

Bakgrund

Spanien är både en parlamentarisk demokrati och en konstitutionell monarki. Det innebär att landet har en monark, men att denne inte innehar någon betydande praktisk makt. Monarken är enbart statschef, medan regeringschefen är statsminister. Spaniens politiska system bygger på ett tvåkammarsparlament som består av kongressen och senaten. I parlamentet innehar kongressen den främsta makten, framför allt när det kommer till lagstiftning och budgetering.¹

Landet är uppdelat i 17 autonoma regioner och två självstyrande enklaver. Regionerna har ett visst självstyre och kan ofta bestämma över frågor inom utbildning, sjukvård och liknande. Några regioner har dessutom en viss ekonomisk frihet, med exempelvis egna skattesystem – men graden av självbestämmande varierar mellan olika regioner.²

Spanien har drygt 48 miljoner invånare (2023) och levnadsförhållandena beskrivs som relativt goda enligt HDI-index. Det finns däremot betydande socioekonomiska skillnader i landet. Geografiskt skiljer sig förhållandena både mellan olika regioner och mellan stad och landsbygd. Det finns också vissa jämställdhetsutmaningar mellan olika sociala grupper och mellan könen. Ett annat socioekonomiskt problem är att barnfattigdomen i Spanien beskrivs vara den mest utbredda inom hela EU.³

Politiskt styre

Sedan valet 2023 har Spanien styrts av en koalitionsregering där det spanska socialistpartiet (PSOE) är det ledande partiet. För att inneha makten är partiet beroende av stöd från vänsteralliansen Sumar samt från regionala partier. I det senaste valet, 2023, vann egentligen det konservativa folkpartiet (PP) flest mandat i parlamentet, men de lyckades inte bilda någon regering på grund av otillräckligt stöd från andra partier.⁴

Narkotikasituationen i landet

Olaglig narkotikaanvändning beskrivs vara ett av de största hoten mot landets folkhälsa och ses som ett stort problem i Spanien. Myndigheterna uppskattar att ungefär en tredjedel av

¹ <https://www.ui.se/landguiden/lander-ochomraden/europa/spanien/inrikespolitik-och-forfattning/>

² <https://www.regeringen.se/contentassets/4b7102bc25954a4182a7f093cf394929/spanien---manskliga-rattigheter-demokrati-och-rattsstatens-principer-2021/>

³ <https://www.ui.se/landguiden/lander-och-omraden/europa/spanien/sociala-forhallanden/>

⁴ <https://www.ui.se/landguiden/lander-och-omraden/europa/spanien/inrikespolitik-och-forfattning/>

befolkningen någon gång i sitt liv har använt olagliga droger, vilket beskrivs som en risk för befolkningens hälsa och säkerhet.⁵

Bland vuxna 15–64 år anger 43,7% att de någon gång har provat cannabis. 12,6% uppger att de har använt cannabis de senaste 12 månaderna och 10,5% de senaste 30 dagarna. Vad gäller andra narkotikaklassade substanser uppger exempelvis 13,3% att de någon gång använt kokain.⁶

Under 2022 gick 1266 personer bort till följd av droganvändning, vilket är den högsta siffran mätt sedan 1993. Under sent 1980-tal och tidigt 1990-tal var det en pik när det kommer till narkotikadödlighet i Spanien. Denna var dessutom sammankopplad med en stor spridning av HIV. Efter det minskade dödligheten fram till 2010-talet. Sedan dess har siffran vänt uppåt och igen.⁷ Däremot beskriver myndigheterna att de har förändrat och förbättrat systemet för att beräkna dödligheten av narkotika de senaste åren. Det är därmed svårt att säga om det faktiskt ökat så mycket i praktiken, eller om ökningen de senaste åren delvis beror på förändrade mätmetoder.⁸

Lagstiftning

Narkotikapolitiken och regelverket beskrivs som relativt liberalt när det kommer till dolt privat bruk. Däremot är det mer strängt när det kommer till övriga områden, så som offentligt bruk och illegal handel.⁹

Generellt är det inte kriminaliserat att inneha/använda narkotika för privat bruk. Det vill säga att innehav av narkotika i mindre mängder inte räknas som ett brott, så länge det inte är fler parter inblandade. Privat användning samt innehav kan dock ändå vara straffbart. Till exempel är det inte tillåtet att inneha eller använda narkotika offentligt, och trots att det inte är kriminaliserat kan det klassas som en administrativ överträdelse, vilket kan leda till böter. Med andra ord är innehav av mindre mängder narkotika för privat bruk inte kriminaliserat, men i fall där användning eller innehav sker offentligt kan det fortfarande resultera i böter genom administrativa överträdelser.¹⁰

⁵ https://pnsd.sanidad.gob.es/pnsd/estrategiaNacional/docs/ESTRATEGIA_ADICCIONES_2017-2024_en_ingles.pdf

⁶ https://pnsd.sanidad.gob.es/profesionales/sistemasInformacion/sistemaInformacion/pdf/2024_Informe_Ejecutivo_EDADES_en.pdf

⁷ https://pnsd.sanidad.gob.es/profesionales/sistemasInformacion/informesEstadisticas/pdf/2024_OEDA-Informe.pdf

⁸ https://pnsd.sanidad.gob.es/en/delegacionGobiernoPNSD/actividad/pdf/Boletin_PNSD_actividad_2024.pdf

⁹ <https://step1recovery.com/drug-and-alcohol-laws-in-spain/>

¹⁰ <https://www.qmul.ac.uk/law/media/law/docs/research/148791.pdf>

Spanien utgår till stor del från landets folkhälsa när det gäller regler och politik kring narkotika och beroende. Därför kan man i vissa fall helt eller delvis undgå att betala administrativa böter om man i stället väljer att delta i beroendevård.¹¹

Eftersom politiken utgår från folkhälsan kan straffets nivå vid vissa mindre narkotikabrott också påverkas av hur mycket brottet bedöms påverka hälsan. Detta innebär att narkotikabrott kan ha olika straff beroende på hur skadligt det uppskattas vara. Grövre narkotikabrott, som exempelvis olaglig försäljning, resulterar dock i straff som exempelvis fängelse.¹²

Narkotikapolitik

Narkotikapolitiskt har det styrande socialistiska partiet (PSOE) en restriktiv hållning angående legalisering av rekreationsbruk av cannabis. De är dock öppna för en reglering av cannabis för medicinskt bruk. Däremot bedriver flera av de vänsterpartier som PSOE samarbetar med en politik som vill liberalisera och öppna upp möjligheten för rekreationsbruk. Generellt bedriver högerpartierna och det konservativa folkpartiet (PP) i stället en mer restriktiv politik när det kommer till rekreationsbruk och är dessutom väldigt återhållsamma när det kommer till medicinskt bruk.¹³

Narkotikapolitisk strategi

Spanien har haft flera olika strategier för att hantera beroendeproblematik. Den första officiella nationella strategin för droger och narkotika kom 1985 och sedan dess har landet haft flera strategier som efterföljt denna. Den senaste strategin gällde fram till 2024.¹⁴

Den kommande strategin har inte publicerats än, men den förväntas presenteras inom en snar framtid och att tros gälla för åren 2025–2028. Det beskrivs att den ska arbetas fram utifrån utvärderingar som genomfördes under 2024. Det finns också indikationer att den kan komma att anpassas mer efter dagens samhälle och beroendeproblematik. Till exempel beskrivs det att den eventuellt kan inkludera beroendeproblematik i samband med dataspel.¹⁵

¹¹<https://cannareporter.eu/en/2022/09/30/Spain-replaces-drug-consumption-and-possession-fines-with-re-education-activities/>

¹² <https://www.pineradelolmo.com/sentences-drug-crimes/>

¹³ <https://images.inenglish.elpais.com/spain/2021-10-20/spains-socialist-party-votes-against-legalizing-cannabis-for-recreational-use.html>

¹⁴ https://pnsd.sanidad.gob.es/pnsd/estrategiaNacional/docs/ESTRATEGIA_ADICCIONES_2017-2024_en_ingles.pdf

¹⁵ <https://www.lavanguardia.com/sociedad/20231203/9423396/proximo-plan-accion-sobre-adicciones-integrara-medidas-consensuadas-posible-trastorno-videojuegos-jovenes-agenciaslv20231203.html>

National strategy on addiction 2017–2024:

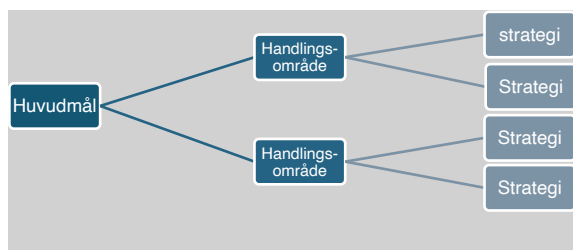
Mellan åren 2017–2024 har Spanien haft en strategi för att hantera beroende, som en del av strategin att hantera narkotika och droger. Strategin har till stor del utgått från ett hälsoperspektiv som fokuserat på vård samt incitament för att minska beroende. Vidare har strategin utformats av, vad de själva beskriver vara, samtliga relevanta parter – exempelvis offentlig förvaltning, relevanta NGOs, och de offentliga samt privata organ som är inkluderade i strategin.¹⁶

Innehållet var framtaget utifrån flera olika aktuella variabler och parametrar. Framför allt byggde den vidare på de två tidigare strategierna, men även på analyser av Spaniens dåvarande beroendeproblematik. Dessutom tog den stor hänsyn till EU:s strategi för droger och narkotika som var aktuell mellan åren 2013–2020. Vissa delar särskilde sig dock ifrån EU:s strategi, då de var anpassade för att fungera bättre för Spaniens nationella och lokala förhållanden.¹⁷

Mål med strategin:

Strategin hade två övergripande mål, fördelade på två tidsperioder: den första sträckte sig från 2017 till 2021, och den andra från 2021 till 2024. För att nå dessa mål identifierades flera handlingsområden som beskrev hur arbetet skulle bedrivas. Varje handlingsområde innehöll i sin tur mer specifika strategier för hur målen skulle uppnås. Strategin var alltså strukturerad med ett huvudmål, som konkretiserades genom olika handlingsområden, vilka i sin tur bestod av mer detaljerade och praktiska strategier (se figur 1 nedan). Även tidigare beroendestrategier har varit uppbyggda på liknande sätt.¹⁸

Figur 1: Struktur för målen i strategin



Kommentar figur 1: Notera att det fanns fler mål, handlingsområden och strategier än de som visas i figuren. Figuren illustrerar endast en översikt över hur målen var strukturerade.

¹⁶ https://pnsd.sanidad.gob.es/pnsd/estrategiaNacional/docs/ESTRATEGIA_ADICCIONES_2017-2024_en_ingles.pdf

¹⁷ https://pnsd.sanidad.gob.es/pnsd/estrategiaNacional/docs/ESTRATEGIA_ADICCIONES_2017-2024_en_ingles.pdf

¹⁸ https://pnsd.sanidad.gob.es/pnsd/estrategiaNacional/docs/ESTRATEGIA_ADICCIONES_2017-2024_en_ingles.pdf

Huvudmål 1: *Mot ett mer hälsosamt och informerat samhälle (HACIA UNA SOCIEDAD MÁS SALUDABLE E INFORMADA).*

Sammanfattningsvis fokuserade det första målet på människor med beroendeproblematik. Målet utgick från ett perspektiv där man fokuserade på de skador som beroendeproblematik leder till och hur de i sin tur påverkar omgivningen. Detta gjorde man både ur ett individ- och ett samhällsperspektiv.

Det fanns fyra handlingsområden med tillhörande strategier för att uppnå detta: Prevention och riskminskning (10.1), integrerad och multidisciplinär vård och behandling (10.2), skademinskning (10.3) och social integration, med särskild betoning på arbetsmarknadsintegration (10.4).¹⁹

Huvudmål 2: *Mot ett säkrare samhälle (ACIA UNA SOCIEDAD MÁS SEGURA).*

Mål två var inriktat på tillgängligheten till narkotika och utgick från ett samhälls- och folkhälsoperspektiv. Begreppet säkerhet syftar både på skyddet av människors hälsa och på att samhället och marknaden i stort ska vara trygga och säkra.

För att uppnå mål två har man fokuserat på att försöka minska tillgången till droger och att minska aktiviteter samt incitament som kan resultera i beroenden. Detta ville man uppnå genom tre handlingsområden samt tillhörande strategier. Dessa hade fokus på att: Minska utbudet och öka kontroll (10.5), en översyn av lagstiftningen (10.6) samt nationellt och internationellt rättsligt och brottsbekämpande samarbete (10.7).

Sammanfattningsvis balanserade de två målen mellan två olika perspektiv som var 1) efterfrågan och 2) utbud. Trots att denna balans kritiserats i andra sammanhang, beskriver spanska myndigheter att metoden varit lyckad när det kommer till landets strategi för opioder och ser därmed positivt på den. Strategin inkluderar även många andra parametrar, som jämställdhetsperspektiv samt ett stort fokus på ungdomar och deras introduktion till narkotikarelaterade substanser. Den fokuserar också på samarbete mellan olika aktörer som är aktuella i frågorna.²⁰

Hur väl fungerade strategin?

I en vetenskaplig studie som utvärderade strategin beskrivs den som både välplanerad och väl genomförd, men också föremål för viss kritik. En återkommande invändning var det stora gapet mellan strategins teoretiska ambitioner och dess tillämpning i praktiken. Särskilt framhölls bristen på tillräckliga ekonomiska resurser för att kunna genomföra strategins mål och åtgärder fullt ut. Studien pekade även på att civilsamhällets medverkan var avgörande för att strategin skulle få genomslag i praktiken.²¹

¹⁹ https://pnsd.sanidad.gob.es/pnsd/estrategiaNacional/docs/ESTRATEGIA_ADICCIONES_2017-2024_en_ingles.pdf

²⁰ https://pnsd.sanidad.gob.es/pnsd/estrategiaNacional/docs/ESTRATEGIA_ADICCIONES_2017-2024_en_ingles.pdf

²¹ <https://www.adicciones.es/index.php/adicciones/article/view/1726>

Utvärdering av strategin var ett prioriterat område för de spanska myndigheterna, men någon fullständig utvärdering har ännu inte publicerats. Det faktum att utvärdering lyfts fram som ett centralt inslag i strategin tyder dock på att en mer omfattande rapport kan komma att publiceras framöver. I avsaknad av en fullständig utvärdering är det svårt att med säkerhet bedöma hur framgångsrik strategin har varit som helhet. Viss uppföljning finns dock tillgänglig, framför allt för den första perioden (2017–2020), där strategin bedöms som relativt lyckad. I denna utvärdering anges att mellan 76 och 80 procent av målen uppfylldes, även om graden av måluppfyllelse varierade något mellan de olika insatsområdena.²²

Politik och debatt: Cannabisklubbar

Debatten kring cannabisklubbar har länge varit tudelad i landet. Dels är det en diskussion om de ska vara tillåtna, dels hur de befintliga lagarna ska tolkas. Generellt beskrivs cannabisklubbar som "tillåtna" om de är en sluten, icke vinstdrivande organisation, där medlemmarna är vuxna personer som inte är nya till cannabisanvändning/bruk – samt att man känner någon som är med i organisationen sedan innan och därmed blir inbjuden till den. Vidare behöver medlemmar också investera i föreningen för att få ta del av verksamheten. Det finns ingen tydlig lag som beskriver att det är tillåtet med cannabisklubbar, men det finns inte heller någon lag som direkt förbjuder verksamheten så länge den inte bryter någon stiftad lag.²³ Det är viktigt att ha i åtanke att cannabisklubbar är en komplex juridisk fråga i Spanien, vilket gör att det finns många detaljer när det kommer till vad som brukar anses som tillåtet och inte.

Cannabisklubbarna i Spanien har vuxit fram genom att föreningar provat sig fram för att se vad som är tillåtet och inte. Det har inte varit någon direkt lagändring eller liknande som gjort att de har uppstått, utan de har snarare uppkommit genom att pröva en lagstiftning som var otydlig redan från början. Den första föreningen bildades 1991, och 2001 öppnades den första klubben, efter detta spreds de markant mellan 2007 och 2011.²⁴

I många fall bedriver klubbarna även direkt olaglig verksamhet, vilket är en av anledningarna till att vissa är tveksamma till klubbarna i allmänhet. Ibland används cannabisklubbarna dessutom som en täckmantel för olaglig narkotikaförsäljning och gängkriminalitet.²⁵

Idag är debatten om cannabisklubbarna delad, och både politiska och civilsamhälleliga aktörer driver på för att reglerna ska skärpas eller att klubbarna ska förbjudas helt. År 2015 antog det spanska parlamentet en lag som förbjuder odling av cannabisplantor om de är synliga från offentlig plats. Lagen har enligt flera bedömare försvårat klubbarnas odling, men även påverkat privatpersoners möjligheter att odla. Kritiken har främst kommit från

²² https://pnsd.sanidad.gob.es/pnsd/planAccion/docs/PlanASA_2021-24_aprobado.pdf

²³ https://www.tni.org/files/publication-downloads/the_legal_landscape_for_cannabis_social_clubs_in_spain.pdf

²⁴ https://www.tni.org/files/publication-downloads/the_legal_landscape_for_cannabis_social_clubs_in_spain.pdf

²⁵ <https://yle.fi/a/7-10020257>

cannabisklubbar och odlare, som menar att lagen försvårar deras verksamhet och att den kan leda till att fler vänder sig till den illegala marknaden och en användning av okontrollerad cannabis.²⁶

Den spanska Högsta domstolen har vid flera tillfällen agerat för att begränsa cannabisklubbarnas verksamhet. År 2021 upphävde domstolen ett kommunalt regelverk i Barcelona som reglerade klubbarna, med motiveringen att narkotikapolitik är en nationell angelägenhet och att staden saknade befogenhet att lagstifta på området. Även en tidigare lag från det katalanska parlamentet hade ogiltigförklarats av domstolen. Besluten har kritiserats av klubbarnas företrädare och ses som tecken på att verksamheten är under ökande press.²⁷

Regioners bestämmande och cannabisklubbar i Barcelona

Trots att landet har en nationell narkotikastrategi och narkotikalagar, har regionerna viss möjlighet att anpassa regler och tillämpa narkotikapolitik på regional nivå. Främst handlar det om hur nationella lagar kring droger och narkotika tolkas eller implementeras. När det kommer till cannabisklubbar kan vissa regioner till exempel ha olika åtgärder och olika domstolspraxis. Ofta befinner sig klubbarna i en juridisk gråzon mellan att vara lagliga och olagliga, därför kan de regioner som har mindre tolerans vidta hårdare insatser för att försöka stänga ner dem.²⁸

Ett exempel på en stad som länge haft många aktiva cannabisklubbar är Barcelona, men detta kan komma att förändras. Efter att Jaume Collboni från det Katalanska Socialistpartiet tillträdde som borgmästare, har man vidtagit kraftfulla åtgärder i ett försök att stänga ner klubbarna i staden.²⁹ Till viss del har de lyckats och många har de senaste åren förbjudits eller stängts och därmed har antalet minskat något. Trots detta finns det fortfarande många klubbar kvar som bedriver verksamhet.³⁰

Politik och debatt: "Medicinsk cannabis"

Om cannabis ska få användas inom sjukvården är en pågående debatt i Spanien. Idag är det tillåtet med en viss begränsad medicinsk cannabis i landet. Till exempel kan det vara tillåtet i samband med viss kemoterapi när det inte fungerar med någon annan medicin. Det kan däremot enbart skrivas ut av specialistläkare och uthämtas på sjukhusapotek. Med andra ord är den nuvarande cannabisanvändningen inom sjukvården restriktiv.³¹

²⁶ <https://www.dinafem.org/en/blog/Gag-Law-Clear-Step-Backwards-Rights-Spanish-Consumers/>

²⁷ <https://www.theguardian.com/society/2021/jul/27/barcelona-cannabis-clubs-face-closure-in-new-legal-setback>

²⁸ <https://www.qmul.ac.uk/law/media/law/docs/research/148791.pdf>

²⁹ <https://drugnews.se/2024/01/06/barcelona-stramar-at-reglerna-for-cannabisklubbar/>

³⁰ <https://www.cannabisindustrydata.com/authorities-close-down-30-cannabis-clubs-in-barcelona-spain/>

³¹ <https://www.hampamagasinet.se/spanien-narmar-sig-legal-medicinsk-cannabis/>

Det finns däremot många aktiva parter och krafter som kämpar för att medicinsk cannabis ska vara tillåtet. Vad man då lägger i begreppet "medicinsk cannabis" kan dock vara betydligt mer än cannabinoidbaserade läkemedel. Vissa, framför allt de grupper som är för legalisering, menar att Spanien är ett paradoxalt land när det kommer till medicinsk cannabis. Det är strikt reglerat inom spansk sjukvård, samtidigt som landet är en stor producent och exportör av medicinsk cannabis.³² Flera opinionsundersökningar visar dessutom att det är en klar majoritet som vill att cannabis ska få användas för medicinskt bruk.^{33 34} Många undersökningar är däremot utförda eller beställda på uppdrag av aktörer som verkar för en legalisering, vilket kan vara relevant att ha i åtanke när man granskar siffrorna.

Narkotikaindustrin i landet

Narkotikaindustrin, både laglig och olaglig, är relativt stor i Spanien. Dels på grund av att de är en stor producent av medicinsk cannabis, dels eftersom det finns mycket olaglig narkotika. På grund av landets geografiska läge, koloniala historia och nuvarande handelsflöden är Spanien ett stort transitland för att vidare olaglig narkotika in till Europa.³⁵ Den olagliga narkotikaindustrin skiljer sig något åt mellan olika källor, men uppskattas generera upp till 6 miljarder Euros per år, vilket beskrivs motsvara 0,5% av Spaniens BNP.³⁶

Rapportförfattare: Louise Widell

³² <https://www.hampamagasinet.se/spanien-narmar-sig-legal-medicinsk-cannabis/>

³³ <https://www.radiocable.com/legalizacion-marihuana-opinion-sociedad-espanola-espana.html>

³⁴ <https://www.ipsos.com/es-es/opinion-sobre-la-legalizacion-de-la-marihuana>

³⁵ <https://www.realinstitutoelcano.org/en/analyses/shifting-trafficking-routes-for-illicit-narcotics-and-the-importance-of-spain-us-counter-narcotics-cooperation>

³⁶ <https://thefinancialcrimenews.com/wp-content/uploads/2021/07/Spain-Sept-2021-Pbd-2.pdf>