

Socialdepartementet

# Remissvar till Narkotikautredningen – Vi kan bättre! Kunskapsbaserad narkotikapolitik med liv och hälsa i fokus (SOU 2023:62)

S2024/00085

Institutet för mänskliga rättigheter (institutet) yttrar sig över betänkandet **Vi kan bättre! Kunskapsbaserad narkotikapolitik med liv och hälsa i fokus (SOU 2023:62)**. Yttrandet sker inom ramen för institutets uppgift att främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna i Sverige, med utgångspunkt i våra grundlagar och för Sverige folkrättsligt bindande förpliktelser inom området mänskliga rättigheter. Institutet har även en särskild roll som oberoende nationell mekanism enligt artikel 33.2 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (funktionsrättskonventionen).

## Sammanfattning

- Institutet **lyfter**, på en övergripande nivå, betydelsen av mänskliga rättigheter på området narkotika och narkotikabekämpning.
- Institutet ställer sig **positivt** till utredningens ansats att det narkotikaförebyggande arbetet ska bedrivas med ett stärkt fokus på skadereducering.
- Institutet **tillstyrker** utredningens förslag om en översyn av narkotikastrafflagen och påföljderna vid narkotikabrott.
- Institutet framhåller därtill **behovet av en bredare översyn** som inkluderar en analys av de sammantagna rättighetskonsekvenserna av

olika åtgärder för att bekämpa narkotikaanvändning och narkotikarelaterad brottslighet.

- Institutet **belyser** vissa aspekter som är viktiga i bedömningen av konsekvenserna för barns rättigheter.

## Om narkotika och mänskliga rättigheter

Frågan om skadligt bruk och beroende av narkotika och hur stater agerar eller bör agera på området aktualiserar flera mänskliga rättigheter. Med utgångspunkt i Sveriges internationella åtaganden ställs krav på Sverige att beakta rättigheterna i alla led, i allt från motverkande av narkotikaanvändning och tillgängliggörande av vård och behandling, till säkerställande av trygga levnadsomständigheter för drabbade och deras anhöriga och i åtgärderna för att bekämpa spridning och handel.

Respekten för alla människors inneboende och lika värde är grundläggande för en människorättsbaserad narkotikapolitik. Lagstiftning, andra styrande dokument och praktik på området får inte underminera eller kränka värdigheten hos någon människa eller grupp av personer.<sup>1</sup> Mänskliga rättigheter som kommer till uttryck i grundlag och i internationella konventioner, och som aktualiseras på området är bland annat:

- *Rätten till liv och rätten till bästa möjliga fysiska och psykiska hälsa:* Narkotika är ett allvarligt hot mot människors liv och hälsa. De mänskliga rättigheterna ställer krav på staten att vidta åtgärder för att minimera skador och främja människors överlevnad och välbefinnande. Människor som använder narkotika har rätt till tillgång till hälso- och sjukvård, inklusive behandling för beroende och preventivåtgärder för att minska skador. Rätten till liv och bästa möjliga hälsa medför även krav på staten att vidta åtgärder för att

---

<sup>1</sup> Människovärdesprincipen kommer bland annat till uttryck i artikel 1 och 2 FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna.

motverka våld till följd av narkotikaanvändning eller olaglig narkotikahandel.<sup>2</sup>

- *Rätten till frihet från diskriminering:* Alla människor har rätt att behandlas jämlikt och rättvist och att inte bli diskriminerade. Människor som använder narkotika får inte diskrimineras på grund av sin användning och har rätt till såväl likabehandling som skydd mot stigma. Åtgärder för att motverka narkotikaanvändning eller bekämpa handel med narkotika får inte diskriminera personer eller grupper av personer. Exempelvis får polisen inte bedriva sitt arbete mot narkotikabrott utifrån etnisk profilering. Negativa konsekvenser och risker för diskriminering som kan drabba vissa grupper av personer särskilt måste motverkas, inklusive diskriminering på grund av exempelvis etnisk tillhörighet.<sup>3</sup>
- *Rätten till tillfredsställande levnadsstandard och social trygghet:* Människor som använder eller är beroende av narkotika har samma rätt som andra till social trygghet och en tillfredsställande levnadsstandard, inklusive en rätt till lämplig bostad. De mänskliga rättigheterna medför bland annat krav på staten att vidta åtgärder till skydd mot hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden, exempelvis på grund av narkotikaanvändning.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Se bland annat artikel 3 FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, artikel 2 Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna, artikel 6 FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, artikel 12 FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, och 1 kap. 2 § regeringsformen.

<sup>3</sup> Se bland annat artikel 2 i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, artikel 1 och 14 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna, artikel 26 i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, artikel 2 i FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, artikel 2 och 5 i FN:s konvention om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering, samt 1 kap. 2 § och 2 kap. 12-13 §§ regeringsformen.

<sup>4</sup> Se bland annat artikel 25 i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, artikel 9 och 11 i FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, och 1 kap. 2 § regeringsformen.

- *Rätten till privat- och familjeliv.* Alla människor har rätt till privat- och familjeliv, vilket inkluderar skydd mot olaglig eller oproportionerlig övervakning eller intrång i privatlivet baserat på narkotikaanvändning.<sup>5</sup>
- *Rätten till frihet från tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.* Tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning är alltid oförenligt med de mänskliga rättigheterna. Detta inkluderar under arrestering, förhör och frihetsberövande av personer som påstås ha begått narkotikarelaterade brott eller på annat sätt är inblandade under en sådan utredning.<sup>6</sup>
- *Rätten till frihet, personlig säkerhet och rättvisa rättsliga förfaranden.* Ingen får utsättas för godtyckligt gripande eller frihetsberövande. Alla har rätt till en rättvis rättegång och rättssäkerhet. Den som berövats sin frihet ska behandlas humant och med aktning för människans inneboende värde. Kriminalvårdssystemet ska innefatta behandling av intagna och dess huvudsakliga syfte ska vara deras bättring och återanpassning i samhället. Unga lagöverträdare som dömts för brott ska ges en behandling som är anpassad efter deras ålder och rättsliga ställning.<sup>7</sup>
- *Barnets rättigheter.* Barn har rätt till skydd mot olaglig användning av narkotika och utnyttjande i narkotikahandeln. De har också rätt till skydd mot alla former av våld och övergrepp. Barn har rätt till bästa möjliga hälsa och tillgång till hälso- och sjukvård och rehabilitering, inklusive när det handlar om bruk av narkotika. Barn har rätt att höras i ärenden som rör dem och hänsyn ska tas till barnets bästa såväl i det enskilda fallet som i all

---

<sup>5</sup> Se bland annat artikel 12 i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, artikel 8 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna, artikel 17 i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, och 2 kap. 6 § regeringsformen.

<sup>6</sup> Artikel 7 i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, 2 kap. 5 § regeringsformen.

<sup>7</sup> Se bland annat artikel 3,8, 9 och 10 i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, artikel 5 och 6 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna, artikel 9, 10 och 14 i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, samt 2 kap. 8, 9, 11 och 20-21 §§ regeringsformen.

lagstiftning, riktlinjer och praxis som berör barn. Barn har också rätt till utbildning samt till korrekt och objektiv information om droger.<sup>8</sup>

- *Rättigheter för personer med funktionsnedsättning:* Personer med funktionsnedsättning har rätt att åtnjuta bästa möjliga hälsa och utan diskriminering på grund av funktionsnedsättning. Vård och behandling måste vara tillgänglig för personer med funktionsnedsättning på jämlika villkor som för andra. Personer med funktionsnedsättning har vidare rätt till tillgång till rättssystemet på jämlika villkor som andra. Staten har bland annat en skyldighet att erbjuda processuella och åldersrelaterade anpassningar samt främja ändamålsenlig utbildning hos dem som arbetar inom rättsväsendet, inklusive polis och personal inom kriminalvården.<sup>9</sup>
- *Rätten till tillgång till effektiva rättsmedel:* Var och en vars rättigheter och friheter kränkts ska ha tillgång till ett effektivt rättsmedel.<sup>10</sup>

Narkotikapolitiken måste sträva efter att respektera och skydda mänskliga rättigheter. Listan ovan är dock inte uttömmande, varken vad gäller de rättigheter som aktualiseras eller de internationella åtaganden som gäller. Vidare måste de narkotikapolitiska åtgärder som sätts in vara nödvändiga för att uppnå uppställda syften. Åtgärder som medför inskränkningar i enskildas mänskliga rättigheter, som exempelvis rätten till privatliv, måste vara proportionerliga. Det finns ingen människorättslig plikt att avkriminalisera mindre mängder illegala droger för eget bruk. FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter har dock rekommenderat Sverige och andra konventionsstater att avkriminalisera

---

<sup>8</sup> Artikel 3, 12, 13, 17, 19, 24, 28 och 33 i FN:s konvention om barnets rättigheter. Angående statens skyldighet att skydda barn från bruk av narkotika, se även FN:s kommitté för barnets rättigheter, ”Allmän kommentar nr 20 (2016) om genomförandet av barnets rättigheter under ungdomsåren”, punkt 64. Se även SOU 2020:63 s. 1273–1282.

<sup>9</sup> Se bland annat artikel 9, 13 och 24 FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

<sup>10</sup> Artikel 3 FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter.

personlig användning av illegala droger.<sup>11</sup> Staterna förhåller sig på olika sätt i frågan om kriminalisering.

Insatser bör utformas enligt olika gruppers särskilda behov. Detta gäller i synnerhet barn och unga liksom personer med funktionsnedsättning, vars rättigheter berörts ovan. Kvinnor och transpersoner i missbruk löper också hög risk för utsatthet. Bland annat utsätts dessa grupper för mer våld än män i missbruk.<sup>12</sup> Statens skyldighet att skydda dessa grupper mot utsatthet för våld framgår av exempelvis FN:s konvention om barnets rättigheter, FN:s konvention om rättigheterna för personer med funktionsnedsättning och Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet.

## Institutets synpunkter på utredningens förslag och bedömningar

### 21.1 och 22.2 Om skadereducering som utgångspunkt och om förslaget till översyn av lagstiftningen

Inledningsvis vill institutet framhålla att vi ser **positivt** på att utredningen tillämpar ett människorättsbaserat synsätt och att rättighetsperspektivet är närvarande i utredningens bedömningar och förslag.

---

<sup>11</sup> FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter List of issues prior to submission of the seventh periodic report of Sweden, E/C.12/SWE/QPR/7, punkt 22.; FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, ”Concluding observations on the seventh periodic report of Sweden”, E/C.12/SWE/CO/7, punkt 34-35.

<sup>12</sup> Beijer, U. m.fl (2015), “Facets of Male Violence Against Women with Substance Abuse Problems: Women With a Residence and Homeless Women”; Länsstyrelsen Västmanland (2021), “Vem ser oss? En studie om kvinnor i missbruk och deras upplevelser av våld i nära relation”; Pompidou group, Council of Europe (2021), “Human rights in drug policy: A self-assessment tool”.

Institutet ställer sig **positivt** till att skadereducering ska utgöra utgångspunkt för åtgärder på området, samt till utredningens förslag att en definition av skadereducering ska fastslås som inte ställer krav på drogfrihet.

Vidare **tillstyrker** institutet förslaget om att regeringen ska initiera en översyn av narkotikastrafflagen och påföljderna vid narkotikabrott, för att bland annat utreda hur lagen påverkar de medicinska och sociala skadeverkningarna och om personer med skadligt bruk eller beroende erbjuds vård- och omsorgsinsatser i tillräcklig omfattning. Institutet vill dock **tillägga** att översynen även måste inkludera en analys av regelverket, dess effekter och dess konsekvenser ur ett rättighetsperspektiv.

Institutet delar utredningens bedömning att skadereducering är en logisk del av en evidensbaserad och människorättsbaserad narkotikapolitik.<sup>13</sup> Institutet vill framhålla att skadereduktionsstrategier betonar individens rätt till vård, hälsa och värdighet. En skadereducerande ansats kan bidra till att personer som använder narkotika inte stigmatiseras och diskrimineras och att de får stärkt tillgång till nödvändiga resurser för att skydda sin hälsa och sitt välbefinnande. På detta sätt kan en skadereducerande ansats i narkotikapolitiken bidra till att säkerställa individers och grupperas åtnjutande av sina mänskliga rättigheter. Bland annat har FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter i mars 2024 uttryckt oro för Sveriges bristande insatser för skadereducering samt rekommenderat Sverige att vidta åtgärder. Kommittén är oroad över rapporter som tyder på begränsad tillgång till skadereducerande insatser som bidrar till höga dödstal till följd av överdosering, samt höga överföringshastigheter för hiv och hepatit-C. Institutet anser att det finns behov av stärkta insatser för att motverka skador av narkotika och att genomföra det förslag som utredningen lämnat om att initiera en översyn av narkotikastrafflagen och påföljderna vid narkotikabrott för att bland annat utreda hur lagen påverkar de medicinska och sociala skadeverkningarna av narkotikaanvändning. En sådan översyn måste även inkludera en analys av regelverket, dess effekter och dess konsekvenser ur ett rättighetsperspektiv.

---

<sup>13</sup> SOU 2023:65 s. 649 ff.

Institutet framhåller därtill **behovet av en bredare översyn** som inkluderar en analys av de sammantagna rättighetskonsekvenserna av olika åtgärder som genomförs, bereds och planeras för att bekämpa narkotikaanvändning och narkotikarelaterad brottslighet. För en rättighetsbaserad narkotikapolitik krävs att negativa konsekvenser och risker för diskriminering som särskilt kan drabba vissa grupper av personer motverkas.

Institutet vill understryka att en analys av rättighetskonsekvenser bör genomföras med involvering av berörda grupper.

## 28.2.4 Konsekvenser för barnets rättigheter

Slutsatsen av utredningens barnkonsekvensanalys är att förslagen bedöms ha huvudsakligen positiva konsekvenser för barn. I analysen berörs också konsekvenser för barnets rättigheter, främst gällande barnkonventionens artikel 33, som lyder:

”Konventionsstaterna ska vidta alla lämpliga åtgärder, inklusive lagstiftningsåtgärder, administrativa, sociala och utbildningsmässiga åtgärder, för att skydda barn från olaglig användning av narkotika och psykotropa ämnen såsom dessa definieras i tillämpliga internationella fördrag och för att förhindra att barn utnyttjas i den olagliga framställningen av och handeln med sådana ämnen.”

Det är **mycket positivt** att utredningen bedömer konsekvenserna för barnets rättigheter. Institutet ser dock behov av att göra några **förtydliganden** kring tolkningen och tillämpningen av barnkonventionen, och i synnerhet artikel 33. Detta är viktigt för såväl bedömningen av konsekvenserna av utredningens förslag för barnets rättigheter, som i tillämpningen av ett barnrättsperspektiv i utformningen och genomförandet av de förslag som riktas till barn och unga.

- Barnkonventionen ska ses som en integrerad helhet. Mänskliga rättigheter är ömsesidigt beroende och odelbara. Artikel 33 kan därför bara tolkas i ljuset av andra bestämmelser i barnkonventionen. Det finns fyra så kallade grundläggande principer i barnkonventionen: barnets rätt till icke-diskriminering (artikel 2), barnets bästa (artikel 3), barnets rätt till liv, överlevnad och utveckling (artikel 6) samt barnets rätt att uttrycka sina



åsikter och bli hörd (artikel 12). Enligt FN:s kommitté för barnets rättigheter ska dessa principer, utöver att ha självständiga betydelser, vara vägledande vid tolkningen och tillämpningen av andra bestämmelser i konventionen. Utöver de fyra grundprinciperna är “den fortlöpande utvecklingen av barnets förmåga” (artikel 5) särskilt central. Artikel 33 är också tydligt kopplad till rättigheter som rör såväl hälsa, information, utbildning, föräldrar, fritid, skälig levnadsstandard och social trygghet, som skydd mot försumlig behandling, våld, tortyr och ekonomisk exploatering. Vidare har artikel 33 kopplingar till rättigheter i straffprocess och kriminalvård.<sup>14</sup>

- Artikel 33 berör både barnets rätt att skyddas från olaglig användning av narkotika och barnets rätt till skydd från att utnyttjas i olaglig framställning av och handel med narkotika. I båda dessa delar har staten skyldigheter att sätta in lämpliga åtgärder som såväl förhindrar och förebygger som avhjälpes och rehabiliterar.<sup>15</sup>
- FN:s kommitté för barnets rättigheter har år 2023 bland annat rekommenderat Sverige att skärpa insatserna för att förhindra och hantera förekomsten av drog-, alkoholanvändning bland ungdomar, särskilt på skolor, och säkerställa en tidig identifiering och lämplig remittering av ungdomar i behov av behandling.<sup>16</sup>

Mot denna bakgrund vill institutet framhålla vikten av att staten arbetar både för att motverka att barn exponeras för narkotika och narkotikahandel och för att hjälpa barn som redan befinner sig i missbruk och/eller narkotikahandel. Institutet vill även särskilt påminna om vikten av att låta barn göra sina röster hörda vid åtgärder som berör dem.

---

<sup>14</sup> Se även SOU 2020:63, s.1273–1282.

<sup>15</sup> Tobin, John, *The UN Convention on the Rights of the Child*, Oxford: Oxford university Press, 2019, s.1282.

<sup>16</sup> FN:s kommitté för barnets rättigheter, ”Sammanfattande slutsatser och rekommendationer om Sveriges kombinerade sjätte och sjunde periodiska rapport”, 2023, CRC/C/SWE/CO/6-7, punkt 34(b).

## Ärendets handläggning

Detta remissvar har beslutats av direktören Fredrik Malmberg och föredragits av utredaren Katarina Leffler. I den slutliga beredningen har även ställföreträdande direktör Charlotte Palmstierna, enhetschefen Karin Schulz och utredaren Johanna von Bahr deltagit.

Fredrik Malmberg

Direktör