandel.

EGT C 24, 23.1.1998, s. 1. Celex 31998F0123(01).

Rådets akt av den 18 december 1997 om upprättande av konventionen, upprättad på grundval av artikel K 3 i Fördraget om Europeiska unionen, om ömsesidigt bistånd och samarbete mellan tullförvaltningar.

EGT C 19, 23.1.1999, s. 1. Celex 31999Y0123(01).

Handlingsplan för att på bästa sätt genomföra bestämmelserna i Amsterdamfördraget om upprättande av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa.

EGT C 304 E, 30.10.2001, s. 269. Celex 52001PC0259.

Förslag till rådets rambeslut om minimibestämmelser för brottsrekvisit och påföljder för olaglig narkotikahandel.

EUT L 165, 3.7.2003, s.31. Celex 32003H0488

Rådets rekommendation av den 18 juni 2003 om förebyggande och begränsning av hälsorelaterade skador i samband med narkotikamissbruk.

## Internet

### UNODC

<<http://www.unodc.org>>  
<[http://www.unodc.org/unodc/en/cnd\\_mandate.html](http://www.unodc.org/unodc/en/cnd_mandate.html)>  
<[http://www.unodc.org/unodc/press\\_release\\_2003-04-14\\_1.html](http://www.unodc.org/unodc/press_release_2003-04-14_1.html)>

### Svenska FN-förbundet

<<http://www.sfn.se>>  
<<http://www.sfn.se/page.asp?nodeId=126>>  
<<http://www.sfn.se/page.asp?nodeId=156>>

### FN

<<http://www.un.org>>  
<<http://www.un.org/ga/20special/poldecla.htm>> (Political declaration on global drug control)  
<<http://www.un.org/ga/20special/demand.htm>> (Declaration on the guiding principles of drug demand reduction)

### WHO

<<http://www.who.int>>  
<<http://www.who.int/medicines/organization/qsm/activities/psychotropic/pnd asses psychosubstance drugs.shtml>>  
<<http://www.who.int/hiv/topics/harm/reduction/en/>>

### INCB

<<http://www.incb.org/e/index.htm>>  
<<http://www.incb.org/e/index.htm>>  
<<http://www.incb.org/e/conv/1961/index.htm>>  
<<http://www.incb.org/e/conv/1971/index.htm>>  
<<http://www.incb.org/e/conv/1988/index.htm>>

### Om Wiendeklarationen:

<[http://www.hnnsweden.com/wiendeklarationen\\_bakgrund.htm](http://www.hnnsweden.com/wiendeklarationen_bakgrund.htm)>

### Pompidou-gruppen

<[http://www.coe.int/T/E/Social\\_cohesion/Pompidou\\_Group/](http://www.coe.int/T/E/Social_cohesion/Pompidou_Group/)>

### ECNN/EMCDDA:

<<http://www.emcdda.eu.int/>>  
<<http://www.emcdda.eu.int/?nnodeid=1713>>  
<<http://www.emcdda.eu.int/index.cfm?fuseaction=public.Content&nNodeID=43>>  
<<http://www.emcdda.eu.int/?nnodeid=1615>>  
<<http://www.emcdda.eu.int/?nnodeid=1391>>

<http://www.emcdda.eu.int/?nnodeid=1582>>  
<http://www.emcdda.eu.int/index.cfm?fuseaction=public.Content&nNodeID=403&sLanguageISO=EN>>  
<http://www.emcdda.eu.int/index.cfm?fuseaction=public.Content&nNodeID=1582&sLanguageISO=EN>>  
<http://www.emcdda.eu.int/?nnodeid=1563>>  
<http://www.emcdda.eu.int/?nnodeid=2005>>  
[http://www.europa.eu.int/agencies/index\\_sv.htm](http://www.europa.eu.int/agencies/index_sv.htm)>  
<http://annualreport.emcdda.eu.int/sv/home-sv.html>> (Årsrapport 2003)  
[http://annualreport.emcdda.eu.int/download/ar2003eu\\_sv.pdf](http://annualreport.emcdda.eu.int/download/ar2003eu_sv.pdf)>  
<http://annualreport.emcdda.eu.int/pdfs/stattab01-en.pdf>>  
<http://annualreport.emcdda.eu.int/sv/page018-sv.html>>  
[http://ar2002.emcdda.eu.int/pdfs/2002\\_0458\\_SV.pdf](http://ar2002.emcdda.eu.int/pdfs/2002_0458_SV.pdf)> (Årsrapport 2002)  
<http://www.emcdda.eu.int/index.cfm?fuseaction=public.Content&nNodeID=435&sLanguageISO=EN>> (The Netherlands drug situation 2002)  
<http://www.emcdda.eu.int/?nnodeid=1327>>  
 (European consumption rooms, Summary and conclusions)  
 ELDD  
<http://eldd.emcdda.eu.int>>  
[http://eldd.emcdda.eu.int/databases/eldd\\_country\\_profiles.cfm?country=DK](http://eldd.emcdda.eu.int/databases/eldd_country_profiles.cfm?country=DK)>  
 (Country profile – Denmark)  
[http://eldd.emcdda.eu.int/databases/eldd\\_country\\_profiles.cfm?country=NL](http://eldd.emcdda.eu.int/databases/eldd_country_profiles.cfm?country=NL)> (Country profile - the Netherlands)  
[http://eldd.emcdda.eu.int/databases/eldd\\_country\\_profiles.cfm?country=BE](http://eldd.emcdda.eu.int/databases/eldd_country_profiles.cfm?country=BE)> (Country profile – Belgium)  
[http://eldd.emcdda.eu.int/databases/eldd\\_country\\_profiles.cfm?country=LU](http://eldd.emcdda.eu.int/databases/eldd_country_profiles.cfm?country=LU)> (Country profile – Luxemburg)  
[http://eldd.emcdda.eu.int/databases/eldd\\_country\\_profiles.cfm?country=FR](http://eldd.emcdda.eu.int/databases/eldd_country_profiles.cfm?country=FR)> (Country profile – France)  
[http://eldd.emcdda.eu.int/databases/eldd\\_country\\_profiles.cfm?country=AT](http://eldd.emcdda.eu.int/databases/eldd_country_profiles.cfm?country=AT)> (Country profile – Austria)  
[http://eldd.emcdda.eu.int/databases/eldd\\_country\\_profiles.cfm?country=IT](http://eldd.emcdda.eu.int/databases/eldd_country_profiles.cfm?country=IT)> (Country profile – Italy)  
[http://eldd.emcdda.eu.int/databases/eldd\\_country\\_profiles.cfm?country=ES](http://eldd.emcdda.eu.int/databases/eldd_country_profiles.cfm?country=ES)> (Country profile – Spain)  
[http://eldd.emcdda.eu.int/databases/eldd\\_country\\_profiles.cfm?country=PT](http://eldd.emcdda.eu.int/databases/eldd_country_profiles.cfm?country=PT)> (Country profile – Portugal)  
 “Decriminalisation in Europe? Recent developments in legal approaches to drug use.“ ELDD Comparative Analysis November 2001  
[http://eldd-cma.emcdda.eu.int/comparative\\_doc/Decriminalisation\\_Legal\\_Approaches.pdf](http://eldd-cma.emcdda.eu.int/comparative_doc/Decriminalisation_Legal_Approaches.pdf)>  
 ELDD News – Greece: Some penal sanctions for non-addicts are reduced, treatment for users is facilitated (24/11/2003).  
[http://eldd.emcdda.eu.int/databases/eldd\\_news\\_detail.cfm?id=24/11/2003\\_GREECE:%20Some%20penal%20sanctions%20for%20non-addicts%20are%20reduced,%20treatment%20for%20users%20is%20facilitated](http://eldd.emcdda.eu.int/databases/eldd_news_detail.cfm?id=24/11/2003_GREECE:%20Some%20penal%20sanctions%20for%20non-addicts%20are%20reduced,%20treatment%20for%20users%20is%20facilitated)>

Nordiska narkotikaministerrådet:

<<http://www.norden.org/narko/sk/index.asp?lang=1>>

Socialdepartementet

<<http://www.regeringen.se/sb/d/1474>>

<<http://www.regeringen.se/content/1/c6/01/31/30/e7da75d2.pdf>>

<[http://www.regeringen.se/sb/d/2395/a/13118;jsessionid=aTWZ\\_RGftJRc](http://www.regeringen.se/sb/d/2395/a/13118;jsessionid=aTWZ_RGftJRc)>

<<http://www.regeringen.se/sb/d/2395/a/13130;jsessionid=a8VaPRlkmBIb>>

<<http://www.regeringen.se/sb/d/2395/a/13115;jsessionid=atAaU8WKjm6d>>

Riksdagens EU-SVAR:

<<http://www2.riksdagen.se/Internet/Eusvar.nsf>>

Narkotikasamordnarens förslag angående sprututbytesverksamhet i Sverige

<<http://www.mobilisera.nu/upload/sprututbyte.pdf>>

Folkhälsoinstitutet

<<http://www.fhi.se>>

<[http://www.fhi.se/templates/Page\\_1431.aspx](http://www.fhi.se/templates/Page_1431.aspx)>

Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning

<<http://www.can.se>>

Rapport 75, Ungdomars drogvanor 1994-2003. Sammanfattning på

<<http://www.can.se/rapport/Rapport75sam.pdf>>

Socialstyrelsen

<<http://www.sos.se>>

Socialstyrelsens rapport "Läkemedelsassisterad behandling av heroinmissbrukare – en kunskapsöversikt" på

<<http://www.sos.se/fulltext/110/2004-110-11/2004-110-11.pdf>>

RNS

<<http://www.rns.se>>

Q&A DRUGS 2003 – A guide to dutch policy

<[http://www.minbuza.nl/default.asp?CMS\\_TCP=tcpAsset&id=175A6D3F70164607A386D43B61DC135FX2X42819X14](http://www.minbuza.nl/default.asp?CMS_TCP=tcpAsset&id=175A6D3F70164607A386D43B61DC135FX2X42819X14)>

Q&A DRUGS 2002

<[http://www.minbuza.nl/default.asp?CMS\\_ITEM=MBZ454535](http://www.minbuza.nl/default.asp?CMS_ITEM=MBZ454535)>

“Drug policy in the Netherlands. Basic principles and enforcement in practice.” International publication series health, welfare and sport no 18.

<[http://www.minvws.nl/images/RAP18\\_tcm11-45292.PDF](http://www.minvws.nl/images/RAP18_tcm11-45292.PDF)>

Press release: Continued decline in the number of coffee shops.

<[http://www.justitie.nl/english/press/press\\_releases/archive/archive\\_2003/21003Continued\\_decline\\_in\\_the\\_number\\_of\\_coffee\\_shops.asp](http://www.justitie.nl/english/press/press_releases/archive/archive_2003/21003Continued_decline_in_the_number_of_coffee_shops.asp)>

Ændring af lov om euforiserende stoffer og lov om fuldbyrdelse af straf (Jan II):

<<http://www.statsministeriet.dk/publikationer/SkriftligDel03/kap06.htm>>

Brittiska regeringen angående ändring i the Misuse of Drugs Act

<<http://www.drugs.gov.uk/NationalStrategy/CannabisReclassification>>

European Cities Against Drugs  
<<http://www.ecad.net/>>

Samtliga Internetadresser var aktuella per 2004-08-01 kl. 16.00, med reservation för innehåll som kan ha förändrats sedan 2004-01-01.

## Övrigt

BRÅ-rapport 2000:21. *Kriminalisering av narkotikabruk – en utvärdering av rättsväsendets insatser.*

BRÅ-rapport 2003:12. *Polisens insatser mot narkotikabrottsligheten – Omfattning, karaktär och effekter.*

Den nationella narkotikapolitiska samordnarens årsrapport maj 2002-juni 2003.

Pompidou Group – Political Declaration P-PG/Minconf (2003) 3.

Samtal 2004-06-18 med Bernard Leroy, Senior Inter-regional Legal Adviser, Legal Assistance Programme, UNODC

Samtal 2004-06-18 med Herbert Schaepe, avgående chef för INCB:s sekretariat

Samtal 2004-06-22 med Sandeep Chawla, chef Policy Analysis and Research Branch, UNODC