KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 10.12.2009
KOM(2009)669 endelig

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN

om gennemførelsen af rammeafgørelse 2004/757/RIA om fastsættelse af mindsteregler for gerningsindholdet i strafbare handlinger i forbindelse med ulovlig narkotikahandel og straffene herfor

[SEK(2009)1661]

1. METODE

Formålet med rammeafgørelse 2004/757/RIA[1] er at indføre mindsteregler for gerningsindholdet i strafbare handlinger i forbindelse med ulovlig handel med narkotika og prækursorer, der gør det muligt at definere en fælles EU-strategi til bekæmpelse af denne ulovlige handel[2].

Hvorvidt foranstaltningerne til bekæmpelse af denne handel er effektive, vil i høj grad afhænge af harmoniseringen af medlemsstaternes nationale foranstaltninger[3], som Kommissionen skal vurdere i denne rapport[4]. I den henseende har Kommissionen brugt de evalueringskriterier, der normalt bruges for at analysere gennemførelsen af rammeafgørelser (effektivitet, klarhed og retssikkerhed, fuld anvendelse og gennemførelse inden for den fastsatte frist)[5], samt specifikke kriterier for denne rammeafgørelse, navnlig faktisk anvendelse (gennemførelse i praksis) og effektivitet (hvad angår det internationale retlige samarbejde).

Den 1. juni 2009 havde Kommissionen modtaget svar fra 21 medlemsstater[6]. Følgende seks medlemsstater har således ikke opfyldt deres oplysningspligt ifølge rammeafgørelsens artikel 9, stk. 2, og de vil ikke indgå i rapporten: Cypern, Spanien[7], Grækenland[8], Italien, Malta og Det Forenede Kongerige.

2. ANALYSE AF DE NATIONALE GENNEMFØRELSESBESTEMMELSER

2.1. Definitioner (artikel 1)

Hvad angår definitionen af narkotika og prækursorer, henvises der i artikel 1 til FN-konventionerne fra 1961, 1971 og 1988[9], som alle medlemsstaterne har ratificeret, samt til fællesskabslovgivningen vedrørende prækursorer, som finder direkte anvendelse[10].

---

1 EUT L 335 af 11.11.2004, s. 8.
2 Betragtning nr. 3.
3 Betragtning nr. 9.
4 Artikel 9.
5 KOM(2001) 771 af 13.12.2001, punkt 1.2.2.
6 Dog har Bulgarien kun delvist fremsendt de lovtekster, som landet henviser til i sit svar, og de vil derfor kun indgå med forbehold og som vejledende tekster.
7 Spanien meddelte dog Kommissionen i 2006 og i 2008, at gennemførelsesbestemmelserne indgår i et udkast til reform af straffeloven, der er under behandling.
8 Grækenland meddelte dog Kommissionen i 2008, at der snart forelægges en gennemførelseslov i Parlamentet.
9 Enkeltkonventionen af 1961 om kontrol med narkotiske midler, som ændret ved protokollen af 1972 om ændring af enkeltkonventionen om narkotiske midler af 1961; Wienerkonventionen om psykotrope stoffer fra 1971; De Forenede Nationers konvention af 20. december 1988 om ulovlig handel med narkotika og psykotrope stoffer.
10 Forordning (EF) nr. 111/2005 og nr. 273/2004, se arbejdsdokument s. 7.

Selv om visse medlemsstater ikke har fremsendt deres definitioner (CZ, DE, HU, SI, BG), kan Kommissionen således på basis af oplysninger fra de øvrige medlemsstater konstatere, at artikel 1 ikke giver disse medlemsstater gennemførelsesproblemer, og at passende nationale foranstaltninger allerede er i kraft.

Med hensyn til begrebet "juridisk person" anvender artikel 1, stk. 3, den standarddefinition, der er brugt i diverse rammeafgørelser. Syv medlemsstater har ikke fremsendt oplysninger (CZ, DE, LU, PT, SE, SI, SK)[11].

2.2. Strafbare handlinger i forbindelse med ulovlig handel med narkotika og prækursorer (artikel 2)

De handlinger, der beskrives i artikel 2, gengiver til de handlinger, der er nævnt i artikel 3 i konventionen fra 1988. Der er imidlertid en afgørende forskel, idet rammeafgørelsen ikke finder anvendelse på personligt forbrug (artikel 2, stk. 2).

Hvad angår narkotikaprækursorer, omhandler rapporten udelukkende ulovlig handel; den omhandler således ikke sanktioner for overtrædelse af fællesskabslovgivningen på området.

2.2.1. Strafbare handlinger i forbindelse med ulovlig handel med narkotika (artikel 2, stk. 1, litra a), b) og c))

Generelt følges hele ordlyden i artikel 2 aldrig fuldstændigt i medlemsstaternes nationale lovgivning. Anvendelse af generelle formuleringer i loven eller en bred fortolkning giver eventuelt mulighed for at udfylde disse formelle mangler. Eksempelvis ser det ud til, at termerne *produktion* og *fremstilling* ofte er synonymer i praksis, og at handlinger, der ikke omtales i lovgivningen, straffes via forbudet mod *besiddelse*, som jo er en forudsætning for enhver form for handel.

Ti medlemsstater (AT, BE, FI, HU, IE, LV, LU, NL, PT, RO) har indarbejdet alle eller næsten alle de pågældende handlinger i deres lovgivning. Fire medlemsstater (DE, EE, FR, SE) har kun indarbejdet en del af handlingerne, men overholder rammeafgørelsen gennem generelle formuleringer. Syv medlemsstater (BG, CZ, DK, LT, PL, SI, SK) har en mere tvetydig lovgivning[12], der ikke tilstrækkelig klart og tydeligt sikrer en fuld gennemførelse af rammeafgørelsen.

2.2.2. Strafbare handlinger i forbindelse med ulovlig handel med prækursorer (artikel 2, stk. 1, litra d))

Gældende lovgivning i de fleste medlemsstater er i overensstemmelse med artikel 2, stk. 1, litra d), enten fordi handel med prækursorer og handel med narkotika behandles på samme måde i strafferetlig henseende (BE, BG, CZ, DE, SI, SK), eller fordi lovgivningen beskriver specifikke strafbare handlinger, der involverer handel med prækursorer, som har et bredere

[11] BG anfører, at landets lovgivning ikke indeholder en definition af juridisk person.

[12] Se arbejdsdokumentet s. 9.

anvendelsesområde uden at kunne sidestilles med handel med narkotika (AT, EE, FI, HU, IE, LT, LU, LV, NL, PL, PT). Således er import, eksport eller besiddelse ofte omfattet af anvendelsesområdet for overtrædelsen (HU, IE, LU, LV, PT).

Siden vedtagelsen af rammeafgørelsen har kun to medlemsstater (RO, SE) ændret deres lovgivning for at bringe den i overensstemmelse med artikel 2, stk. 1, litra d).

To medlemsstater (DK, FR) anfører derimod, at handel med prækursorer ikke i sig selv er strafbart i henhold til deres strafferet, men kan straffes, i det omfang der er tale om forsøg på eller medvirken til handel med narkotika. Kommissionen er stærkt i tvivl om, hvorvidt disse systemer er i overensstemmelse med rammeafgørelsen, navnlig hvad angår artikel 3[13]. Kommissionen frygter, at det forhold, at handel med prækursorer ikke betragtes som en selvstændig strafbar handling, hindrer, at der effektivt tages højde for denne handel, navnlig med hensyn til forsøg, anstiftelse og medvirken.

Hvis de handlinger vedrørende prækursorer, som er forbudte i henhold til rammeafgørelsen, også er forbudte i henhold til national ret, må man konstatere, at rammeafgørelsen kun har haft ringe virkning.

2.3. Anstiftelse, medvirken og forsøg (artikel 3)

Artikel 3 har ikke givet anledning til større problemer med gennemførelsen: Kommissionen vurderer, at 18 af de 21 medlemsstater, der har fremsendt de nødvendige oplysninger, har en lovgivning, som er i overensstemmelse med rammeafgørelsen[14]. To af disse 18 medlemsstater har ændret deres lovgivning på dette punkt (FI, SE), og to andre (DE, SE) benytter sig ligeledes af den mulighed, der er nævnt i artikel 3, stk. 2.

2.4. Sanktioner (artikel 4)

2.4.1. Strafbare handlinger (artikel 4, stk. 1)

Lovgivningen i fem medlemsstater (BG, LT, LV, NL, SE) giver fortolkningsproblemer, der navnlig skyldes manglende oplysninger. Grænsen på et år overholdes altid, men maksimumstraffen er i realiteten meget højere i de fleste medlemsstater. Således har tolv medlemsstater (BG, FR, HU, IE, LT, LV, NL, PL, PT, RO, SI, SK) sanktioner, der er mere end dobbelt så lange som det interval, der foreslås i rammeafgørelsen, dvs. maksimumstraffe på seks år eller mere, nu og da på indtil tyve år eller endda livsvarigt fængsel. De lovgivningsmæssige forskelle mellem medlemsstaterne ser således stort set ud til at være uændrede.

Samtidig får maksimumstraffene kun fuldt ud betydning, hvis der faktisk foretages retsforfølgning, og domstolene faktisk idømmer sanktioner: en sammenligning af retspraksis i

---

[13] DK understreger, at forsøg på forsøg (sic) eller medvirken er strafbart. FR har ikke fremsat kommentarer.

[14] Tre medlemsstater (BG, HU, RO) har ikke fremsendt tilstrækkelige oplysninger.

medlemsstaterne skulle således gøre det muligt at vurdere, i hvilket omfang målet om en indbyrdes tilnærmelse af de nationale systemer er nået i praksis.

I den henseende er det værd at bemærke det komplekse system i Nederlandene og de forskellige meninger om de såkaldte coffee-shops. Salget af bløde stoffer i disse coffee-shops er et resultat af en – stærkt reguleret - tolerant politik over for en praksis, der i lovgivningen betragtes som en strafbar handling. Anklagemyndighedens retningslinjer om disse coffee-shops fastsætter, at sager, der vedrører mindre end 5 gram cannabis pr. person, afsluttes uden påtale, selv om den nederlandske lovgivning i overensstemmelse med artikel 4, stk. 1, bygger den tolerante politik over for disse coffee-shops derfor på opportunitetsprincippet, som Kommissionen ikke har beføjelser til at udtale sig om. Da rammeafgørelsen endvidere tager sigte på de alvorligste strafbare handlinger, er Kommissionen navnlig bekymret over, i hvilket omfang disse coffee-shops forsynes af kriminelle netværk.

Kommissionen kan således konstatere, at alle fremsendte nationale lovgivninger formelt set er i overensstemmelse med bestemmelserne[15], men den beklager, at de er så uensartede, og er i tvivl om deres gennemførelse i praksis.

2.4.2. Grov narkotikakriminalitet (artikel 4, stk. 2)

Tyve af de 21 medlemsstater, der har svaret[16], opfylder kravene med hensyn til sanktionernes varighed ifølge artikel 4, stk. 2. Sanktionernes varighed svinger dog snarere mellem 10 og 15 år. Faktisk gælder der i ti medlemsstater en maksimumstraf på 10 år (AT, BE, CZ, DK, EE, FI, HU, LT, LU, SE), og otte medlemsstater har fastsat en maksimumstraf på 15 år (BE, CZ, DK[17], DE, HU, LT, LV, SK). Seks medlemsstater har strengere straffe (FR, HU, IE, LU, RO, SE), mens kun fire medlemsstater har en maksimumstraf på mellem 5 og 8 år (AT, LT, NL, PL).

Otte medlemsstater tager højde for mængde og sundhedsmæssige skader (AT, CZ, DK, DE, FI, NL, SE, SK), mens otte andre kun tager højde for et af disse forhold (BE, EE, HU, LT, LU, LV, PL, RO). I fem medlemsstater nævnes disse forhold ikke (BG, FR, IE, PT, SI). Men da maksimumstraffen for en ikke grov strafbar handling i disse medlemsstater allerede svarer til det niveau, der er foreskrevet i artikel 4, stk. 2, eller endda overskrider dette niveau, er denne sondring ikke relevant.

Kommissionen mener således, at gennemførelsen af artikel 4, stk. 2, er tilfredsstillende, da strafniveauerne overholdes. Det skal endvidere bemærkes, at straffene ofte er strengere, og at tretten medlemsstater ikke har indarbejdet forhold som mængde og/eller sundhedsmæssige skader i deres lovgivning.

---

15 Se arbejdsdokumentet om de marginale forbehold over for BG, LT, LV, SE.

16 På grund af manglende oplysninger indgår BG ikke.

17 16 år.

2.4.3. Grov kriminalitet inden for rammerne af en kriminel organisation (i artikel 4, stk. 3 og 4)

(1) Grov kriminalitet inden for rammerne af en kriminel organisation / Narkotika (artikel 4, stk. 3)

De strafferetlige bestemmelser i EU vedrørende handel med narkotika tager normalt hensyn til den rolle, som organiseret kriminalitet spiller. Sytten medlemsstater (AT, BE, CZ, DE, EE, FI, FR, HU, LT, LU, LV, NL, PL, PT, RO, SI, SK) anvender straffe af en maksimal varighed på mindst 10 år, når den strafbare handling er begået inden for rammerne af en kriminel organisation. NL har ændret sin lovgivning vedrørende narkotika, så den nu specifikt omfatter deltagelse i en kriminel organisation, ud over straffelovens almindelige bestemmelse herom. DK, IE og SE har ikke specifikke bestemmelser vedrørende organiseret kriminalitet, men overholder det foreskrevne strafniveau. For tre medlemsstaters vedkommende (BE, LU, SI) havde Kommissionen ikke adgang til de nødvendige oplysninger for at analysere begrebet kriminel organisation.

Det skal i øvrigt understreges, at i modsætning til rammeafgørelsen kræver medlemsstaterne ikke, at den strafbare handling endvidere vedrører store mængder narkotika eller de typer narkotika, der er blandt de mest sundhedsskadelige[18].

Endvidere har flere medlemsstater en række forskellige sanktioner afhængig af, hvilken rolle gerningsmanden har haft i den kriminelle organisation (deltagelse, ledelse, finansiering…). For en klassisk strafbar handling (deltagelse) er maksimumstraffen generelt på over 10 år. Faktisk er maksimumstraffen på 15 år eller mere i otte medlemsstater (BE, CZ, DE, LT, LV, NL, PT, SI), og i seks medlemsstater er straffen på 20 år eller mere (EE, FR, LU, PT, RO, SK). Strafbare handlinger, som vedrører handel med narkotika inden for rammerne af en kriminel organisation, pålægges således meget strengere straffe end dem, der er fastsat i rammeafgørelsen, hvilket viser, at strafferammen overholdes.

(2) Grov kriminalitet inden for rammerne af en kriminel organisation / Prækursorer (artikel 4, stk. 4)

De strafferetlige bestemmelser i EU vedrørende handel med prækursorer tager ligeledes hensyn til den rolle, som organiseret kriminalitet spiller, men på en lidt anden måde end for narkotikas vedkommende.

Tretten medlemsstater (CZ, DE, FI, HU, LT, LU, LV, NL, PL, PT, RO, SI, SK) har en lovgivning vedrørende handel med prækursorer, som tager højde for den rolle, organiseret kriminalitet spiller. Sanktionerne er ligeledes strengere. Faktisk er maksimumstraffen på mellem 6 og 10 år i fem medlemsstater (CZ, FI, HU, LV, PL), og i otte medlemsstater (DE, LT, LU, NL, PT[19], RO, SI, SK) er maksimumstraffen på 15 år og derover[20].

---

18 Kun Estland kobler det til handel med store mængder narkotika.

19 I Portugal forhøjes maksimumstraffen på 10 år med en tredjedel, dvs. knap 15 år.

20 Lovgivningen i LT, LU, NL, RO og SK foreskriver endvidere maksimumsstraffe på mindst 20 års fængsel.

Det skal bemærkes, at syv medlemsstater (AT, BE, DK, EE, FR, IE, SE) mangler lovgivning om kriminelle organisationer og prækursorer, eller også har de ikke fremsendt den[21]. Det kan imidlertid konstateres, at sanktionerne for en ikke grov strafbar handling i forbindelse med handel med prækursorer i ovennævnte medlemsstater er en maksimumstraf på mindst fem år. Gennemførelsen af artikel 4, stk. 4, er således tilfredsstillende.

2.5. Konfiskation (artikel 4, stk. 5)

Tretten af de 21 medlemsstater, der har svaret (AT, DE, DK, EE, FI, FR, LU, LV, PL, PT, RO, SE, SK), har fremsendt de gældende bestemmelser om konfiskationen i deres narkotikalovgivning, mens seks medlemsstater (CZ, HU, IE, LT, NL, SI) har fremsendt oplysninger om bestemmelser i strafferetten. BE og BG har ikke fremsendt oplysninger. Der er generelt adgang til konfiskation af stoffer, der er genstand for strafbare handlinger. Hvad angår konfiskation af redskaber, udbytte eller formuegoder, hvis værdi modsvarer værdien af førnævnte, henviser Kommissionen til sin rapport[22] om gennemførelsen af Rådets rammeafgørelse 2005/212/RIA[23] af 24. februar 2005 om konfiskation af udbytte, redskaber og formuegoder fra strafbart forhold.

2.6. Særlige omstændigheder (artikel 5)

Artikel 5 giver medlemsstaterne mulighed for at indrømme strafnedsættelse til personer, der samarbejder med retsvæsenet. Alle medlemsstaterne har fremsendt oplysninger om deres nationale regler for strafnedsættelse, bortset fra BG, FI, NL og SI. Seks medlemsstater (AT, HU, LU, LV, PT, RO) har endvidere særlige regler i deres narkotikalovgivning om strafnedsættelse for personer, der samarbejder med retsvæsenet. En række medlemsstater sondrer mellem, om retsforfølgningen allerede er indledt eller ej, og nogle foreskriver ud over strafnedsættelse også straffritagelse. Ingen medlemsstater har imidlertid ændret deres lovgivning som følge af rammeafgørelsen.

2.7. Ansvar og sanktioner over for juridiske personer (artikel 6 og 7)

Med hensyn til artikel 6 er den væsentligste hindring anerkendelse af juridiske personers passive ansvar (artikel 6, stk. 2). Faktisk har ti medlemsstater (AT, DE, DK, FI, HU, IE, LT, NL, PL, RO) en lovgivning, der er i overensstemmelse med artikel 6, men otte medlemsstater (BE, BG, EE, FR, LU, LV, PT, SI) har ikke fremsendt tilstrækkelige oplysninger, navnlig hvad angår artikel 6, stk. 2. Endvidere har to medlemsstater ingen retlig ramme for juridiske personers ansvar (CZ, SK), og SE's snævre fortolkning af begrebet passivt ansvar udelukker en fuldstændig overensstemmelse med artikel 6, stk. 2. Artikel 6, stk. 3, har ikke givet anledning til større problemer i medlemsstaterne.

Hvad angår artikel 7, oplyser to medlemsstater (CZ, SK), at de endnu ikke har indført en retlig ramme på området, mens LU pålægger juridiske personer en form for ansvar, der ikke

---

21 Hvad angår DK og FR, henvises til kommentarerne for artikel 2, stk. 1, litra d).

22 KOM(2007) 805 endelig, vedtaget den 17. december 2007.

23 EUT L 68 af 15.3.2005.

medfører økonomiske sanktioner i modsætning til, hvad der fremgår af artikel 7, stk. 1. Ti medlemsstater (AT, BE, DE, FI, FR, LT, LV, PL, RO, SE) har fremsendt retsregler, der formelt er i overensstemmelse med artikel 7, i modsætning til otte andre medlemsstater (BG, DK, EE, HU, IE, NL, PT, SI), der har fremsendt utilstrækkelige oplysninger eller ingen oplysninger, navnlig hvad angår bødernes størrelse.

Kun tre medlemsstater (FI, RO, SE) har ændret deres lovgivning for at bringe den i overensstemmelse med artikel 6 og 7. Kommissionen henleder således medlemsstaternes opmærksomhed på, at der kun er indkommet få oplysninger om rammeafgørelsens gennemførelse, hvad angår juridiske personers ansvar.

2.8. Straffemyndighed og retsforfølgning (artikel 8)

Da alle medlemsstaterne anerkender princippet om territorial kompetence (artikel 8, stk. 1, litra a)), koncentrerer analysen sig om litra b) og c), når den strafbare handling er begået uden for det nationale område. Endvidere er stk. 3 ikke længere relevant, efter at den europæiske arrestordre er trådt i kraft.

Hvis der ses bort fra manglende oplysninger om strafbare handlinger, som delvist er begået på det nationale område, mener Kommissionen, at elleve medlemsstater (AT, CZ, DE, DK, EE, FI, FR, LT, NL, PL, SE) har en lovgivning, der stort set er i overensstemmelse med artikel 8. Derimod har ti medlemsstater (BE, BG, HU, IE, LU, LV, PT, RO, SI, SK) ikke fremsendt de nødvendige oplysninger.

I overensstemmelse med artikel 8, stk. 4, har seks medlemsstater (AT, DE, DK, EE, FR, SE) meddelt Kommissionen, at de har besluttet at anvende stk. 2, og de har bl.a. erklæret, at de udelukker eller begrænser deres straffemyndighed, når den strafbare handling, der er begået uden for deres område, er begået for at skaffe en juridisk person, der er etableret på deres område, vinding (stk. 1, litra c).

Ikke desto mindre er det uklart, hvor langt gennemførelsen er fremme, da otte medlemsstater (BE, BG, HU, IE, PT, RO, SI, SK) ikke har fremsendt tilstrækkelige oplysninger om gennemførelsen af stk. 1, litra c), og kun fem medlemsstater (CZ, FI, LT, NL, PL) har bestemmelser, der er i overensstemmelse med stk. 1, litra c).

3. GENNEMFØRELSE OG FØLGER FOR DET RETLIGE SAMARBEJDE

Vanskelighederne med at vurdere rammebeslutningens gennemførelse og følger for det retlige samarbejde ligger hovedsagelig i indsamlingen af oplysninger fra retspraksis i medlemsstaterne. Kommissionen har i den henseende støttet sig til oplysninger fra Eurojust og det europæiske retlige netværk (herefter kaldet "ERN"). Eurojust fremsendte den 14. november 2008 en sammenfatning af statistikker om sager om narkotikahandel registreret af Eurojust mellem den 1. januar 2004 og den 12. november 2008. Kommissionen har adspurgt ERN via et spørgeskema fremsendt til alle kontaktpunkter[24].

[24] Disse dokumenter fremlægges i arbejdsdokumentet.

3.1. Eurojusts bidrag

I ovennævnte periode registrerede Eurojusts kollegium 771 sager om narkotikahandel, dvs. en klar stigning fra 77 sager i 2004 til 207 sager i 2007. Narkotikasager udgør 20 % af de sager, Eurojust har behandlet mellem 2004 og 2008.

De medlemsstater, der har fremsendt det største antal sager om narkotikahandel til Eurojust, er Italien (81 sager), Frankrig (72 sager) og Nederlandene (71 sager), mens de mindst implicerede medlemsstater er Malta (1 sag), Cypern (1 sag), Irland (2 sager) og Slovakiet (2 sager).

De medlemsstater, der hyppigst er blevet anmodet om bistand, er Nederlandene (264 gange), Spanien (243 gange) og Italien (171 gange), mens de medlemsstater, der mindst hyppigt er blevet anmodet om bistand, er Malta (3 gange), Cypern (8 gange), Slovakiet (9 gange) og Letland (9 gange).

Generelt viser statistikken et særligt engagement i Nederlandene, Italien, Frankrig og Tyskland både som anmodende og fuldbyrdende lande. Sverige og Portugal har fremsendt et forholdsvis stort antal sager om narkotikahandel (henholdsvis 64 og 57), og Spanien og Det Forenede Kongerige har modtaget mange anmodninger fra andre lande (henholdsvis 243 og 102 gange). De mindst involverede medlemsstater, både med hensyn til at indgive anmodning og foretage fuldbyrdelse, er Malta, Cypern, Letland og Slovakiet.

Endelig er det interessant at bemærke, at ud af 151 sager om narkotikahandel, som har tilknytning til et eller flere strafbare forhold, er 65 tilknyttet deltagelse i en kriminel organisation.

Oplysningerne viser således, at medlemsstaternes retlige samarbejde på narkotikaområdet klart er blevet styrket siden 2004. Det er imidlertid på nuværende tidspunkt umuligt isoleret set at vurdere rammeafgørelsens følger for dette samarbejde og måle virkningen. Dette spørgsmål var derfor centralt i spørgeskemaet til ERN.

3.2. Det europæiske retlige netværks bidrag

ERN's kontaktpunkter i ti medlemsstater (CZ, DE, FI, FR, HU, IE, LV, LU, PL, PT) har besvaret Kommissionens spørgeskema.

Svarene viser, at selv om rammeafgørelsen er kendt af retsvæsenets aktører, tillægges den begrænset betydning, da den kun har medført få ændringer af den nationale lovgivning. Da den ikke direkte vedrører det retlige samarbejde, og da ingen medlemsstater synes at have et centralt system, der giver mulighed for at vurdere, hvordan det retlige samarbejde i narkotikasager udvikler sig, er spørgsmålet fortsat, hvordan rammeafgørelsen påvirker et sådant samarbejde. De indkomne svar viser ofte en vis perpleksitet hos de adspurgte aktører, f.eks. i FI, FR og PT.

I Finland vurderer kontaktpunktet på den ene side, at de ændringer, der er indført med rammeafgørelsen, er af ringe betydning, og at sidstnævnte ikke påvirker det retlige samarbejde, og på den anden side at det er umuligt at drage objektive konklusioner, da

rammeafgørelsen kun har været gældende i kort tid, og der mangler overvågning, der ville have givet mulighed for at vurdere en sådan virkning.

I Frankrig nævner kontaktpunktet ligeledes, at der mangler et system, som giver den centrale administration mulighed for at få et præcist billede af samtlige anmodninger om samarbejde på narkotikaområdet. De franske retsinstanser konstaterer, at der generelt er sket en forbedring af, hvor godt deres anmodninger om bistand i narkotikasager efterkommes, men at kvaliteten af bistanden ikke desto mindre fortsat varierer meget, afhængig af hvilket land der er tale om. Det nævnes ligeledes, at indgriben fra forbindelsesdommerne eller repræsentanter for Eurojust ofte gør det muligt at samordne komplekse aktioner. Kontaktpunktet konkluderer imidlertid, at det er vanskeligt at fastslå, om disse forbedringer er en følge af medlemsstaternes gennemførelse af rammeafgørelsen, og at den generelle forbedring af samarbejdet de sidste fem år i højere grad ser ud til at skyldes, at dommerne har tilegnet sig "en europæisk retslig kultur" snarere end gennemførelsen af dette instrument.

Ifølge kontaktpunktet i Portugal er rammeafgørelsen kendt, men den bruges stort set ikke, da den nationale lovgivning allerede gik i samme retning. Der kan ikke konstateres særlige ændringer i det retlige samarbejde, og det anbefales i højere grad at anvende de allerede eksisterende regler i de nye samarbejdsinstrumenter.

4. KONKLUSION

Gennemførelsen af rammeafgørelsen er ikke helt tilfredsstillende. De fleste medlemsstater fulgte allerede en del af bestemmelserne. Men mange har også gennem delvist ufuldstændige svar påvist, at de ikke altid har ændret deres gældende lovgivning i overensstemmelse med rammeafgørelsen. Seks medlemsstater har overhovedet ikke fremsendt oplysninger. Der er således kun gjort få fremskridt med harmoniseringen af de nationale foranstaltninger til bekæmpelse af narkotikahandel. Rammeafgørelsens ringe virkning bekræftes af bidragene fra det europæiske retlige netværk. Det er på nuværende tidspunkt vanskeligt at etablere en forbindelse mellem rammeafgørelsen og de fremskridt med det retlige samarbejde, som Eurojust nævner. Kommissionen opfordrer derfor de medlemsstater, der ikke eller kun delvist opfylder deres forpligtelser i medfør af rammeafgørelsens artikel 9, til hurtigst muligt at opfylde disse forpligtelser og fremsende alle gennemførelsesbestemmelser til Kommissionen og Rådets Generalsekretariat.