

Narkotikapolitik i Europa

Vägen framåt i en tid av förändring

Pierre Andersson
Sara Heine



Denna rapport är skriven och redigerad av **Pierre Andersson** och **Sara Heine**. Innehållet bygger till största delen på rapporter och PM som Narkotikapolitiskt Center har tagit fram under 2024, med olika författare (se lista på sidan 48).

Rapporten har finansierats med projektbidrag från SAFF (Stiftelsen Ansvar för Framtiden) Ansvaret för innehållet i denna rapport är författarnas (undantaget förord och baksidestext). NPC delar inte nödvändigtvis de åsikter som framförs. I de fall citat har översatts till svenska är översättningen gjord av författaren.

Narkotikapolitiskt Center är ett nätverk bestående av ett flertal ideella organisationer som vill se en restriktiv och human narkotikapolitik.

Layout: Pierre Andersson

Omslagsfoto: Adobe Stock

Utgivningsår: 2025

Innehåll

Förord	4
Bakgrund: Europa i brytningstid	7
Den europeiska narkotikasituationen.....	9
Utmaningar, nya substanser och konsumtion.....	10
Åtgärder på EU-nivå.....	11
Allt börjar i Nordamerika	13
Legalisering i USA: Från politik till industri.....	13
Kanada: Statlig kontroll och kommersiella drivkrafter.....	14
Medicinsk cannabis som dörröppnare	14
Industrins strategier: Ett välbekant mönster	15
Avkriminalisering och återkriminalisering.....	16
Europa som marknad för legalisering?	17
Hur långt kan Europa gå?	18
Under radarn: Malta och Luxemburgs cannabisreformer	19
Från tolerans till legal produktion: Nederländerna på väg mot legalisering?	21
Politisk oenighet kring Tysklands legalisering.....	23
Tjeckien: Ingen politisk enighet för legalisering	27
Att kringgå FN:s konventioner: Schweiz testar legalisering utifrån 'vetenskapliga ändamål'.....	29
Avkriminalisering av narkotika i Europa	31
Skilda vägar – oklara resultat.....	31
Portugal: Föredöme eller varnande exempel?	33
Cannabisklubbar i Barcelona – nu stängs de.....	35
Andra vägar framåt	37
Storbritannien går från ”harm” till ”hope”	37
Frankrike tar tydligt avstånd från legalisering – satsar mer på kontroll..	39
Norge – från ett rusmedelsförslag till ett annat	40
Danmark stänger Pusher Street men satsar på skademinimering	42
Diskussion och slutsatser	45
Källor	48

Förord

Europa befinner sig i en avgörande tid för narkotikapolitiken. Många länder omprövar sina strategier och söker nya vägar för att hantera narkotikaproblematiken. Debatten är intensiv och ofta polariserad, inte minst när det gäller frågor som legalisering och avkriminalisering. Sverige kritiseras ibland för sin restriktiva hållning, och debattörer som vill ändra politiken i en mer tillåtande riktning hävdar gärna att vi står ensamma med vårt sätt att hantera narkotika. Men som denna rapport visar är bilden betydligt mer komplex.

I Tyskland har vi nyligen sett hur landets långtgående planer på en fullskalig legalisering av cannabis har skalats ner betydligt. EU:s regelverk och FN:s narkotikakonventioner sätter fortfarande tydliga gränser för vad som är möjligt. **I Tjeckien, som tidigare varit en favorit bland legaliseringsaktivister, har legaliseringsprocessen bromsats helt** i kölvattnet av en regeringskris och Piratpartiets katastrofala resultat i regionalvalet. Detta visar hur komplex frågan är – även i länder där det initialt funnits en politisk vilja till förändring.

Samtidigt ser vi hur andra framträdande europeiska länder medvetet väljer en annan väg. Storbritannien och Frankrike, två av Europas mest inflytelserika nationer, har i relativt färskare reformer tydligt avvisat både legalisering och avkriminalisering. **Storbritanniens nya strategi ”From Harm to Hope” fokuserar på prevention, behandling och kontroll, med konkreta och ambitiösa mål som omfattar både nya behandlingsplatser och förstärkt lokalt förebyggande arbete.** Frankrike har gjort arbetet mot organiserad narkotikahandel till en central prioritering och satsar samtidigt betydande resurser på stöd till utsatta grupper.


Norge, som tidigare diskuterat en omfattande avkriminalisering, har också valt en annan väg. Istället för generell avkriminalisering utforskar man nu en modell med ”smartare påföljder” som ligger nära det vi på Narkotikapolitiskt Center förespråkar: en human och restriktiv narkotikapolitik där förbudet ligger fast för sin allmänpreventiva effekt, men där personer med beroendesjukdom får vård istället för straff.

Denna rapport ger en unik översikt av det narkotikapolitiska landskapet i dagens Europa. Den visar hur olika länder hanterar utmaningarna, från misslyckade experiment med avkriminalisering till framgångsrika satsningar på förebyggande arbete och behandling. Vi ser också hur internationella regelverk fortsatt sätter ramar för vad som är möjligt, och hur kommersiella intressen driver på för liberalisering genom lobbying och strategisk användning av ”medicinsk cannabis” som en väg mot bredare acceptans.

För Narkotikapolitiskt Center är det centralt att lyfta fram dessa exempel. **De visar att en restriktiv narkotikapolitik inte står i motsats till humana och effektiva insatser för dem som behöver hjälp – tvärtom kan dessa aspekter förstärka varandra.** Framtidens narkotikapolitik är inte given, men det finns flera vägar framåt som inte innebär legalisering eller generell avkriminalisering.

Vi hoppas att denna rapport ska bidra till en mer nyanserad debatt och inspirera till en politik som utgår från evidens och beprövad erfarenhet. Genom att lära av varandras framgångar och motgångar kan vi utveckla strategier som effektivt möter narkotikaproblematiken och skyddar folkhälsan. **Det finns inga enkla lösningar, men rapporten visar tydligt att det finns alternativ till den väg som cannabisindustrin och andra intressenter så intensivt propagerar för.**

Rapporten bygger på ett omfattande arbete där många experter på området bidragit med analyser av utvecklingen i olika länder. Vi är djupt tacksamma för deras insatser som gjort det möjligt att presentera denna breda och aktuella översikt av den europeiska narkotikapolitiken.



Stockholm februari 2025
Peter Moilanen
Chef för Narkotikapolitiskt Center



Bakgrund: Europa i brytningstid

Narkotikapolitiken har debatterats flitigt i Sverige de senaste åren och är ett eko av den debatt som pågår internationellt. Många länder brottas med narkotikarelaterade problem. Brottslighet, en ökad gängkriminalitet med unga offer och förövare, människor som hamnar i beroende och dödlighet till följd av narkotika. Utmaningarna är stora och arbetet för att minska problematiken behöver intensifieras – men frågan är vilka åtgärder som leder till målet.

I Nordamerika har Kanada och ett antal delstater i USA valt att legalisera cannabis. En utveckling som skapat en legal cannabisindustri och med den starka ekonomiska intressen för en liknande utveckling i Europa. Aktivistgrupper, ett antal politiska partier och påverkan från cannabisindustrin har lett till att Tyskland och andra europeiska länder redan valt att öppna för viss legalisering eller utreder detsamma.

”Ett exempel är Frankrike, som genomför stora satsningar för att få ner efterfrågan, bekämpa narkotikahandeln och ge stöd till människor med beroende.”

Men det är inte den enda utveckling vi ser i Europa. Här finns även ett flertal länder som tacklar narkotikaproblematiken med helt andra verktyg. Ett exempel är Frankrike, som genomför stora satsningar för att få ner efterfrågan, bekämpa narkotikahandeln och ge stöd till människor med beroende. Ett annat är Storbritannien som antagit en ambitiös tioårsstrategi med ett stort fokus på lokalt förebyggande arbete, begränsad tillgänglighet och bättre vård.

Även i Nordamerika görs olika vägval. Delstaten Oregon har återkriminaliserat narkotika (med undantag av cannabis) och tre andra delstater röstade vid valet i november 2024 nej till en legalisering av cannabis.

Framtidens narkotikapolitik är därmed inte given, även om det finns stora intressen att kavla ut bilden av legalisering och liberalisering som enda vägen framåt. De flesta länder står fast vid FN:s narkotikakonventioner och länderna inom EU behöver fortfarande följa och förhålla sig till EU:s regelverk, som inte tillåter produktion och försäljning av narkotika.

Narkotikapolitiken befinner sig snarare i en brytningstid. Länder prövar nya vägar – ibland utifrån ideologisk grund och ibland utifrån forskning och

”Vi ger en sammanfattande lägesbild av situationen i Europa och tittar sedan närmare på de länder där det hänt mycket inom narkotikaområdet de senaste åren.”

evidens. Oavsett är det viktigt att följa utvecklingen och dra lärdomar av de resultat som nu börjar skönjas.

I den här rapporten försöker vi att ta ett grepp om den europeiska narkotikapolitiken. Vi ger en sammanfattande lägesbild av situationen i Europa och tittar

sedan närmare på de länder där det hänt mycket inom narkotikaområdet de senaste åren. Både de länder som öppnar för en cannabislegalisering och de länder som tar på sig ledartröjan för att hitta nya och bättre former av samverkan, förebyggande insatser och en fungerande vårdkedja.

Rapporten är på intet sätt heltäckande, men syftar till att ge en bild av den narkotikapolitiska utvecklingen i Europa och vilka vägar de länder som nu omprövat sin politik valt att gå.



I Christiania har myndigheterna tillsammans med de boende stängt och grävt upp Pusher Street, där cannabis sålts mer eller mindre öppet sedan 1970-talet. Foto: Adobe Stock

Den europeiska narkotikasituationen

På EU-nivå följs narkotikautvecklingen av EUDA, European Union Drugs Agency, och alla länder inom unionen rapporterar in data som konsumtion, narkotikabeslag och dödlighet. Underlagen hjälper till att ge en lägesbild av situationen, men innebär samtidigt utmaningar då länderna har olika metoder för att mäta både konsumtion och dödlighet. Mätningar av konsumtionen sker i olika åldersspann och med stora skillnader i regelbundenhet.

Sverige är det land som, tack vare CAN:s skolvaneundersökningar, har de längsta tidsserierna i världen av konsumtion av alkohol, narkotika och tobak bland unga. Det genomförs även undersökningar av vuxnas konsumtion och vanor. Likaså är vi, tillsammans med andra nordiska länder, bra på att mäta och föra statistik över orsaker till dödlighet. Vi ser en hög dödlighet till följd av användningen av narkotika i exempelvis Sverige och Norge, vilket vi behöver hantera – men det är samtidigt viktigt att inte jämföra dessa tal med andra länder, då sättet att mäta kan skilja sig åt, och det finns en kraftig underrapportering i många andra länder.¹

”Underlagen hjälper till att ge en lägesbild av situationen, men innebär samtidigt utmaningar då länderna har olika metoder för att mäta både konsumtion och dödlighet.”

Utmaningar, nya substanser och konsumtion

Cannabis är den mest använda narkotiskaklassade substansen och omkring 8 procent av EU:s befolkning mellan 15–64 år har använt cannabis någon gång det senaste året. I Sverige är motsvarande siffra cirka tre procent. Användningen av kokain i samma åldersspann är 1,4 procent och MDMA och amfetamin ligger på en respektive 0,8 procents användning de senaste tolv månaderna. Kokain verkar ha blivit mer utbrett bland fler grupper än tidigare och det rapporteras om en ökning av injicerad form från flera områden. På EU-nivå är kokain inblandat i omkring en femtedel av de överdoser som skedde av narkotika under 2022.²

Enligt EUDAs rapport av narkotikasituationen i EU 2024 står vi inför utmaningar vad gäller både införsel, produktion, försäljning och användning av etablerade, men även nya illegala substanser – vilka påverkar både säkerhetsläget och hälsan för enskilda individer och på samhällsnivå.

EUDA poängterar att effekten av narkotikaanvändningen genomsyrar Europas samhällen och att alla medborgare idag – direkt eller indirekt – kan drabbas av konsekvenserna av illegala substanser. Dels genom att narkotikaanvändningen på nationell nivå spår på och förvärrar annan problematik, som ungdomskriminalitet, samsjuklighet och hemlöshet och att våld och korruption kan finnas med i handeln kring narkotika. Men även för att problematiken på internationell nivå, där problem kopplat till narkotika och narkotikahandel växer i många låg- och medelinkomstländer och utgör hinder för utveckling.

Tillgängligheten av olika typer av narkotiska substanser är hög inom EU och antalet substanser och variationer av substanser har ökat. Både genom fler läkemedel, vilka även används utanför läkares ordination, och nya varianter av befintliga substanser. Ett exempel är cannabis, som intas på många fler sätt än genom rökning. Idag finns även en gråzon av nya cannabinoidbaserade produkter, där lagstiftning och eventuella skadeverkningar fortfarande är oklar. En del produkter baserade på enbart CBD och andra med låg THC-halt.

”Tillgängligheten av olika typer av narkotiska substanser är hög inom EU och antalet substanser och variationer av substanser har ökat.”

För att täppa till kryphål i nuvarande lagstiftning – som möjliggör försäljning av produkter som går utanför intentionen med rådande lagstiftning eller inte faller inom ramen för densamma – pågår nu ett flertal processer på såväl nationell som EU-nivå. Bland annat diskuteras reglering och lagstiftning rörande produkter inom exempelvis hälsokost, hudvård och kosmetika, mat och dryck samt kring odling av jordbrukshampa.

En utveckling av nya psykoaktiva produkter utmanar också lagstiftningen, då de i många länder inom EU kan säljas öppet innan de hunnit narkotikaklassas. I ett antal länder använder man sig av så kallad generisk klassificering eller ”familjeklassning”, som innebär att många nya substanser förbjuds redan innan de kommit ut på marknaden. Detta tillämpas sedan över tio år i Norge och Danmark och ett antal ytterligare länder i Europa – och frågan diskuteras även i Sverige.

Åtgärder på EU-nivå

På EU-nivå arbetar man på flera sätt för att minska tillgängligheten och efterfrågan på narkotika – både genom gemensamma system för samarbete för att kunna följa narkotikans väg in och genom EU och genom stöd till medlemsländerna för att utveckla det förebyggande arbetet.

De allra flesta narkotikabeslag görs i EU:s hamnar, där det de senaste åren upptäckts stora mängder av insmugglat kokain. Hamnarna i Belgien och Nederländerna har varit hot spots för detta, men risken är att utvecklingen sprider sig till fler hamnar. EU genomför därför en rad åtgärder för att öka tullens möjligheter till upptäckt.

Det finns också en utbredd produktion av syntetiska droger som MDMA, amfetamin och metamfetamin i Europa och trots att hundratals produktionsanläggningar varje år upptäcks och rivs uppstår hela tiden nya. Dessa anläggningar har dessutom en stor miljöpåverkan i de områden där de har tillverkning och där de dumpar avfallet. Saneringen av dessa innebär stora kostnader för de länder och samhällen där anläggningarna finns.

”De allra flesta narkotikabeslag görs i EU:s hamnar, där det de senaste åren upptäckts stora mängder av insmugglad kokain.”

Det är också viktigt att lyfta att EU, utöver samarbete kring säkerhet, kriminalitet och tullmyndigheter även har ett program för att minska efterfrågan. Ett European Prevention Curriculum har tagits fram för att höja kvalitén på de förebyggande insatser som genomförs på nationell nivå och sprida evidensbaserade program. EUDA lyfter dock att många medlemsländer fortfarande saknar tillräckliga resurser för ett bra och effektivt förebyggande arbete.



Bruce Nassau är en av dem som hoppade på cannabiståget efter legaliseringen i Colorado 2012. Han hoppas på att bygga upp en nationell kedja av odlingar och butiker. Foto: Pierre Andersson

Allt börjar i Nordamerika

Den utveckling vi ser i Europa idag är i stor utsträckning en följd av de narkotikapolitiska förändringar som skett i Nordamerika under de senaste decennierna. USA och Kanada har varit pionjärer i att skapa en legal cannabismarknad, men utvecklingen har också präglats av stegvisa reformer – från avkriminalisering och medicinsk användning till en kommersiell marknad som drivs av vinstintressen.

Legalisering i USA: Från politik till industri

Cannabislegaliseringen i USA tog fart 2012 då Colorado och Washington som första delstater legaliserade försäljning av cannabis för så kallat rekreativt bruk. I dag (jan 2025) har 24 delstater följt deras exempel. Modellerna bygger på en kommersiell logik där privata företag ges licenser att producera och sälja cannabisprodukter.³

Den legala marknaden har inte bara ökat tillgängligheten till cannabis, utan också förändrat produktutbudet. Högpotenta cannabisprodukter som godis, drycker och koncentrat riktas delvis till nya målgrupper, medan den illegala marknaden delvis levtt kvar parallellt. Effekterna har varit tydliga: konsumtionen har ökat, särskilt bland vuxna, och cannabisrelaterade skador har blivit vanligare. Allt fler söker akutvård för förgiftningar, trafikolyckor med cannabis som bakomliggande faktor har ökat, och riskerna för beroende har blivit mer påtagliga.

Legaliseringen har också förändrat synen på cannabis. Riskuppfattningen har minskat, vilket gör att många inte ser sin konsumtion som problematisk. Fler utvecklar så kallad "Cannabis Use Disorder" (substansbrukssyndrom) – samtidigt som färre söker behandling. Denna paradox kan förklaras av att stigma kring cannabisbruk har minskat, samtidigt som vårdens resurser i Nordamerika ofta prioriteras för andra narkotikaproblem, som opioidberoende. Mycket tyder på att de som slutligen söker vård ofta har mer omfattande beroendeproblematik än tidigare.³

Legaliseringen och kommersialiseringen av cannabis har också lett till en snabbt framväxande cannabisindustri. Industrin påverkar lagstiftning och samhällsdebatt genom lobbying och finansiering av kampanjer för ytterligare legalisering eller bättre villkor. Det har också noterats att politiker och tjänstemän som varit inblandade i att förbereda legaliseringen inte sällan fått positioner inom industrin efteråt.³

Kanada: Statlig kontroll och kommersiella drivkrafter

2018 blev Kanada det första höginkomstlandet att legalisera cannabis nationellt. Legaliseringsprocessen i Kanada bygger på tydligare statlig kontroll än i USA, men har likväl resulterat i en snabbt växande kommersiell industri. Målen med reformen var att begränsa den illegala marknaden, skydda unga och erbjuda kvalitetssäkrade produkter.³

Utvecklingen har dock visat att konsumtionen ökat, särskilt bland vuxna. Den illegala marknaden har delvis minskat, men finns kvar, samtidigt som den kommersiella industrin drivit fram nya produkter och marknadsföringsstrategier.

Företag som Tilray och Canopy Growth har efter legaliseringen i Kanada etablerat sig som globala aktörer, med en tydlig närvaro även i Europa. Genom investeringar och export av medicinsk cannabis har de tagit position på marknader i länder som Tyskland och Nederländerna, där legaliseringsdebatten pågår. Deras intressen och agerande speglar tydligt hur kommersialisering drivs fram på bekostnad av folkhälsomål, och hur den nordamerikanska industrins strategier nu får fotfäste i Europa.

Medicinsk cannabis som dörröppnare

Ett viktigt steg på vägen mot legalisering i Nordamerika har varit introduktionen av medicinsk cannabis. Genom att presentera cannabis som något av ett mirakelmedel och ett medicinskt alternativ till opioider har förespråkare kunnat bygga acceptans hos både allmänhet och beslutsfattare.

I USA implementeras systemen för medicinsk cannabis ofta med mycket breda kriterier. Läkare kan skriva ut rekommendationer för ett stort antal ospecifika symtom, vilket snabbt lett till något som mer liknar en kommersiell marknad än ett normalt medicinskt system.

Kanada har följt en liknande utveckling. En majoritet av de som använder cannabis för medicinska ändamål gör det utan recept från läkare, vilket innebär att produkter med oreglerat THC-innehåll dominerar marknaden. Medicinsk cannabis har därmed fungerat som en strategisk "dörröppnare" för kommersiella intressen och en normalisering av cannabisbruk.

MEDICINSK CANNABIS

När svenska myndigheter använder begreppet medicinsk cannabis är det endast godkända läkemedel baserade på cannabis som avses. I praktiken handlar det om ett fåtal preparat innehållande THC eller CBD. Till det kommer möjligheten att förskriva så kallade extempore-läkemedel i de fall inget annat läkemedel finns att tillgå. Här förekommer förskrivning av främst cannabisolja som både innehåller THC och CBD.

I andra länder, och i den allmänna diskussionen, har begreppet medicinsk cannabis kommit att användas mycket bredare. I de delstater i USA som tillåter "medicinsk cannabis" handlar det främst om försäljning av kommersiella cannabisprodukter till ett något lägre pris för dem som har ett särskilt kort från sin läkare.

Industrins strategier: Ett välbekant mönster

Cannabisindustrin i Nordamerika följer ett mönster som är välkänt från tobaks- och alkoholindustrin. Genom omfattande lobbying, marknadsföring och produktutveckling har företagen drivit på konsumtion, särskilt bland unga vuxna.

Industrins agerande handlar om att expandera marknader och maximera vinster. Samtidigt har legaliseringens konsekvenser blivit allt tydligare – hög konsumtion, en ökande andel dagliganvändare, högre risk för beroende och en ökning av cannabisrelaterade skador.

Erfarenheterna från Nordamerika visar att kommersialiseringen av cannabis inte är en lösning på narkotikapolitiska utmaningar. I stället har den skapat nya problem som nu riskerar att upprepas i Europa.

LEGALISERING OCH AVKRIMINALISERING

En fullskalig legalisering av cannabis innebär att alla led i hanteringen av cannabis blir laglig – från odling och innehav för eget bruk till produktion i industriell skala, distribution och försäljning. En laglig marknad utvecklas.

Avkriminalisering är ett snävare begrepp som ofta innebär att mindre innehav och eget bruk hanteras utanför det juridiska systemet (om än ofta med tillämpning av olika sanktioner), men där produktion, distribution och försäljning fortfarande är straffbart.

Avkriminalisering och återkriminalisering

Avkriminalisering har ofta lyfts fram som en lösning på narkotikaproblem, särskilt för att minska dödlighet och stigma, men erfarenheterna i Nordamerika visar att reformen är komplex och inte nödvändigtvis ger de förväntade resultaten. British Columbia i Kanada och Oregon i USA är de platser i Nordamerika som gått längst när det gäller att avkriminalisera innehav av narkotika för eget bruk.

Syftet med reformerna var att minska stigmat och öka benägenheten att söka vård. Den akuta opioidkrisen som drabbat både British Columbia och

”Man fick trots reformerna inte bukt med narkotikadödligheten som tänkt, vilket väckt frågor om avkriminaliseringens effektivitet.”

Oregon med kraftigt stigande dödstal till följd behövde hanteras. Förväntningarna har dock inte infriats. Man fick trots reformerna inte bukt med narkotikadödligheten som tänkt, vilket väckt frågor om avkriminaliseringens effekti-

vit. I Oregon har dessutom den öppna narkotikaanvändningen i offentliga miljöer skapat omfattande kritik och otrygghet. Reformernas resultat har lett till ifrågasättande, och i Oregon har en delvis återkriminalisering redan genomförts.

De nordamerikanska exemplen visar att avkriminalisering inte är någon garant för minskad dödlighet eller ökad vårdsökning. Trots ambitionen att få fler i kontakt med vård har resultaten uteblivit, bland annat på grund av kvarstående barriärer som misstro mot myndigheter, en ovilja eller oförmåga att sluta använda droger och den ökade tillgången på fentanyl och andra starka opioider. I flera fall har avkriminalisering i stället lett till ökade sociala problem.



Legaliseringsaktivister i Tyskland. Foto: Adobe Stock

Europa som marknad för legalisering?



Europa befinner sig i en tid av förändring när det gäller narkotikapolitik, och cannabislegalisering har blivit en fråga som diskuteras allt oftare. Medan vissa länder, som Malta och Luxemburg, har tagit mindre men konkreta steg mot legalisering, präglas andra av politisk osäkerhet och oenighet. I centrum för debatten står förstas Tyskland, där en legalisering av vissa beskrivs som en politisk vändpunkt för hela regionen.

FN:s narkotikakonventioner och EU-rätten sätter tydliga gränser för hur långt länder kan gå, men flera regeringar söker nu vägar att kringgå dessa regelverk. Schweiz har valt en väg med kontrollerade försök med cannabis i butiker och Tyskland vill slå in på samma spår. Genom att göra det i form av vetenskaplig verksamhet menar man att åtgärderna är i linje med narkotikakonventionerna. Nederländerna har – trots sin långa historia av tolerans genom coffeeshops – fortfarande en illegal marknad för odling och distribution, men har startat försök med en helt legal kedja som också inkluderar produktion och distribution.

Utvecklingen i Europa sker inte i ett vakuum. Den drivs i stor utsträckning av det narrativ som etablerats i Nordamerika, där cannabisindustrin och

andra legaliseringsförespråkare under lång tid har byggt upp en bild av legalisering som den enda vägen framåt. Nu sprids detta budskap till Europa, där industrin ser en ny och lovande marknad. Men tittar man lite närmare är den europeiska vägen mot legalisering varken självklar eller rak.

Hur långt kan Europa gå?

Den europeiska debatten om legalisering av cannabis präglas av en balansgång mellan nationella ambitioner, EU:s regelverk och FN:s narkotikakonventioner. Länder som Malta, Luxemburg och Tyskland driver på för en mer liberal politik, men det finns tydliga rättsliga och politiska hinder som begränsar hur långt Europa kan gå utan att bryta mot europeisk och internationell lag.

FN:s narkotikakonventioner – en central ram

FN:s narkotikakonventioner, med 1961 års allmänna narkotikakonvention i centrum, förbjuder odling, produktion och försäljning av cannabis för annat än medicinska och vetenskapliga ändamål. Undantagen för “vetenskapliga ändamål” är ursprungligen avsedda för forskning om behandling, kontroll och skadeverkningar, knappast för att undersöka modeller för legalisering – en utveckling som konventionerna i grunden förbjuder.

När europeiska länder nu hänvisar till dessa undantag för att genomföra försök med legalisering prövas gränserna för det internationella narkotikakontrollsystemet. Detta skapar en konflikt mellan nationella politiska ambitioner och det globala regelverket, där risken är att legitimiteten för konventionerna undergrävs.

EU-rätten – samordning och rättsliga begränsningar

EU:s rättsliga ramverk sätter också mycket tydliga gränser för medlemsländer som vill legalisera cannabis. Schengenavtalet och EU:s narkotikadirektiv förbjuder produktion, handel och försäljning av narkotika, inklusive cannabis, med undantag för medicinska ändamål. Legaliseringsförsök riskerar därmed att stå i direkt konflikt med EU-rätten.

I Tyskland, där regeringen har fört en dialog med EU-kommissionen för att säkra stöd för sina legaliseringsplaner, har processen visat hur svår denna balansgång är. Även om begränsade initiativ drivs framåt, återstår frågor om hur långt ett enskilt EU-land kan gå utan att bryta mot unionens regelverk.

Kommissionens bedömningar handlar sannolikt inte bara om strikt juridiska tolkningar, utan också om politiska avvägningar. I slutändan kommer det politiska trycket från medlemsstaterna – både för och emot legalisering – sannolikt att spela en avgörande roll.



Malta och Luxemburg tillåter begränsad hemmaodling av cannabis. Malta har också öppnat för cannabisklubbar. Foto: Adobe Stock

Under radarn: Maltas och Luxemburgs cannabisreformer

Medan större europeiska länder som Tyskland och Schweiz väckt omfattande debatt om cannabislegalisering, har Malta och Luxemburg genomfört reformer under betydligt mindre offentlig uppmärksamhet. Dessa förändringar har skett i skuggan av den europeiska narkotikapolitiska debatten och utan några större diskussioner i EU.

Malta – först i Europa



Malta blev det första landet i Europa att legalisera cannabis genom lagstiftning som trädde i kraft 2021. Reformen tillåter:

- Innehav av upp till 7 gram cannabis för eget bruk.
- Odling av upp till fyra plantor per hushåll, så länge odlingen sker på en ”säker och diskret plats”.
- Ideella cannabisklubbar som kan distribuera cannabis till sina medlemmar inom strikta gränser: 7 gram per dag och högst 50 gram per månad per person.

Den maltesiska regeringen har också genomfört informationskampanjer för att klargöra att försäljning av cannabis som odlats hemma är olagligt och att konsumtion på offentliga platser leder till böter. Trots detta har antalet akuta vårdbesök kopplade till cannabis fyrdubblats sedan reformens införande, vilket har väckt kritik från olika samhällsaktörer.

Luxemburg – en begränsad reform



I Luxemburg antogs en mer restriktiv reform 2023, som tillåter odling av upp till fyra cannabisplantor per hushåll för eget bruk samt konsumtion av cannabis i det egna hemmet.

Försäljning och innehav av cannabis utanför hemmet är fortfarande förbjudet, och den nuvarande regeringen har gjort det tydligt att ytterligare steg mot legalisering, såsom kommersiell försäljning eller tillåtelse för cannabisklubbar, inte är aktuellt. Luxemburgs regering har därmed valt en försiktig linje som avviker från de mer omfattande reformer som diskuterats i länder som Tyskland och Schweiz.

En strategi i skuggan av internationella överenskommelser

Både Malta och Luxemburg har genomfört reformer som står i konflikt med EU:s narkotikaregler och FN:s konventioner, men har lyckats genomföra dem utan några större reaktioner, sannolikt tack vare att de är begränsade, inte öppnar för en fullständig kommersiell marknad och för att påverkan på övriga EU-länder kan antas vara begränsad.

Tysklands legalisering (i den något mer begränsade form den kom att få) delar tydligt drag med Maltas. Dessa exempel kan komma att inspirera andra att genomföra liknande reformer då inga tydliga signaler skickats från vare sig EU-kommissionen eller andra medlemsländer.

Huvudsakliga källor: NPC reder ut: Luxemburgs narkotikapolitik och NPC reder ut: Maltas narkotikapolitik. NPC, 2024

Från tolerans till legal produktion: Nederländerna på väg mot legalisering?



Nederländerna har länge haft en särpräglad cannabislagstiftning, där innehav och konsumtion av små mängder cannabis, upp till 5 gram för eget bruk eller upp till 5 cannabisplantor per hushåll, tolereras av rättssystemet. Det innebär att polisen och rättsväsendet i praktiken inte prioriterar ingripanden mot individer som innehar dessa mängder för personligt bruk, trots att innehav och konsumtion är formellt förbjudet enligt lag. I landet finns också coffeeshops, som är särskilt licensierade att sälja cannabis till kunder. Försäljningen i dessa butiker är tolererad, men sker under strikta regler.

Kommunerna har rätt att licensiera och reglera coffeeshops, vilket ger dem ett visst utrymme att besluta om specifika regler för verksamheten. Dessa kan inkludera exempelvis var i kommunen de får finnas, vilka öppettider som är tillåtna och regler för hur mycket cannabis som får säljas till en kund. Kommunerna kan också sätta restriktioner för att coffeeshops inte ska orsaka ordningsstörningar.

Förbudet mot produktion och distribution av cannabis tillämpas fortfarande i Nederländerna, vilket innebär att coffeeshops inte får producera den cannabis de säljer. De är istället beroende av den illegala marknaden för att få tag på cannabisprodukter. Denna gråzon, där konsumtion och försäljning är tolererade men produktion och distribution förblir olagliga, gör att den nederländska modellen ibland beskrivs som en mellanform mellan full legalisering och ett strikt förbud.

”Förbudet mot produktion och distribution av cannabis tillämpas fortfarande i Nederländerna, vilket innebär att coffeeshops inte får producera den cannabis de säljer.”

Pilotprogram för kontrollerad försörjning – men politiken är fortsatt omstridd

För att ta bort beroendet av den illegala marknaden har Nederländerna nyligen inlett en pilotstudie för att undersöka hur en helt legal försörjningskedja för cannabis skulle kunna se ut. Inledande studier och uppstartsfasen av försörjningen genomfördes under de första månaderna av 2024 i kommunerna Tilburg och Breda, och under sommaren 2024 tillkom ytterligare åtta kommuner. Testperioden för dessa tio kommuner inleddes officiellt i september 2024 och pågår fram till andra kvartalet 2028.

Trots de ambitioner som finns med pilotprogrammet är politiken kring cannabis fortfarande omstridd. De som är positiva till reformen argumenterar för att en kontrollerad försörjning kan bidra till att minska det kriminella inflytandet, höja kvaliteten på cannabisprodukterna och skapa en tryggare

marknad. Dessutom betonas av vissa att Nederländerna, genom att etablera en reglerad produktion, skulle kunna fungera som ett föredöme för andra europeiska länder som överväger liknande reformer.

Å andra sidan finns det ett starkt motstånd från politiska grupper som varnar för att en legalisering, även om den sker gradvis genom pilotförsök, skulle kunna leda till ökad konsumtion, särskilt bland unga, och en ännu större normalisering av cannabisbruk. Kritiker pekar också på riskerna för att en legal marknad kan undergräva folkhälsomål och öka de sociala problem som redan finns i relation till cannabisbruk. En annan oro är att Nederländerna, genom att öppna för en kontrollerad marknad, även öppnar dörren för stora kommersiella aktörer, vilket kan skapa en stark lobby för ytterligare legaliseringsreformer.

Framtida beslut: Ska Nederländerna legalisera cannabismarknaden?

När pilotperioden för den kontrollerade försörjningen av cannabis är avslutad, kommer den nederländska regeringen att fatta ett avgörande beslut om Nederländerna ska legalisera cannabismarknaden fullt ut eller om försökstiden bör förlängas. De politiska och rättsliga diskussionerna om detta beslut är redan intensiva, och det finns tydliga linjer mellan dem som driver på för legalisering och de som motsätter sig den. Förespråkarna för legalisering – främst från partierna De Gröna och D66 – argumenterar för att en reglerad marknad kan minska den illegala handeln, förbättra säkerheten och kvaliteten på cannabisprodukter samt generera ekonomiska vinster genom skatteintäkter.

”Motståndarna, särskilt VVD och SGP, varnar för att en legalisering skulle normalisera cannabisbruk och öka konsumtionen, särskilt bland unga.”

Motståndarna, särskilt VVD och SGP, varnar för att en legalisering skulle normalisera cannabisbruk och öka konsumtionen, särskilt bland unga. De är också

oroade för att en kommersialisering av cannabis kan skapa en marknad driven av vinstintressen, vilket skulle förvärra de sociala och folkhälsomässiga konsekvenserna. Kritiker framhåller också att en sådan marknad kan leda till ett minskat fokus på skademinimering och förebyggande insatser, vilket skulle kunna öka belastningen på vård och stöd.

Huvudsaklig källa: NPC reder ut: Nederländernas narkotikapolitik



Den tyska regeringen fick nöja sig med en betydligt mindre ambitiös version av cannabislegalisering än man först tänkte sig. Foto: Adobe Stock

Politisk oenighet kring Tysklands legalisering



Tyskland har kommit att bli en central aktör i diskussionen om cannabislegalisering i Europa. Sedan 2021 har den tyska regeringen, en koalition mellan SPD (Socialdemokraterna), De Gröna och FDP (Fria Demokratiska Partiet) drivit på för en omfattande reform av landets narkotikapolitik. Bakgrunden är hårda regeringsförhandlingar där De Gröna drev frågan hårt och till slut fick med sig övriga partier. Målsättningarna sägs främst vara att begränsa den illegala cannabismarknaden och förbättra skyddet för barn och ungdomar.

Förslaget innefattar legalisering av cannabis för vuxna, samt reglerad odling och konsumtion. Tyskland har emellertid stött på betydande politiska och rättsliga hinder, vilket har lett till att planen har skalats ned jämfört med ursprungsplanerna.

Politisk och rättslig bakgrund

De Gröna och FDP har varit starka förespråkare för en fullskalig legalisering av cannabis, medan SPD har haft en mer försiktig inställning. SPD har förespråkade en balanserad hållning där folkhälsomål beaktas, men koalitionen har också mött hinder i EU-lagstiftningen som gjort att reformerna blivit mer begränsade.

Oppositionen, framför allt CDU/CSU, har kraftigt motsatt sig legaliseringen och uttryckt oro för att en sådan reform skulle kunna leda till ökad användning,

särskilt bland ungdomar. De menar att detta skulle förvärra redan existerande folkhälsoproblem som relaterar till beroende och psykisk ohälsa. En del inom oppositionen hävdar även att legalisering kan undergräva arbetet mot narkotika-relaterad brottslighet och öka riskerna för oönskade samhällseffekter.

Samtidigt har Tyskland behövt navigera EU:s rättsliga ramverk och FN:s narkotikakonventioner. Enligt EU:s narkotikadirektiv är produktion, handel och försäljning av cannabis förbjudet, med undantag för medicinska ändamål. Detta innebär att fullständig legalisering på nationell nivå otvetydigt skulle kunna strida mot EU:s regler.

”Dialogen med kommissionen ledde till att de ursprungliga planerna på legalisering skalades ner till den mer begränsade version som nu börjat implementeras.”

Detta innebär att fullständig legalisering på nationell nivå otvetydigt skulle kunna strida mot EU:s regler.

För att säkerställa att reformen inte står i konflikt med dessa rättsliga ramar har Tyskland fört en informell dialog med EU-kommissionen. Dialogen med kom-

missionen ledde till att de ursprungliga planerna på legalisering skalades ner till den mer begränsade version som nu börjat implementeras. För att gå vidare med steg 2 – försöksverksamhet med legal försäljning av cannabis – krävs enligt den tyska regeringen sannolikt ett formellt notifieringsförfarande gentemot EU-kommissionen och övriga medlemsländer.⁴ Någon notifikation har i skrivande stund inte lämnats in till kommissionen.

Legalisering i Tyskland – en tidslinje:

2021: Den tyska regeringen började arbeta med ett utkast till en plan för cannabislegalisering. Det föreslagna initiativet skulle tillåta medborgare att odla cannabis för eget bruk och skapa lagliga cannabisklubbar för konsumtion och distribution i begränsade mängder.

2022: Regeringen presenterade ett detaljerat lagförslag om legalisering, vilket inkluderade två huvudpelare: (1) möjligheten att konsumera och odla cannabis för eget bruk, samt (2) att skapa ett system för kontrollerad försäljning genom regionala försöksprojekt.

23 februari 2024: Tysklands parlament, Bundestag, röstade för att legalisera cannabis för eget bruk. Enligt det nya lagförslaget tillåts vuxna att inneha upp till 25 gram cannabis i offentliga miljöer och upp till 50 gram hemma. Varje individ får även odla upp till tre egna cannabisplantor hemma. Som en del av lagförslaget blev icke-vinstdrivande cannabisklubbar för vuxna med maximalt 500 medlemmar lagliga i Tyskland från och med 1 juli 2024.

1 april 2024: Den första fasen av Tysklands cannabislegalisering trädde i kraft, vilken tillåter vuxna att odla upp till tre cannabisplantor för eget bruk och inneha upp till 25 gram cannabis i offentliga miljöer.

1 juli 2024: Den andra fasen trädde i kraft, vilken tillåter etablering av cannabisklubbar för vuxna med upp till 500 medlemmar. Implementeringen har

dock gått långsamt. I september 2024 hade 14 klubbar fått licenser beviljade, i fyra olika delstater.

2025: Nästa steg innebär försök med kommersiell försäljning av cannabis i licensierade butiker. I skrivande stund (januari 2025) är denna fas ännu inte implementerad, men under slutet av 2024 publicerades uppgifter om att förberedelser inletts för att starta i två städer under 2025. Försöken handlar om att skapa en kontrollerad marknad för cannabis där produkterna ska distribueras och säljas i licensierade butiker.

23 februari 2025: Val genomförs i Tyskland efter att koalitionen med SPD, De Gröna och FDP har kollapsat. En ny regering med en annan sammansättning kan komma att ompröva legaliseringen vilket skulle kunna innebära en förändring eller en fördröjning av de planerade reformerna. CDU och CSU har konsekvent motsatt sig legaliseringen, och Friedrich Merz, ordförande för CDU, har uttryckt att om hans parti vinner nästa val, kommer de att arbeta för att återkalla cannabislagstiftningen.

Framtiden är osäker

Framtiden för Tysklands cannabisreform är osäker. Den politiska situationen och valet i början av 2025 kan komma att bli avgörande då stora delar av oppositionen är negativ till legaliseringen. Allt fler kritiker varnar för att legalisering av cannabis kan ge upphov till nya samhällsproblem, som ökad cannabisanvändning bland unga och ökade risker för trafiksäkerheten. En annan oro som hörs är att en kommersialisering av cannabis kan skapa en marknad som styrs av vinstintressen, vilket skulle kunna öka både bruk och skadeverkningar.

”Den politiska situationen och valet i början av 2025 kan komma att bli avgörande då stora delar av oppositionen är negativ till legaliseringen.”

Även om den första fasen av legalisering har genomförts, återstår den andra fasen, som innebär att kommersiell försäljning av cannabis kan tillåtas i försöksprojekt. Cannabisindustrin driver på för en snabb implementering och pekar på en potentiell marknad värd hundratals miljoner euro. Samtidigt kvarstår juridiska frågetecken kring hur detta ska kunna genomföras inom ramen för EU:s regelverk.

Försök med legala butiker för cannabis förväntas i skrivande stund kunna inledas under 2025, men tidslinjen och omfattningen beror på hur den politiska diskussionen utvecklas och de juridiska processerna fortskrider.

Sammanfattningsvis har Tyskland tagit ett första steg mot en liberalisering av sin cannabispolitik, men reformen är fortfarande i en tidig fas. Diskussionerna om den kommersiella försäljningen och den politiska oenigheten fortsätter, och det återstår att se hur denna modell utvecklas i praktiken.

Medicinsk cannabis – en trojansk häst från cannabisindustrin?

Tyskland öppnade för bredare förskrivning av cannabis för medicinskt bruk 2017. Den nya lagen, som trädde i kraft i mars samma år, gjorde det möjligt för läkare att förskriva medicinsk cannabis till patienter med svåra eller kroniska sjukdomstillstånd, såsom smärta, multipel skleros, vissa neurologiska sjukdomar och patienter i palliativ vård.

För patienter som inte bedömdes få tillräcklig hjälp med andra läkemedel erbjöds möjligheten att få behandlingen täckt av sjukförsäkringen, efter godkännande från det federala sjukförsäkringsorganet. Förskrivningen var dock begränsad och inbegrep omfattande administration och dokumentationskrav.

I samband med legaliseringen av cannabis i Tyskland 2024, öppnades marknaden för så kallad medicinsk cannabis ännu mer. Cannabis klassas inte längre som narkotika i Tyskland och det är därmed enklare att skriva ut. Bedömare från cannabisindustrin menar att detta – åtminstone på kort sikt – kommer att få större betydelse än den begränsade legaliseringen:⁵ *”Detta illustreras av rapporter om en snabbt ökande patientefterfrågan, då många nya patienter söker cannabis genom medicinska kanaler efter att tillgångshindren sänkts. Hälso- och sjukvårdspersonal, producenter och distributörer vittnar alla om samma sak – när de nya reglerna trädde i kraft förändrades situationen över en natt.”*

”Klart är också att så kallad medicinsk cannabis har varit en viktig dörröppnare för legalisering och kommersialisering i många delstater i USA”

Marknaden för medicinsk cannabis i Tyskland beräknas vara värd omkring 420 miljoner euro (2024) och beräknas enligt analysföretaget Prohibition Partners nå 1 miljard euro om bara några år (2028). Samma analysföretag förutsåg dock 2019 att marknaden

redan under 2024 skulle vara värd närmare 8 miljarder euro, så här finns en tendens till överskattning.⁶

Klart är att cannabisindustrin är intresserad. Intresset för marknaden är stort och flera nordamerikanska företag är redan verksamma i Tyskland och övriga Europa. Klart är också att så kallad medicinsk cannabis har varit en viktig dörröppnare för legalisering och kommersialisering i många delstater i USA, och mycket talar för att industrin försöker använda samma strategi även i Europa.

Huvudsaklig källa: NPC reder ut: Tysklands narkotikapolitik. NPC, 2024



Den tjeckiska regeringen har tidigare tydligt uttalat en ambition att legalisera cannabis. Nu har det parti som drivit frågan hårdast lämnat regeringen och drogsamordnaren avgått. Foto: Coldsnowstorm/Getty Images

Tjeckien: Ingen politisk enighet för legalisering



Tjeckien har en av Europas mest liberala synsätt på cannabis, med den högsta andelen unga vuxna (15–34 år) som rapporterar cannabisanvändning under de senaste 12 månaderna (22,9 procent enligt European Drug Report 2023). Medicinsk cannabis har varit lagligt sedan 2013, och landets regering har i flera år diskuterat en fullskalig legalisering.

Reformförslag och politisk oenighet

I slutet av 2022 meddelade den tjeckiska regeringen att de ville legalisera bruk av cannabis och tillåta viss odling för eget bruk. I planen fanns också en tydlig ambition kring att skapa en lagligt reglerad och beskattad marknad för cannabisförsäljning.

Året efter antog regeringen en uppdaterad beroendepolitisk handlingsplan. Handlingsplanen listar fem prioriteringar, varav en är att införa en reglerad marknad för cannabis och andra beroendeframkallande medel, som tobak och alkohol och spel. Regleringsmodellerna ska utformas olika beroende på vad de reglerar. Tanken är att regleringen ska begränsa den illegala marknaden. Modellerna ska också stödjas av prevention och behandling, inklusive program för tidig intervention.

Under sommaren 2023 fick regeringens drogsamordnare, Jindřich Vobořil, i uppdrag att utarbeta ett lagförslag. Under sommaren började dock en proteströrelse växa fram, med politiker från ett par av partierna i regeringskoalitionen som frontfigurer.

Den politiska dynamiken är med andra ord komplex, med oenighet både inom regeringskoalitionen och mellan olika intressegrupper. Medan vissa partier, som Piratpartiet, starkt drev på för en omfattande legalisering, motsatte sig andra, som Kristdemokratiska unionen-Folkpartiet (KDU-ČSL), den typen av reformer.

Oenigheten ledde till utdragna förhandlingar. I januari 2024 presenterades resultatet, men det skarpa förslaget var en kompromiss och inte alls lika långtgående som det ursprungligen var tänkt. Jämfört med det ursprungliga förslaget saknades både cannabisklubbar och en legal marknad. Drogsumordnaren tillkännagav dock, redan i samband med presentationen av kompromissförslaget, att han även avsåg att lägga fram det ursprungliga förslaget för parlamentet.

I juli 2024 avgick drogsamordnaren Vobořil, enligt uppgift efter ”påtryckningar från olika intressegrupper”.⁷ Några månader senare, i september, meddelade Piratpartiet att de lämnar den styrande fempartikoalitionen, efter att ha gjort katastrofresultat i de regionala valen i landet. De krafter som starkast drivit på för legalisering har därmed lämnat viktiga positioner.

Industrin trycker på – men hinder kvarstår

Cannabisindustrin har vuxit snabbt i Tjeckien sedan öppningen för medicinsk cannabis och spelar redan en betydande roll på den europeiska marknaden. En stor del av den cannabis som produceras i Tjeckien exporteras till andra EU-länder, främst Tyskland och Polen. Industrin har utvecklats under strikta regler med laboratorieliknande odlingsförhållanden och omfattande kvalitetskontroll. Denna utveckling har positionerat Tjeckien som en potentiell ledare i den europeiska cannabisproduktionen.

Civilsamhällsorganisationer som Safe Cannabis Association och CzechHemp, tillsammans med Racionální regulace, har spelat en aktiv roll i att driva på för en legal marknad för cannabis. De framhåller att en sådan marknad inte bara skulle minska den illegala handeln, utan också generera betydande skatteintäkter. Den tidigare drogsamordnaren Jindřich Vobořil menar att en reglerad marknad skulle kunna bidra med upp till 15 miljarder tjeckiska kronor (cirka 7 miljarder SEK) årligen i skatteintäkter.

Samtidigt kvarstår hinder för utvecklingen av en laglig marknad för rekreationsbruk. EU:s regelverk tillåter inte fullständig legalisering av cannabis, och konservativa politiska partier, särskilt Kristdemokratiska unionen-Folkpartiet (KDU-ČSL), motsätter sig reformer som involverar en kommersiell marknad. Trots detta fortsätter den medicinska cannabisindustrin att växa, och aktörer inom sektorn ser nya möjligheter att expandera på den internationella marknaden.

Huvudsaklig källa: NPC reder ut: Tjeckiens narkotikapolitik. NPC, 2024.



Cannabis över disk i Schweiz. Det testas nu i sju olika pilotprogram runt om i landet. Foto: Fabrice Coffrini/Getty Images

Att kringgå FN:s konventioner: Schweiz testar legalisering utifrån 'vetenskapliga ändamål'



I september 2020 godkände det schweiziska parlamentet en förändring av landets narkotikalagstiftning som möjliggjorde vetenskapliga studier av cannabisförsäljning för så kallat rekreativt bruk. Ambitionen sägs vara att minska den illegala marknaden och att kunna sälja cannabis som är kontrollerad. Detta följde på en längre tids utveckling mot en mer liberal cannabispolitik. En opinionsundersökning visade att cirka 70 procent av befolkningen stödde en liberalisering (2021). Parallellt har Schweiz en av Europas högsta konsumtionsnivåer av cannabis bland unga.

”Med start våren 2023 har landet lanserat sju pilotprojekt som testar olika modeller för legal cannabisförsäljning.”

Med start våren 2023 har landet, delvis i samarbete med cannabisindustrin, lanserat sju pilotprojekt som testar olika modeller för legal cannabisförsäljning. Projekten omfattar totalt cirka 17 500 deltagare och genomförs i sex olika kantonerna. De testar olika försäljningsmodeller – från apotek och cannabisklubbar till ideella organisationer – och utvärderas genom både randomiserade studier och observationsstudier.

De största projekten är Cannabis Research Zürich (7500 deltagare) och Grashaus Projects i Basel (3950 deltagare), medan övriga projekt har mellan

400 och 2100 deltagare. Några projekt, som WeedCare i Basel och SCRIPT i Bern, använder kontrollgrupper för att stärka den vetenskapliga kvaliteten.

En central begränsning är att projekten enbart studerar effekter på personer som redan är regelbundna cannabisanvändare. Deltagarna är övervägande män (cirka 80 procent) med etablerade konsumtionsmönster – i flera projekt använder majoriteten cannabis flera gånger i veckan. Detta innebär att studierna inte kan besvara centrala frågor om hur en legalisering skulle påverka:

- Total konsumtion i befolkningen
- Nyrekrytering till cannabisbruk
- Påverkan på ungdomars bruk av cannabis
- Långsiktiga folkhälsoeffekter

Istället fokuserar utvärderingarna på frågor som hur olika försäljningsmodeller fungerar praktiskt, produktkvalitet och säkerhet, konkurrens med den illegala marknaden och möjligheter till rådgivning och intervention via försäljningsställen.

Första resultaten från pilotprojektet ZüriCan i Zürich visar på utmaningar – många deltagare fortsätter att köpa cannabis illegalt på grund av miss-

”En central begränsning är att projekten enbart studerar effekter på personer som redan är regelbundna cannabisanvändare.”

nöje med det legala utbudets kvalitet och begränsningar. Detta illustrerar svårigheten att konkurrera med den illegala marknaden, även under kontrollerade former.

Projekten är kontroversiella inom Schweiz. Till exempel avstyrkte regeringsrådet i

kantonen Bern SCRIPT-projektet med hänvisning till att det redan finns tillräcklig kunskap om cannabisens skadeverkningar och att projekten riskerar att normalisera användning. Denna kritik belyser spänningen mellan vetenskaplig utvärdering av reglerad försäljning och risken för oönskade signaleffekter till befolkningen i stort.

Att försöken genomförs inom ramen för vetenskapliga studier är också ett sätt för landet att följa FN:s narkotikakonventioner, som tillåter användning för medicinska och vetenskapliga ändamål. Detsamma gäller för EU:s reglering. Dock var det knappast intentionen med FN:s eller EU:s öppning för vetenskapliga ändamål att genomföra studier med syfte att skapa en legal marknad för försäljning för rekreativt bruk.

Huvudsaklig källa: NPC reder ut: Schweiz narkotikapolitik. NPC, 2024



Coffeeshop i Amsterdam. Här tolereras försäljning av cannabis, trots att det inte är lagligt i landet. Foto: Adobe Stock.

Avkriminalisering av narkotika i Europa

Skilda vägar – oklara resultat

Avkriminalisering av narkotika i Europa diskuteras ofta som om det vore en enhetlig policy. En närmare granskning av de olika modeller som används i de europeiska länder som brukar beskrivas som ”avkriminaliserade” visar dock på stora skillnader i både utformning och genomförande – och resultaten av reformerna är långtifrån entydiga.

Avkriminalisering oklart begrepp

Vad “avkriminalisering” innebär i praktiken är långtifrån otvetydigt. Inget europeiskt land har helt avskaffat sanktioner för innehav av narkotika, istället tillämpar länder olika lösningar. Dessa sträcker sig från administrativa böter – från så lite som 20 euro i Slovenien till 2 600 euro i Kroatien – till system som fokuserar på behandlingsalternativ. Medan vissa länder, som Spanien och Slovenien, tillämpar sina modeller på all narkotika, begränsar andra, som Belgien och Schweiz, sig enbart till cannabis. Vissa länder anger tydliga mängdgränser för vad som räknas som personligt bruk, medan andra låter detta avgöras från fall till fall.

Diskussionen om avkriminalisering präglas dessutom av flera missuppfattningar. Alla länder vi har granskat för rapporten har behållit någon form av sanktioner – administrativa böter, krav på behandling eller till och med indragning av körkort. Luxemburg är ett tydligt exempel på förvirringen kring begreppet. Landet beskrivs ofta som att det “avkriminaliserat” narkotika, trots att reformen 2001 egentligen bara avskaffade fängelsestraff och fortfarande har kvar andra kriminaliserande påföljder. Modeller med böter kan sägas likna Sveriges, där fängelse förvisso finns kvar i straffskalan, men inte tillämpas i praktiken för ringa narkotikabrott.

Inga entydiga resultat

Resultaten av reformerna är också långtifrån entydiga. Argumenten som förs fram för en avkriminalisering handlar ofta om att reformen gör att fler får hjälp och att den narkotikarelaterade dödligheten då kan minska. Statistiken visar dock inga tydliga trender. I vissa länder, som Italien och Tjeckien, har dödsfallen minskat efter reformerna, medan andra, som Slovenien och Spanien, rapporterar kraftiga ökningar. Konsumtionsnivåerna varierar också – i vissa länder, som Tjeckien och Belgien, har användningen minskat, medan den i andra, som Kroatien och Spanien, har ökat.

”Intervjustudier visar dock att det faktum att förbudet finns är ett starkt bidragande skäl till att unga människor avstår från att använda narkotika.”

Intervjustudier visar dock att det faktum att förbudet finns är ett starkt bidragande skäl till att unga människor avstår från att använda narkotika. En

svensk studie säger bland annat att förbudet ”uppfattas av de flesta som en framträdande anledning att själv avstå från bruk och även en omständighet som hindrar folk i allmänhet från att använda cannabis.”⁸ Liknande resultat framkommer i en undersökning gjord av IPSOS (beställd av NPC), där det framgår att förbudet är ett av de viktigaste skälen till att unga vuxna väljer att inte använda cannabis.⁹

Några enkla slutsatser om avkriminaliseringens effekter kan därför inte dras, men framgång när det gäller minskade skadeverkningar verkar snarare bero på tillgång till omfattande hälso- och sociala tjänster än på borttagna förbud.

Huvudsaklig källa: *Decriminalization in Europe: 10 voices beyond Portugal and the Netherlands*. NPC, 2020



Portugal har lyfts av många som ett föredöme – nu ligger narkotikadödligheten högre än innan avkriminaliseringen och allt fler röster höjs för en förändring av politiken. Foto: Pierre Andersson

Portugal: Föredöme eller varnande exempel?



År 2001 avkriminaliserade Portugal innehav och användning av narkotika för personligt bruk som en del av en bredare reform av narkotikapolitiken. Landet stod inför en akut heroinepidemi med höga nivåer av narkotikarelaterad dödlighet och HIV-smitta. Genom att flytta påföljder från rättssystemet till administrativa avrådningskommisioner, och samtidigt ge ett massivt resurstillskott till vård och behandling hoppades man minska både dödligheten och bruket av narkotika.

Reformen hyllades av många för sina initiala framgångar. Den narkotikarelaterade dödligheten minskade drastiskt under de första åren, och landet lyftes fram som en förebild i den internationella diskussionen. Men på senare år har utvecklingen väckt frågor. Enligt den senaste statistiken (2021) är dödligheten nu 56 procent högre än året innan avkriminaliseringen, något som har kopplats till ekonomiska nedskärningar som drastiskt minskade

”Enligt den senaste statistiken (2021) är dödligheten nu 56 procent högre än året innan avkriminaliseringen”

resurserna till vård och prevention efter den ekonomiska kris som Portugal gick igenom efter 2009.¹⁰

Sanktioner och påföljder kvarstår

Trots avkriminaliseringen kvarstår sanktioner för narkotikabruk och innehav i Portugal.¹¹ Påföljderna hanteras av avrådningskommissioner och kan inkludera:

- Böter från €25 upp till en minimilön (€820) beroende på substans och situation.
- Yrkesförbud för vissa professioner.
- Förbud mot att vistas på vissa platser eller umgås med specifika personer.
- Obligatorisk anmälningsplikt eller deltagande i vårdprogram.

Gränser för innehav för personligt bruk varierar beroende på substans, från 1 gram heroin eller ecstasy till 25 gram cannabis. Polisens roll är fortsatt densamma (men rapporterna skickas till avrådningskommissionerna istället för åklagarmyndigheten), och narkotikan beslagtogs alltid vid ingripanden.

Inte längre ett föredöme

Portugal visar att avkriminalisering inte är en universallösning. Landets initiala framgångar följde på stora satsningar på vård och behandling. När dessa resurser drogs tillbaka ökade dödligheten igen. João Goulão, chef för landets narkotikamyndighet och en av personerna i den expertgrupp som designade reformerna som genomfördes 2001 säger själv i intervjuer att ”det vi har idag är inte något att ta efter”.¹⁰

Huvudsaklig källa: *Avkriminalisering av narkotika: Lärdomar från Portugal*. NPC, 2024



Nu dras mattan undan för cannabisklubbarna i Barcelona. Stadens styre ser dem som en del av en "önskad modell". Foto David Ramos / Getty Images

Cannabisklubbar i Barcelona – nu stängs de



Cannabisklubbar har varit en del av Barcelonas stadsliv sedan 2001, när "The Cannabis Tasters Club of Barcelona" grundades. Dessa föreningar erbjuder sina medlemmar en plats för odling och konsumtion av cannabis i privat regi. Klubbarna har kunnat verka genom att använda sig av lokala lagar som tillåter privat odling och konsumtion i begränsad omfattning, även om cannabis i sig är olagligt i landet.¹²

Antalet klubbar har ökat markant under de senaste åren – uppskattningsvis har det som mest funnits över 200 aktiva cannabisklubbar i Barcelona. Dessa klubbar har i praktiken varit relativt öppna och haft både lokala och internationella besökare som "medlemmar", vilket bidragit till stadens rykte som ett centrum för cannabisturism.

Dock har klubbarnas existens blivit allt mer ifrågasatt. Lokala myndigheter försökte stänga ner dem redan 2014 men misslyckades. Efter att Spaniens högsta domstol 2021 ogiltigförklarade den lokala förordningen "La Rosa Verda", som tidigare reglerade verksamheten och gav klubbarna en juridisk grund, är läget ett annat.

"Vice borgmästare Albert Batlle har kallat klubbarna för "en önskad modell" och uttryckt en tydlig avsikt att få bort dem."

Under ledning av Barcelonas nya borgmästare Jaume Collboni, från Socialistpartiet i Katalonien, har stadens policy gentemot cannabisklubbar skärpts. Lokala myndigheter, med stöd av den kommunala polisen Guàrdia Urbana, har intensifierat sina inspektioner och stängt ett stort antal klubbar, varav vissa med tvångsåtgärder. Vice borgmästare Albert Batlle har kallat klubbarna för "en önskad modell" och uttryckt en tydlig avsikt att få bort dem.¹³



Andra vägar framåt

Samtidigt som några länder söker vägar för en liberalisering – där avkriminalisering eller legalisering pekats ut som lösningarna – gör andra länder vägval i en delvis annan riktning. Denna utveckling får betydligt mindre uppmärksamhet medialt och i den narkotikapolitiska debatten, men är minst lika viktig att följa.

Storbritannien går från "harm" till "hope"



Storbritannien står inför betydande utmaningar på narkotikaområdet. Omkring 9,5 procent av befolkningen (16–59 år) har använt narkotika det senaste året, med särskilt hög användning bland unga vuxna. Landet brottas även med stora regionala skillnader i narkotikarelaterad dödlighet, där särskilt Skottland uppvisar alarmerande höga dödstal.

Som svar på dessa utmaningar lanserade Storbritannien 2022 en ambitiös tioårsstrategi med titeln "From Harm to Hope". Strategin betonar vikten av en heltäckande ansats. I strategidokumentet understryks att avkriminalisering skulle kunna medföra ökad användning av narkotika, vilket gör att landet valt bort den lösningen.

"I strategidokumentet understryks att avkriminalisering skulle kunna medföra ökad användning av narkotika, vilket gör att landet valt bort den lösningen."

Den brittiska modellen bygger på tre pelare: minska tillgången till narkotika (genom insatser av tull och polis), stärka behandling och återhämtning, samt utveckla det förebyggande arbetet med särskilt fokus på att förhindra att nya generationer börjar använda narkotika. Den tredje pelaren fokuserar på att hålla nere efterfrågan på narkotika, bland annat genom "tuffare men mer meningsfulla konsekvenser".¹⁴

Ökade insatser mot så kallat rekreativ användande kombineras med ett ökat användande av processer "out-of-court", där mindre narkotikabrott hanteras direkt av polisen, med fokus på rehabilitering eller på att motivera personen att sluta använda narkotika. Till exempel finns nu möjlighet till al-

alternativa påföljder med bland annat utbildningsinsatser, samtidigt som man kan få behandling om man har ett beroende.

Strategin innehåller flera konkreta mål, däribland att skapa 54 000 nya behandlingsplatser, stänga över 2 000 kriminella distributionskedjor och förebygga tusen narkotikarelaterade dödsfall. Ett särskilt fokus läggs på rehabilitering av personer i fängelse och stöd till unga med flera samverkande riskfaktorer.

Tidiga utvärderingar visar på blandade resultat. National Audit Office har påpekat att endast tre procent av strategins budget går till långsiktig preventiv verksamhet, något som behöver stärkas för att nå de uppsatta målen.

”National Audit Office har påpekat att endast tre procent av strategins budget går till långsiktig preventiv verksamhet, något som behöver stärkas för att nå de uppsatta målen.”

Samtidigt har strategin bidragit till förbättrad samverkan mellan myndigheter och över 1 200 nya medarbetare hade efter två år rekryterats till preventions- och behandlingsarbetet.

Trots maktskiftet 2024, då Labour tog över regeringsmakten från de kon-

servativa, står den grundläggande narkotikapolitiska linjen fast. Den nuvarande premiärministern har tydligt markerat att varken avkriminalisering eller legalisering är aktuellt, vilket indikerar en långsiktig stabilitet i landets restriktiva narkotikapolitik med fokus på prevention, vård och kontroll.

Huvudsaklig källa: NPC reder ut: Storbritanniens narkotikapolitik. NPC, 2024

Frankrike tar tydligt avstånd från legalisering – satsar mer på kontroll



Frankrike väljer, i kontrast till flera europeiska grannländer, att stärka sin restriktiva linje. Medan grannlandet Tyskland har valt att legalisera cannabis, har den franska regeringen under president Emmanuel Macron istället intensifierat arbetet mot både narkotikahandel och användning.

Situationen i landet är komplex. Frankrike har en av Europas högsta användningsnivåer, där 47,3 procent av befolkningen mellan 15 och 64 år någon gång har använt cannabis. Lika många (48 procent) i åldern 15–24 har någon gång använt cannabis. Dock visar nya data en positiv trend med minskad användning bland ungdomar under det senaste decenniet.

Det kan tyckas paradoxalt att Frankrike också har haft en lagstiftning som är en av de hårdaste i Europa när det gäller cannabis, med fängelse eller böter upp till €3750 som påföljd för det vi i Sverige skulle kalla ringa narkotikabrott. Lagen tillåter dock åklagare att använda alternativa åtgärder, som en ”påminnelse om lagen”.

En utvärdering från 2018 visade att straffen för cannabis knappast tillämpats alls i praktiken, mycket tack vare att alla inblandade tyckte att bötesbeloppen var orimliga. Situationen liknade därmed närmast en de facto-avkriminalisering. För att förbättra situationen infördes 2021 proportionerliga påföljder, som till skillnad från ”påminnelse om lagen” kan tänkas ha en allmänpreventiv effekt. Nu tillämpas ett fast bötesbelopp på €200 för mindre innehav, som sänks till €150 om man betalar inom 15 dagar. Straffet gäller inte minderåriga, och det går att välja andra vägar än böter om personen tydligt behöver sjukvård eller socialt stöd.

”För att förbättra situationen infördes 2021 proportionerliga påföljder, som till skillnad från ”påminnelse om lagen” kan tänkas ha en allmänpreventiv effekt.”

Den franska regeringen lanserade också i mars 2023 en omfattande ”interministeriell strategi mot beroendeframkallande medel”. Inrikesminister Gérald Darmanin, med stöd från president Macron, har gjort kampen mot narkotikahandel till en central prioritering. I april 2024 inledde Frankrike sin största insats någonsin mot narkotikahandel, vilket understryker landets beslutsamhet.

Parallellt med kontrollinsatserna lägger den franska staten betydande resurser på stödinsatser för personer med narkotikaproblem, med fokus på psykologiskt stöd och hjälp med att bryta beroenden.

Huvudsaklig källa: NPC reder ut: Frankrikes narkotikapolitik. NPC, 2024



Efter att förslaget om avkriminalisering föll planerar nu Norge en modell med smartare påföljder – där den med beroendeproblem kan slippa straff och istället få vård. Foto: Adobe Stock

Norge – från ett rusmedelsförslag till ett annat



Den norska narkotikapolitiken har genomgått betydande förändringar under senare år. En viktig vändpunkt kom 2016 när dåvarande hälsominister Bent Høie föreslog att ansvaret för narkotikabruk skulle flyttas från rättsväsendet till hälsosektorn. Detta ledde till att regeringen 2018 tillsatte en utredning om hur en sådan reform skulle kunna genomföras. Tanken var att gå från ”straff till vård”.

Utredningens förslag presenterades 2019 och förespråkade en omfattande avkriminalisering av innehav för eget bruk. När förslaget behandlades i

”Riksadvokaten har i flera vägledande beslut kraftigt begränsat polisens möjligheter att ingripa mot och utreda mindre narkotikabrott.”

Stortinget 2021 röstades det ner utifrån farhågor om att narkotikaanvändningen skulle riskera att öka med förslaget, men samtidigt beslutade parlamentet att införa ’rådgivande enheter’ i kommunerna. Dessa enheter, som fick 100 miljoner kronor i

statsbudgeten för 2022, skulle erbjuda rådgivning till personer som påträffas med narkotika.

Trots att formell avkriminalisering inte genomförts har praxis ändrats markant. Riksadvokaten har i flera vägledande beslut kraftigt begränsat polisens möjligheter att ingripa mot och utreda mindre narkotikabrott. Kritiker menar att detta har lett till en de facto-avkriminalisering: antalet anmälningar för dessa narkotikabrott har minskat från över 12 000 år 2020 till omkring 5 800 år 2023.

Utvecklingen har väckt oro. Få personer kommer i praktiken till de rådgivande enheterna – i de sex största städerna handlade det om endast tio personer under det första året. Samtidigt har kokainanvändningen ökat markant, särskilt bland unga. I Oslo uppger 17 procent av pojkarna i avgångsklasserna att de använt kokain. Antalet narkotikarelaterade dödsfall har också stigit, från cirka 250 (2021) till över 360 (2023).

Ett avgörande steg togs våren 2022 när Høyesterett (Högsta domstolen) i tre uppmärksammade domar gav personer med narkotikaberoende kraftigt reducerade straff för narkotikainnehav. Detta prejudicerande beslut har dock skapat nya utmaningar. När beroendesjuka ska behandlas annorlunda än andra som använder narkotika, behöver polisen och rättsväsendet kunna avgöra vem som har ett beroende. Riksadvokatens nuvarande riktlinje – att tvivel ska komma den misstänkta till godo – har lett till att polisen ofta avstår från att ingripa överhuvudtaget.

För att hantera denna situation tillsatte regeringen i maj 2023 en särskild utredning (Rushändhevingsutvalget). Utredningen ska ta fram tydliga kriterier för hur man

”Utredningen ska ta fram tydliga kriterier för hur man ska definiera och bedöma narkotikaberoende i rättsliga sammanhang.”

ska definiera och bedöma narkotikaberoende i rättsliga sammanhang. Den ska också se över gränsvärdena för innehav och utvärdera vilka verktyg polisen behöver för att både kunna hjälpa beroendesjuka och ingripa mot ungas droganvändning.

Utredningens slutsatser, som presenterades i juni 2024, kommer att ingå i regeringens större ”förebyggande- och behandlingsreform”. Denna reform väntas skapa ett system där beroendesjuka garanteras vård istället för straff, samtidigt som samhället behåller och förtydligar möjligheterna att ingripa mot annan narkotikaanvändning.


Samtidigt driver oppositionspartierna Høyre och Venstre fortsatt linjen om en mer omfattande avkriminalisering. Mycket tyder på att frågan kommer förbli politiskt kontroversiell, där särskilt Arbeiderpartiet är splittrat mellan en restriktiv nationell linje och mer reformvänliga lokalavdelningar i storstäderna.

Huvudsaklig källa: NPC reder ut: Norsk rusreform. NPC, 2024



I Christiania har cannabis sålts sedan 1970-talet, men nu är det stopp. Foto: Pierre Andersson

Danmark stänger Pusher Street men satsar på skademinimering

 Danmarks narkotikapolitik bygger precis som Sverige och andra länder på en kombination av åtgärder inom olika områden: förebyggande insatser, tidig intervention, behandling, skademinimering och brottsbekämpning. För mindre innehav av narkotika är påföljden oftast böter, men i straffskalan finns fängelse i upp till två år. Användning av narkotika är inte definierat som ett brott i Danmark.¹⁵

Landet har länge präglats av en mer tillåtande syn på narkotika jämfört med närliggande länder – framför allt när det gäller cannabis – men flera forskare menar att Danmark i praktiken gått mot en allt mer restriktiv politik sedan

slutet av 1990-talet.^{16,17} Utvecklingen

beror främst på ökad oro för ungdomars narkotikaanvändning och organiserad brottslighet.

”En central händelse i dansk narkotikapolitik under senaste år är stängningen av Pusher Street i Christiania, Köpenhamn, i april 2024.”

Samtidigt har landet behållit och utvecklat långtgående insatser inom skademi-

nering. I Danmark finns fem brukarrum varav två i Köpenhamn.¹⁸ För att möjliggöra för besökarna att fritt kunna röra sig runt brukarrummen har polisen i Köpenhamn särskilda riktlinjer för dessa områden. Här ska inte mindre mängder narkotika för eget bruk bestraffas eller beslagtogs så länge det handlar om personer över 18 år med ett långvarigt beroende. Bedömningarna görs av enskilda poliser.¹⁹

En central händelse i dansk narkotikapolitik under senaste år är stängningen av Pusher Street i Christiania, Köpenhamn, i april 2024. Pusher Street var länge känt som en öppen marknad för cannabis. Polisen har tidigare gjort begränsade insatser i området, men försäljningen har aldrig tidigare stoppats helt.

Över tid kom narkotikahandeln i Christiania att domineras helt av kriminella gäng. Invånarna i området, som tidigare ofta accepterat narkotikahandeln, blev allt mer oroade över hur den påverkade området. Köpenhamns borgmästare Sophie Hæstorp Andersen sammanfattade läget: ”Pusher Street ska dö, så att Christiania kan leva”.²⁰

Hittills har stängningen gett positiva resultat. Enligt polisen har droghandeln inte spridit sig i någon större omfattning till andra delar av Köpenhamn, även om viss försäljning av cannabis förekommer i närliggande områden.²¹



Diskussion och slutsatser

» Vägen framåt är inte självklar

Narkotikapolitiken befinner sig i en brytningstid, både i Europa och globalt. Många förespråkare för legalisering och avkriminalisering hävdar att Sverige är unikt i sin restriktiva hållning. Men rapporten visar att detta inte stämmer. Flera europeiska länder, som Frankrike och Storbritannien, har valt att behålla sina restriktiva linjer och istället satsa på prevention, kontroll och vårdinsatser. Frankrike har intensifierat arbetet mot organiserad narkotikahandel men fokuserar också på stöd till utsatta grupper, medan Storbritanniens strategi "From Harm to Hope" tydligt avvisar både legalisering och avkriminalisering.

Samtidigt har Tyskland valt en annan väg och blivit en central aktör i legaliseringsdebatten. Landet implementerar nu en stegvis legalisering av cannabis, men reformen är omstridd och har redan skalats ner för att anpassas till EU:s och FN:s rättsliga ramar.

Erfarenheterna från Nordamerika ger ytterligare viktiga lärdomar. Både British Columbia i Kanada och Oregon i USA har tidigare genomfört långtgående avkriminaliseringsreformer, men resultaten har varit långtifrån entydiga. Nu ser vi återkriminalisering genomföras, då problem som öppen droganvändning och ökade dödstal inte kunnat hanteras effektivt. Portugal, ofta framhållet som ett föredöme, visar att avkriminalisering inte är en universallösning. Medan initiala framgångar kopplades till stora satsningar på vård och behandling, har resurserna minskat över tid, vilket bidragit till dödstal som idag är högre än innan avkriminaliseringen.

Den sammantagna bilden visar att vägen framåt varken är rak eller enkel. En modern, evidens- och rättighetsbaserad narkotikapolitik behöver inte bygga på vare sig generell avkriminalisering eller legalisering.

» Cannabisindustrin etablerad i Europa

Cannabisindustrin har snabbt etablerat sig som en aktör på den europeiska marknaden och ser nu kontinenten som en viktig tillväxtmöjlighet. Erfarenheter från Nordamerika visar att industrin använder välkända strategier från tobaks- och alkoholindustrin – omfattande lobbying, marknadsföring och produktutveckling för att driva på normalisering och påverka politiska beslut. Denna utveckling utgör en direkt risk för folkhälsan och förstärker behovet av att motverka kommersiella intressen som prioriterar vinster framför människors välmående.

» Medicinsk cannabis – en trojansk häst från industrin

Medicinsk cannabis har blivit en strategisk dörröppnare för cannabisindustrin och andra som förespråkar legalisering. Det finns legitima (men begränsade) medicinska användningsområden för läkemedel baserade på cannabis, precis som för andra narkotiska preparat som används inom sjukvården. Det finns risker förknippat med förskrivning av alla typer av narkotikaklassade preparat, men så länge gängse rutiner för läkemedel följs (med omfattande tester för effektivitet och biverkningar, godkännande från ansvarig myndighet och ansvarsfull förskrivning) kan riskerna minimeras.

Verkligheten när det gäller ”medicinsk cannabis” ser ofta annorlunda ut. När sådana här system införts på olika platser i världen har de ofta blivit betydligt öppnare och mindre kontrollerade. Det finns gott om exempel på hur cannabis (även i former som kan rökas) förskrivs för en rad symptom, även där evidensen är bristfällig eller saknas helt. Industrin och andra cannabisförespråkare trycker på – den som följer diskussionen online kan lätt förledas att tro att cannabis är en mirakelmedicin som hjälper mot det mesta.

Sådana system underminerar narkotikapolitiken, leder till normförskjutningar kring cannabisbruk och öppnar på sikt dörren för kommersiell legalisering. Detta är inte en slump, utan en medveten strategi från cannabisindustrin och andra aktörer för att etablera och normalisera cannabis på bredare samhällsnivå.

» Norge – En modell som kan inspirera Sverige

Norges senaste reform är ett intressant exempel på en balanserad ansats inom narkotikapolitiken. Istället för att genomföra en generell avkriminalisering har man valt att fokusera på att skydda de mest utsatta, särskilt personer med beroendeproblematik, från straff för ringa narkotikabrott. Genom att införa rådgivande enheter och skapa tydligare kriterier för att avgöra när vård ska prioriteras framför straff hamnar man nära det Narkotikapolitiskt Center tidigare fört fram som ”smartare påföljder”.

Norges tilltänkta modell visar att det är möjligt att erbjuda vård och stöd utan att överge en restriktiv narkotikapolitik. För Sverige, där det finns en uttalad ambition att kombinera kriminalisering med förebyggande arbete och vårdinsatser, kan detta vara en väg framåt. Genom att ytterligare tydliggöra hur beroendesjuka ska hanteras inom rättssystemet kan man bygga ett system som både hjälper individer och ändå behåller samhällets tydliga ställningstagande mot narkotikaanvändning.

» Balansen mellan olika åtgärder är central

Rapporten visar att politiska prioriteringar och rättsliga ramar formar både vilka narkotikapolitiska åtgärder som införs och hur effektiva dessa blir. Länder som investerar i prevention och vård istället för att ensidigt fokusera på hårdare straff, legalisering eller ensidig skademinimering tenderar att uppnå mer hållbara resultat.

Exempelvis har Storbritannien valt en modell som kombinerar förebyggande arbete med ökade vårdresurser och riktade insatser mot kriminella nätverk. Även Frankrike har valt en liknande linje, med fokus på att minska tillgången till narkotika samtidigt som stödinsatser för beroendesjuka prioriteras. Dessa strategier bygger på en förståelse för att narkotikaproblem är komplexa och kräver åtgärder som både adresserar den individuella och samhällsreliga nivån.

Erfarenheterna från andra länder visar att en ensidig politik ofta misslyckas. Länder som prioriterar avkriminalisering eller legalisering utan tillräckliga åtgärder för att begränsa skadeverkningar riskerar att öka konsumtionen och skapa större problem. Å andra sidan kan en alltför ensidigt repressiv linje utan stöd till utsatta individer förstärka sociala klyftor och förvärra beroendeproblematiken.²² Allmänpreventiva åtgärder som syftar till att hålla nere användningen är basen, men mer måste till.

Den gemensamma lärdomen är att effektiva narkotikapolitiska åtgärder måste vara grundade i en balans mellan kontroll, vård och prevention. Detta kräver inte bara politisk vilja, utan också långsiktig investering i evidensbaserade strategier och samverkan mellan olika delar av samhället.

Källor

Rapporten bygger i huvudsak på rapporter och PM som Narkotikapolitiskt Center publicerade under 2024. I den mån ny kunskap eller information framkommit har vi försökt att uppdatera innehållet i texterna för den här rapporten. De publikationer som rapporten bygger på ses nedan.

Ur serien NPC reder ut:

- *Tysklands narkotikapolitik* (av Cressida de Witte). Tillgänglig via: <https://narkotikapolitisktcenter.se/npc-reder-ut-tysklands-narkotikapolitik/>
- *Luxemburgs narkotikapolitik* (av Johan Örjes). Tillgänglig via: <https://narkotikapolitisktcenter.se/luxemburgs-narkotikapolitik/>
- *Tjeckiens narkotikapolitik* (av Eva Ekeroth). Tillgänglig via: <https://narkotikapolitisktcenter.se/tjeckiens-narkotikapolitik/>
- *Maltas narkotikapolitik* (av Johan Örjes). Tillgänglig via: <https://narkotikapolitisktcenter.se/maltas-narkotikapolitik/>
- *Nederländernas narkotikapolitik* (av Rebecka Öberg). Tillgänglig via: <https://narkotikapolitisktcenter.se/nederlandernas-narkotikapolitik/>
- *Schweiz narkotikapolitik* (av Sara Heine). Tillgänglig via: <https://narkotikapolitisktcenter.se/schweiz-narkotikapolitik/>
- *Storbritanniens narkotikapolitik* (av Sara Heine). Tillgänglig via: <https://narkotikapolitisktcenter.se/storbritanniens-narkotikapolitik/>
- *Fransk narkotikapolitik* (av Rebecka Öberg). Tillgänglig via: <https://narkotikapolitisktcenter.se/npc-reder-ut-fransk-narkotikapolitik/>
- *Norsk rusreform* (av Stig-Erik Sörheim). Tillgänglig via: <https://narkotikapolitisktcenter.se/npc-reder-ut-norsk-rusereform/>
- *Ökar konsumtionen vid en avkriminalisering?* (av Berth Hagel). Tillgänglig via: <https://narkotikapolitisktcenter.se/npc-reder-ut-okar-konsumtionen-vid-en-avkriminalisering/>

Ur NPC:s rapportserie:

- *Avkriminalisering, återkriminalisering och narkotikapolitiska strategier* (av Staffan Hübinette). Tillgänglig via: <https://narkotikapolitisktcenter.se/avkriminalisering-aterkriminalisering-och-narkotikapolitiska-strategier/>
- *Avkriminalisering av narkotika: Lärdomar från Portugal* (av Pierre Andersson). Tillgänglig via: <https://narkotikapolitisktcenter.se/avkriminalisering-av-narkotika-lardomar-fran-portugal-2/>

- *Från löften till verklighet. Effekterna av Kanadas cannabislegalisering* (av Staffan Hübinette). Tillgänglig via: <https://narkotikapolitisktcenter.se/fran-loften-till-verkligen-effekterna-av-kanadas-cannabislegalisering/>
- *Cannabisindustrins strategier och metoder* (av Staffan Hübinette). Tillgänglig via: <https://narkotikapolitisktcenter.se/rapport-cannabisindustrins-strategier-och-metoder/>

Övriga källor:

- 1 **Socialstyrelsen.** *Dödsfall till följd av läkemedels- och narkotikaförgiftningar: En statistksammanställning.* Stockholm: Socialstyrelsen, 2022. <https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/statistik/2022-6-7915.pdf>
- 2 **European Union Drugs Agency (EUDA).** *European Drug Report 2024: Drug Situation in Europe up to 2024.* Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2024. https://www.euda.europa.eu/publications/european-drug-report/2024/drug-situation-in-europe-up-to-2024_en#edr24-commentary-at-a-glance
- 3 **Hübinette, Staffan.** *Legalisering och kommersialisering av cannabis: Lärdomar från USA, Kanada och Uruguay.* Stockholm: Narkotikapolitiskt Center, 2021. <https://narkotikapolitisktcenter.se/1491-2/>
- 4 **Federal Ministry of Health, Germany.** *FAQ: Cannabis Act.* 2024. <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/en/themen/cannabis/faq-cannabis-act.html>
- 5 **Prohibition Partners.** *The German Cannabis Report 2024.* London, 2024.
- 6 **Prohibition Partners.** *The Germany Cannabis Report 2019: Key Insights.* London, 2019. <https://prohibitionpartners.com/2019/10/28/the-germany-cannabis-report-key-insights/>
- 7 **Czech Hemp Cluster.** "Czech Government's Head of Drug Policy Forced to Resign – International Letter of Support." <https://www.czechemp.cz/en/czech-governments-head-of-drug-policy-forced-to-resign-international-letter-of-support/>
- 8 **Strandberg, Anna, Pia Kvillemo, och Johanna Gripenberg.** *Ungas uppfattning om cannabis: En intervjustudie bland brukare och icke-brukare.* STAD-rapport nr 71. Stockholm: STAD (Stockholm förebygger alkohol- och drogproblem), 2022. ISBN: 978-91-986697-4-9. Tillgänglig på: www.stad.org.

- 9 **Hagel, Berth.** *NPC reder ut: Opinionsundersökningar om allmänhetens uppfattning om narkotikalagstiftningen.* Narkotikapolitiskt Center, 2023. Tillgänglig på: <https://www.npc.se>.
- 10 **Faiola, Anthony, and Catarina Fernandes Martins.** “Once Hailed for Decriminalizing Drugs, Portugal Is Now Having Doubts.” *Washington Post*, July 7, 2023. <https://www.washingtonpost.com/world/2023/07/07/portugal-drugs-decriminalization-heroin-crack/>
- 11 **SICAD.** *Portuguese Legal Framework Applicable to the Consumption of Narcotics and Psychotropic Substances.* Lisbon: SICAD, n.d.
- 12 **Leafie.** “Barcelona Authorities Order 30 Cannabis Social Clubs to Close.” Accessed 3/1/2025: <https://www.leafie.co.uk/news/cannabis-clubs-barcelona-ordered-shut/>
- 13 **Schengen News.** “Barcelona to Eliminate Cannabis Social Clubs”, 14 juli 2023, <https://schengen.news/barcelona-to-eliminate-cannabis-social-clubs/>
- 14 **Adam Holland et al.** *Analysis of the UK Government’s 10-Year Drugs Strategy—a resource for practitioners and policymakers.* *Journal of Public Health*, Volume 45, Issue 2, June 2023, Pages e215–e224, <https://doi.org/10.1093/pubmed/fdac114>
- 15 **EUDA (European Union Drugs Agency).** *Denmark Country Drug Report 2019.* Lisbon: Publications Office of the European Union, 2019.
- 16 **Søgaard, Thomas Friis, Maj Nygaard-Christensen, and Vibeke Asmussen Frank.** *Danish Cannabis Policy Revisited: Multiple Framings of Cannabis Use in Policy Discourse.* *Nordic Studies on Alcohol and Drugs* 38, no. 4 (2021): 377-393.
- 17 **Frank, Vibeke.** *Danish drug policy-Shifting from liberalism to repression.* *Drugs and Alcohol Today*, 2008.
- 18 **EUDA.** *Health and Social Responses: Drug Consumption Rooms. 2024,* https://www.euda.europa.eu/publications/mini-guides/health-and-social-responses-drug-consumption-rooms_en
- 19 **Talking Drugs.** “Denmark’s Drug Laws Highlight the Limits of Harm Reduction Policing.” 2024. <https://www.talkingdrugs.org/denmarks-drug-laws-highlight-the-limits-of-harm-reduction-policing>
- 20 **Fridh, Linda.** ”Här rivs Pusher Street i Christiania – sten för sten.” *Sveriges Television*, 6 april 2024. <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/skane/har-rivs-pusher-street-sten-for-sten>
- 21 **The Local Denmark.**”Closure of Copenhagen’s Pusher Street ‘has not caused spread’ of drug sales.”. 22 april 2024. <https://www.thelocal.dk/20240422/closure-of-copenhagens-pusher-street-has-not-caused-spread-of-drug-sales>.

Denna rapport ger en unik och aktuell inblick i Europas narkotikapolitiska landskap. Rapporten lyfter fram lärdomar från aktuella reformer och belyser vikten av en politik som minskar skadeverkningar och erbjuder stöd till dem som behöver det.

Medan debatten ofta fokuserar på legalisering och avkriminalisering, visar vi att det finns flera alternativa vägar framåt. Exempel från Tyskland, Norge, Storbritannien och Frankrike illustrerar hur länder hanterar narkotikaförändringar genom prevention, kontroll och behandling – utan att ge avkall på folkhälsomål.