

Kommittédirektiv



Sveriges internationella engagemang på
narkotikaområdet

**Dir.
2010:82**

Beslut vid regeringssammanträde den 26 augusti 2010

Sammanfattning

En särskild utredare tillkallas med uppdrag att kartlägga Sveriges internationella engagemang på narkotikaområdet och lämna förslag till hur Sverige kan främja att respekten för FN:s narkotikakonventioner upprätthålls samt beskriva möjligheter till bättre resursutnyttjande och samordning. Förslaget ska utgå från den svenska narkotikapolitiken såsom den fastslagits i propositionen Nationella alkohol- och narkotikahandlingsplanen (prop. 2005/06:30) och det av riksdagen godkända betänkandet Svensk narkotikapolitik (2005/06:JuSoU1, rskr. 2005/06:218).

Bakgrund

Narkotikakommissionens översyn

De svenska narkotikapolitiska insatserna var föremål för en sammanhållen översyn och utvärdering för tio år sedan av en narkotikakommission (dir. 1998:18), som tillsattes i maj 1998 och som överlämnade sitt slutbetänkande (SOU 2000:126) i januari 2001. Översynen omfattade lagstiftning och insatser för att förebygga missbruk och rehabilitera narkotikamissbrukare och insatser för att begränsa tillgången på narkotika.

Kommissionen, vars huvuduppgift var att lägga fram förslag för att på lång sikt skapa bättre förutsättningar för samordnade och intensifierade insatser mot narkotikamissbruk, konstaterade att den svenska narkotikasituationen i hög grad var beroende av synen på och arbetet mot narkotika i andra länder, och vice versa. Det framstod som mer eller mindre omöjligt att åstadkomma mer än en begränsad förändring av narkotikaproblemen i Sverige om inte samtidigt den globala situationen förbättrades. Därför föreslog kommissionen att Sverige borde intensifiera arbetet med att tillsammans med andra länder utveckla strategier för att minska narkotikaproblemen.

Enligt kommissionens bedömning var det i första hand samarbete för att effektivisera kontrollen av den illegala narkotikahandeln som borde prioriteras. En annan fråga som ansågs vara av central betydelse gällde europeiskt samarbete kring det förebyggande arbetet. I det sammanhanget ansågs det angeläget att driva linjen att all icke-medicinsk konsumtion av narkotika måste minimeras. Slutligen lyfte kommissionen fram behovet av att begränsa produktionen i traditionella narkotikaproducerande länder och vikten av att den aspekten tas med i biståndet. Fungerande internationella narkotikaorgan var en förutsättning för detta. Därför ansåg kommissionen att Sverige borde prioritera frågor som rör styrning och arbetsformer i dessa organ.

När det gällde nationell ledning och samordning landade kommissionen i bedömningen att Regeringskansliet måste intensifiera sina insatser och mer aktivt driva svenska frågor i det internationella samarbetet mot narkotika. Ärendemängden i kombination med det begränsade antalet ansvariga personer gjorde arbetet mycket personberoende och känsligt för störningar.

I propositionen Nationell narkotikahandlingsplan (prop. 2001/02:91) redovisade regeringen sin bedömning. Det övergripande målet för narkotikapolitiken – ett narkotikafritt samhälle – skulle ligga fast. Vidare förklarade regeringen avsikten att intensifiera arbetet med att, tillsammans med andra länder, utveckla strategier för att minska narkotikaproblemen. De prioriterade områden som pekades ut var att förstärka den internationella kontrollen av den illegala narkotikan, fokusera på

narkotikafrågan i svenskt bistånd, effektivisera internationella narkotikaorgan samt verka för att respekten för FN:s narkotika-konventioner upprätthålls.

Inom EU skulle Sverige även fortsättningsvis prioritera frågor som rör illegal europeisk produktion av narkotika, förebyggande insatser samt narkotikaproblemen i kandidatländerna.

Samordningen när det gällde svenskt agerande skulle förstärkas genom regelbundet samråd med myndigheter och andra som företräder svenska intressen i internationella sammanhang. Svenska experter och ideella sektorns medverkan i internationella projekt och internationellt utbyte borde öka, liksom möjligheterna för svenska tjänstemän att få tillgång till tjänster i internationella organisationer.

I propositionen Nationella alkohol- och narkotikahandlingsplaner (prop. 2005/06:30) slog regeringen åter fast att politiken skulle syfta till ett narkotikafritt samhälle. Det var viktigt att balansen mellan olika insatser för att minska efterfrågan och tillgången på narkotika upprätthölls och att narkotikapolitiken hade en fortsatt tydlig socialpolitisk och folkhälsopolitisk profil.

Regeringen konstaterade att huvuddelen av all narkotika kommer från utlandet och det var regeringens målsättning att även fortsättningsvis försöka stoppa narkotikan redan innan den når Sverige. Ett utvecklat internationellt samarbete var avgörande för en effektiv narkotikabekämpning. Det var därför viktigt att det internationella samarbetet fortsatte att utvecklas såväl regionalt inom Norden och Östersjöregionen som inom EU och i ett bredare internationellt perspektiv. Det var också viktigt att skapa förutsättningar för att fullt ut använda internationella samarbetsformer i narkotikabekämpningen och att möjligheter till internationellt samarbete blev en del av de brottsbekämpande myndigheternas löpande verksamhet.

Riksdagen har godkänt denna inriktning (betänkande 2005/06: JuSoU1, rskr. 2005/06:218).

Politik för global utveckling

I regeringens skrivelse om Sveriges politik för global utveckling (skr. 2007/08:89) redogör regeringen för hur Sverige på ett effektivt sätt ska bidra till en rättvis och hållbar global utveckling. Utvecklingspolitiken inbegriper både ett effektivt bistånd och en samstämmighetspolitik som omfattar samtliga politikområden, vilket innebär att tackla globala utmaningar som utgör hinder för rättvis och hållbar utveckling. Ett sådant hinder är gränsöverskridande organiserad brottslighet. Narkotikahandel, vapenhandel, korruption, penningtvätt, smuggling och människohandel är uttryck för hur den gränsöverskridande brottsligheten undergräver grundläggande samhällsfunktioner och bidrar till socialt, ekonomiskt och politiskt förtryck. Den illegala drogtrafiken uppskattas årligen generera stora vinster som tvättas och/eller återinvesteras i illegal verksamhet för att finansiera bl.a. väpnade konflikter och terrorism.

Samstämmighetspolitiken, dvs. den del av utvecklingspolitiken som syftar till att främja utvecklingshänsyn i den samlade politiken genom ett samstämmigt agerande mellan politikområden, har redovisats i Att möta globala utmaningar – skrivelse om samstämmighet för utveckling (skr. 2009/10:129). Bland de fokusområden som gäller för 2010–2012 finns organiserad brottslighet (med fokus på människohandel) och hälsofrämjande åtgärder. Båda dessa områden har kopplingar till arbetet mot narkotika.

Internationellt samarbete

Narkotikaproblemen hör till de utmaningar som kräver insatser på alla nivåer: lokalt, nationellt, regionalt och globalt. Det regionala samarbetet sker dels inom EU, dels genom Europarådets Pompidougrupp och genom den informella tjänstemannagruppen Nordiskt narkotikaforum. Globalt är det främst FN-systemet som utgör plattform för samarbetet, huvudsakligen via FN:s narkotikakommission, Internationella narkotikakontrollbyrån (INCB) och FN:s organ mot brott och narkotika (UNODC). Även inom WHO och UNAIDS sker samarbete i

narkotikafrågor. Omfattande tekniska biståndsinsatser sker bl.a. genom UNODC och UNDP.

Det är mer än ett decennium sedan FN:s generalförsamling genomförde en specialsession om narkotika (UNGASS 1998). Den politiska förklaring som då antogs tillsammans med en rad handlingsplaner har fått en efterföljare i form av en ny politisk förklaring med vidhängande handlingsplan som båda antogs av ett högnivåmöte inom ramen för FN:s narkotikakommission (CND) 2009. Nya former för uppföljning är under diskussion.

Även på angränsande områden har förändringar skett under det senaste decenniet. FN:s generalförsamling har antagit två politiska förklaringar om hiv/aids, 2001 och 2006, där insatser för att förhindra spridning av hiv bland narkotikamissbrukare behandlas. I november 2008 antog regeringen en policy för Sveriges internationella hiv- och aidsarbete.

EU-samarbete

Ett förbättrat internationellt samarbete är ett prioriterat område i EU:s handlingsplan mot narkotika för 2009–2012 (EGT 2008/C 326/09). EU är världens största bidragsgivare i strävan efter hållbara lösningar på det globala narkotikaproblemet. I handlingsplanen konstateras att arbetet skulle bli mer effektivt om medlemsstaterna och gemenskapens politik samordnades bättre i förhållande till tredjeländer och internationella organisationer. Hittills har samarbetet ägt rum inom olika ramar såsom samarbets- och samordningsmekanismen mellan EU och länderna i Latinamerika och Karibien, genom s.k. narkotikatrojkor mellan länder och regioner utanför EU och genom handlingsplaner mot narkotika med ett antal regioner och länder, bl.a. västra Balkan och de centralasiatiska republikerna.

Förutsättningarna för samarbetet inom EU:s ram har förändrats i och med Lissabonfördraget. Det straffrättsliga samarbetet och de brottsbekämpande myndigheternas samarbete förstärks genom ändrade beslutsformer för antagande av rättsliga instrument där Europaparlamentet ges ett större inflytande.

När det gäller utrikes frågor har det genom Lissabonfördraget blivit möjligt att slå fast övergripande mål för unionens

yttre agerande i alla dess delar: utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik, handelspolitik, utvecklingspolitik, humanitära insatser, restriktiva åtgärder, internationella avtal och yttre representation. Detta möjliggör samordning och samstämmighet mellan politikområdena samt en tydligare representation gentemot omvärlden. Unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik har en central roll när det gäller att samordna och genomföra unionens yttre politik. Bestämmelserna om samordning vid internationella organisationer ger den höga representanten mandat att leda samordningen. Vad detta kommer att innebära i praktiken är ännu inte klarlagt.

Nationell samordning

Det tidigare samordningsorganet inom Regeringskansliet för narkotikapolitik, SAMNARK, som opererade på två nivåer – berörda statssekreterare respektive tjänstemän – ersattes 2008 med en samordningsfunktion för regeringens alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitik. Funktionen består dels av en interdepartemental arbetsgrupp (SAMANT), dels av ett sekretariat (ANDT-sekretariatet). SAMANT ska utgöra ett forum för att utbyta erfarenheter och information samt utveckla samarbetet mellan politikområdena.

Dessutom finns regeringens råd för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobaksfrågor. Rådet, som består av berörda myndighetschefer, en representant från Sveriges Kommuner och Landsting, forskare samt representanter för idéburna organisationer, fungerar som rådgivare till regeringen i ANDT-frågor.

Ändrade förutsättningar

Det sammanhang som kommissionen verkade i har förändrats, både när det gäller den globala narkotikasituationen och de politiska och organisatoriska förutsättningarna för arbetet. Nya missbruksmönster växer fram. Narkotikan tar delvis nya vägar in i Europa och Sverige. Dagens unga påverkas inte bara av sin lokala miljö och sina uppväxtvillkor utan också av en större omvärld och av den ökade tillgänglighet som Internet medför. Den svenska narkotikasituationen är därför i hög grad beroende

av synen på och arbetet mot narkotika i andra länder, och vice versa. Det är därför viktigt, också ur ett nationellt perspektiv, att ha kunskap om de internationella förutsättningarna och förhållandena.

Efter en dramatisk ökning i Europa under nittio-talet av unga som någon gång hade använt cannabis pekar det mesta nu mot en stabilisering och till och med minskning. Däremot ses ingen minskning av antalet personer som dagligen missbrukar cannabis. En liknande bild finns i andra utvecklade delar av världen, däremot inte i utvecklingsländerna där cannabismissbruket rapporteras öka.

När det gäller heroin och kokain finns det inga tecken på minskning, vare sig i Europa eller i världen i stort. Den minskning av heroinmissbruk som observerades i Europa i slutet av nittio-talet verkar inte ha hållit i sig. Bilden är komplex, men flera länder rapporterar en ökad efterfrågan på behandling för heroinberoende och heroinet svarar fortfarande för den största andelen narkotikarelaterade dödsfall. Inom EU är kokainmissbruket huvudsakligen koncentrerat till länderna i västra EU, men det finns uppgifter om att det sprids till andra länder. Dessutom ökar efterfrågan på behandling.

Missbruk av syntetiska droger som amfetamin och metamfetamin ökar i Asien och Mellanöstern liksom i vissa EU-länder. Inom EU finns sedan 1997 ett förvarningssystem för nya droger som inte står under internationell kontroll (2005/387/RIF). Sedan systemet för informationsutbyte, riskbedömning och kontroll av nya psykoaktiva ämnen infördes har över 110 ämnen upptäckts och rapporterats. Dessa s.k. ”designer drugs” marknadsförs ofta som ”laglig påtändning” och är framtagna för att kringgå systemet för kontroll av narkotika. Hur många av de rapporterade ämnena som har ställts under kontroll av enskilda medlemsstater varierar. För Sveriges del handlar det om drygt hälften, antingen som hälsofarliga varor eller som narkotika. Utvecklingen av nya rökbara örtprodukter som ”spetsats” med syntetiska cannabinoider (”Spice”) och den växande populariteten hos olika sorters syntetisk katinon är viktiga nya företeelser när det gäller s.k. ”designer drugs”.

I Europa ändrar insatserna mot missbruket karaktär i riktning mot en starkare roll för åtgärder som går i en annan riktning än det svenska narkotikapolitiska målet, bl.a. i form av s.k. injektionsrum, också i våra närområden. Vissa av EU:s medlemsstater har inte samma bild av vinsterna med de förebyggande insatser på befolkningsnivå som sedan länge är en viktig del i den svenska narkotikapolitiken. Sammantaget gör dessa förändringar i den nationella narkotikapolitiken i andra medlemsländer att Sverige måste anpassa sitt agerande på den internationella arenan för att få gehör för en fortsatt restriktiv narkotikapolitik.

Det senaste decenniets informationsteknologiska framsteg har inverkan också när det gäller narkotika och andra droger. Internet utgör inte bara en informationskälla utan också en marknad för försäljning av varor och tjänster, även mediciner och droger. De traditionella kontrollsystemen blir lättare att kringgå och en mängd nya droger, som inte står under internationell kontroll, bjuds ut till försäljning. Kreativa och aggressiva marknadsföringsmetoder har blivit vanliga. Både tillverkare och försäljare kan finna sig utanför EU:s jurisdiktion.

Enligt Europol domineras den europeiska kriminella marknaden av ett antal internationella nät. Den teknologiska utvecklingen underlättar den illegala hanteringen. Anonym kommunikation via Internet, elektronisk överföring av pengar och on-line handel hör till de utmaningar som den internationella och nationella brottsbekämpningen möter.

Afghanska opiater dominerar världsmarknaden och heroin fortsätter att smugglas in i Europa via Balkan eller områdena norr om Svarta havet. Kokain tillverkas i den andinska regionen i Sydamerika och smugglingen till Europa sker i ökad utsträckning via Västafrika. Marocko håller sin ställning som den främsta leverantören av cannabis till Europa, men under senare år har flera av EU:s medlemsstater noterat en ökning av inomhusodling för kommersiellt bruk. Billig produktion, höga vinster och låg specialiseringsgrad kännetecknar handeln med syntetiska droger. Produktionen ökar i östra Europa, men holländska och belgiska organiserade kriminella grupper dominerar fortfarande. Amfetamintillverkningen är på uppgång i Bulgarien och Turkiet, även med siktet inställt på Mellanöstern.

Tillverkningen av metamfetamin ökar, liksom tillverkningen av s.k. ”designer drugs”.

Nya politiska överenskommelser har slutits, med direkt eller indirekt bäring på narkotikapolitiken.

De främsta exemplen är den politiska förklaring som antogs av högnivåmötet vid FN:s narkotikakommission 2009 och den åtföljande handlingsplanen som omfattar efterfrågeminskning, utbudsminskning, kontroll av prekursorer och stimulantia, internationellt samarbete mot olaglig odling av narkotika och för alternativ utveckling, insatser mot penningtvätt samt rättsligt samarbete. Andra överenskommelser innefattas i de förklaringar som generalförsamlingen antagit om hiv/aids. När det gäller EU har som nämnts ett antal narkotikahandlingsplaner avtalats med viktiga producent- eller transitländer.

De organisatoriska förutsättningarna för det internationella narkotikapolitiska engagemanget har också förändrats. En ny EU-strategi antogs 2005 och den andra handlingsplanen för strategins genomförande började gälla 2009. Den innehåller omfattande åtgärder med avseende på internationellt samarbete. Vad de senaste förändringarna som följer av Lissabonfördraget kommer att innebära är fortfarande oklart.

Uppdraget

Sveriges internationella narkotikapolitiska engagemang berör många olika politikområden och därmed flera olika departement och myndigheter. Det handlar dels om organisatoriskt och operativt samarbete, dels om samordningen av det svenska agerandet i internationella samarbetssammanhang på en mer övergripande normativ eller strategisk nivå. Vissa delar av samarbetet är tvingande i bemärkelsen att de följer av Sveriges anslutning till konventioner och avtal. Andra delar är frivilliga. En allt viktigare del av det globala samarbetet sker numera bilateralt, mellan EU och ett antal viktiga tredjeländer.

Den särskilda utredaren ska kartlägga Sveriges internationella engagemang på narkotikaområdet och beskriva möjligheter till bättre resursutnyttjande och samordning. Förslaget ska utgå från den svenska narkotikapolitiken såsom den slagits fast i

regeringens proposition Nationella alkohol- och narkotikahandlingsplanen (prop. 2005/06:30) och det av riksdagen godkända betänkandet Svensk narkotikapolitik (2005/06:JuSoU1, rskr. 2005/06:218). Utredningen ska inte ha någon styrverkan vad gäller biståndsallokeringar.

I uppdraget ingår:

- att kartlägga existerande organ och sammanhang för internationell samverkan på narkotikaområdet och att redovisa svenska kontakter och samarbeten,
- att identifiera aktuella frågor i respektive internationell organisation,
- att redovisa den aktuella narkotikapolitiska debatten inom EU och globalt,
- att identifiera hur svensk narkotikapolitik kan föras ut på ett mer samordnat sätt inom EU och internationellt,
- att se över de kontakter och det samarbete som sker direkt mellan Sverige och olika länder och organisationer å ena sidan och de kontakter och det samarbete som sker via EU å andra sidan,
- att göra en genomgång av den nationella ansvarsfördelningen,
- att presentera förslag till hur Sverige kan främja att respekten för FN:s narkotikakonventioner upprätthålls,
- att presentera förslag som gäller ansvarsfördelning och samordning, både inom Regeringskansliet och på myndighetsnivå.

Vidare ingår i uppdraget att se över hur Sverige kan främja ett ökat deltagande av svenska experter i olika internationella verksamheter på narkotikaområdet, inte minst inom EU-institutionerna.

Förslagets konsekvenser ska redovisas enligt vad som anges i 14 och 15 §§ kommittéförordningen (1998:1474).

Arbetsformer

Utredaren ska samråda med berörda departement och myndigheter samt med frivilligorganisationer som är narkotikapolitiskt engagerade. Det är särskilt viktigt att experter inom områdena rättsligt samarbete och utvecklingsfrågor knyts till utredningen.

Övrigt

Uppdraget ska redovisas senast den 31 augusti 2011.

(Socialdepartementet)