

Fokus på narkotika

Stofbrugere og lovgivningen i EU

Balance mellem straf og behandling

Narkotikalovgivningen i Den Europæiske Union (EU) søger at sikre en balance mellem straf og behandling.

De tre FN-konventioner om narkotika [1] afgrænser stofbrug til kun at omfatte stofbrug til medicinske eller videnskabelige formål. Selv om konventionerne ikke opfordrer til, at ulovlig *stofbrug* skal betragtes som et strafbart forhold, anføres det i konventionen af 1988 — som led i kampen mod international narkotikahandel — at *besiddelse* af narkotika til personligt forbrug skal betragtes som et strafbart forhold.

De underskrivende lande skal derfor træffe forholdsregler mod ulovlig besiddelse af narkotika til personligt forbrug, men har frihed til individuelt at træffe beslutninger om, hvilke konkrete retningslinjer der skal vedtages. De forskellige lande i EU har ved udformningen af deres nationale lovgivning fortolket og anvendt denne frihed under hensyn til deres særegne forhold, kultur og prioriteringer, samtidig med at de har bibeholdt forbudsprincippet. Derfor findes der nu i EU forskellige indfaldsvinkler til ulovlig anvendelse af narkotika til eget forbrug og til de forberedende handlinger i forbindelse hermed, dvs. besiddelse og anskaffelse.

Men når man sammenligner lovgivningen med egentlig praksis, synes landenes holdninger imidlertid ikke at være så forskellige som det kunne forventes. I mange lande søger retlige og administrative myndigheder i stadig højere grad at opnå

løsladelse eller, i mangel heraf, at træffe alternative foranstaltninger i form af mildere straffe såsom bøder, inddragelse af kørekort, osv.

Ikke desto mindre viser oplysninger, at politiets indgriben over for narkotikamisbrugere er voksende — muligvis som følge af den voksende udbredelse af narkotika [2] — og at den varierer både i og mellem landene. Endvidere havner en del sager om ulovlig brug af stoffer til personligt forbrug stadig

for retten, og der afsiges stadig fængselsstraffe, især når det drejer sig om vaneforbrydere. Mangel på konsekvens i anvendelsen af loven kan forvirre offentligheden og gå ud over retssystemets troværdighed, når det gælder brug af stoffer til personligt forbrug.

En udgivelse i EONN-serien, *Insights, Prosecution of drug users in Europe: varying pathways to similar objectives* [3], behandler emnet mere indgående og indeholder en beskrivelse af de enkelte landes profiler.

»Mens antallet af narkotikarelaterede anholdelser er voksende — og politiresourcerne koncentrerer sig om cannabisbrugere — søger retssystemerne i de fleste lande i højere grad at løslade narkotikakriminelle, anvende »milde« sanktioner eller overveje strafferetlige foranstaltninger som en sidste udvej. Det signal, der sendes til borgerne — særlig de unge, er forvirrende og ofte modstridende. En effektiv strategi for retsforfølgning på narkotikaområdet er nødt til at blive mere ensartet og dermed mere troværdig.«

MIKE TRACE
FORMAND, EONN'S BESTYRELSE

Et blik på de vigtige strategiske spørgsmål

1. FN-konventionerne om narkotika giver de enkelte lande handlefrihed til selv at bestemme, hvordan de ønsker at kontrollere ulovlig besiddelse af narkotika til personligt forbrug, uden nøje at definere specifikke straffe.
2. Lovgivningen om besiddelse af narkotika til personligt forbrug varierer fra land til land inden for EU. I visse lande omfatter straffen fængselsstraf, mens andre lande i de senere år har afkriminaliseret besiddelse af narkotika til personligt forbrug.
3. Politiets indgriben over for ulovlig brug og besiddelse af narkotika er generelt stigende i EU, selv om den varierer i og mellem landene.
4. Anklagemyndigheden i de fleste medlemslande søger nu at fremme ikke-strafferetlige foranstaltninger over for brug og besiddelse af stoffer. Strenge foranstaltninger, herunder fængsling, er dog stadig almindelig over for stofmisbrugere, der sælger narkotika eller begår berigelseskriminalitet, særlig når det drejer sig om vaneforbrydere.
5. Alternativer til strafferetlig forfølgning — sædvanligvis i form af behandling eller sociale foranstaltninger — er nu tilgængelige i hele Europa, men anvendelsen og effektiviteten heraf varierer.
6. Programmer, der tilbyder alternativer til retsforfølgning, kan drage fordel af et samarbejde mellem retsvæsen og sundhedsvæsen.

»Tilbagefald til narkotikamisbrug og kriminalitet er almindeligt blandt stofbrugere. Forebyggelse og behandling af misbrug, dets årsager og følger kan være svære, tidskrævende og dyr, men det er den oplagte løsning for at kunne bryde den økonomisk belastende kobling mellem narkotika og kriminalitet.«

GEORGES ESTIEVENART
EONN'S ADMINISTRERENDE DIREKTØR



E . O . N . N .

Det Europæiske Overvågningscenter
for Narkotika og Narkotikamisbrug

Stofbrugere og loven — en oversigt

1. FN-konventionerne afstikker rammerne

Den internationale narkotikalovgivning er baseret på FN-konventionerne af 1961, 1971 og 1988 [1]. Det var sidstnævntes artikel 3, stk. 2, der først krævede, at underskriverne skulle definere besiddelse af stoffer til personligt forbrug som et strafbart forhold. Dette krav er imidlertid underlagt de nationale retssystemers principper og begreber og giver landene handlerum til at fastlægge den konkrete politik, der skal vedtages. Underskriverne har således ikke følt sig forpligtet til at vedtage ensartede retlige foranstaltninger over for personer i besiddelse af stoffer til personligt forbrug.

Tanken bag den teori, der ligger til grund for artikel 3 i konventionen af 1988, er desuden med til at gøre det strafferetlige system mere effektivt, når det gælder international narkotikahandel [4].

2. Narkotikalovgivningerne varierer, men der er også tegn på tilnærmelse

De love, der regulerer brug og besiddelse af narkotika, er meget forskellige fra et EU-land til et andet. I visse lande forbyder loven brug og besiddelse af narkotika og fastsætter fængselsstraffe. I andre lande er brug og besiddelse af narkotika forbudt, men der er en tendens til, at sanktionerne er mildere. I atter andre lande anses brug og besiddelse af stoffer ikke som et strafbart forhold.

De sidste fem år har medlemslandene inden for deres strafferetlige systemer udviklet ensartede love og retningslinjer for stofbrugere — en udvikling, der navnlig går i retning af mildere foranstaltninger mod brug af narkotika til personligt forbrug. Visse lande legitimerer nu den praksis, som var blevet almindelig udbredt. Dermed bringes loven på linje med politiets og anklagemyndighedens praksis, hvilket gør loven mere troværdig.

I Spanien, Italien og Portugal finder strafferetlige sanktioner ikke anvendelse for besiddelse af stoffer til personligt forbrug. Der er i stedet snarere en tendens til at anvende administrative sanktioner: advarsler, bøder eller, særlig i Italien, frakendelse af kørekort. I tilfælde af misbrug kræves der behandling.

Siden 2001 idømmes der i Luxembourg kun bøder for brug, transport, besiddelse og anskaffelse af cannabis til personligt forbrug.

I Belgien, Danmark, Tyskland og Østrig fastsætter love og direktiver, at førstegangsløvertrædere, der er taget for

ulovlig besiddelse af stoffer, særlig cannabis, ikke skal straffes. I stedet bliver de »anmodet« om at afstå fra stofbrug i fremtiden — ofte med advarsler og betinget dom.

I Nederlandene er besiddelse af små mængder af cannabis til personligt forbrug forbudt ved lov, men tolereres under visse omstændigheder.

I Irland straffes besiddelse af cannabis med bøder ved første eller anden overtrædelse, med mulighed for idømmelse af fængselsstraf fra og med tredje overtrædelse.

Endvidere kom der i 2001 et forslag fra den britiske indenrigsminister om at omklassificere cannabis, så det omfattes af klasse C i stedet for klasse B, hvilket kan medføre, at besiddelse af cannabis fremover kun betragtes som en forseelse.

I Frankrig anbefales det i et direktiv fra 1999, at der bare skal gives en advarsel for lovovertrædelser, der specifikt vedrører stofbrug. I Grækenland, Norge, Finland og Sverige er stofbrug forbudt og lovforbudet håndhæves »bogstaveligt«.

3. Øget politiindsats

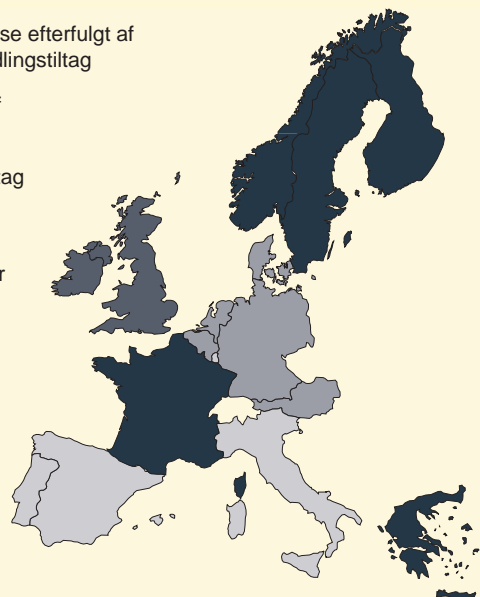
I flere lande i Europa er politiet efter legalitetsprincippet forpligtet til at anmelde enhver overtrædelse, det får kendskab til. Og forskning [3] viser, at de fleste, som mistænkes for lovbrud i form af brug eller besiddelse af stoffer til brug, faktisk bliver anmeldt.

Politiets indsats varierer imidlertid i og mellem landene. I Norge, Finland og Sverige anses målrettet indsats fra politiets side at have en betydelig afskrækkende virkning på stofbrug. Andre steder i Europa griber politiet ind, hvis narkotikasalg på åben gade forstyrrer ro og orden. I det store hele rapporteres det, at politiet griber »tilfældigt« ind over for stofbrug eller besiddelse under rutinemæssig patruljering — eller når stofbruget bliver for synligt eller for farligt.

Oplysninger fra 2000 viser, at antallet af anholdelser for stofbrug og besiddelse af stoffer til personligt forbrug er stigende i flere EU-medlemslande [2]. I flere lande vedrører de fleste anholdelser for narkotikarelaterede overtrædelser brug eller besiddelse af stoffer til personligt forbrug (se figur 2), mens narkotikahandel eller smugling er mere sjælden. I en del lande er cannabis det stof, der hyppigst er involveret i

Figur 1 — Mest sandsynlige udfald når tiltalt for »besiddelse af stoffer til personlig brug«

- Retsforfølgning og domfældelse efterfulgt af fængsling, bøder eller behandlingstiltag
- Løsladelse eller reducere af anklagepunkter
- Løsladelse eller alternative tiltag (jf. lov, vedtagelser, direktiver, retningslinjer)
- Administrative sanktioner eller alternative behandlingstiltag (afkriminalisering ved lov)

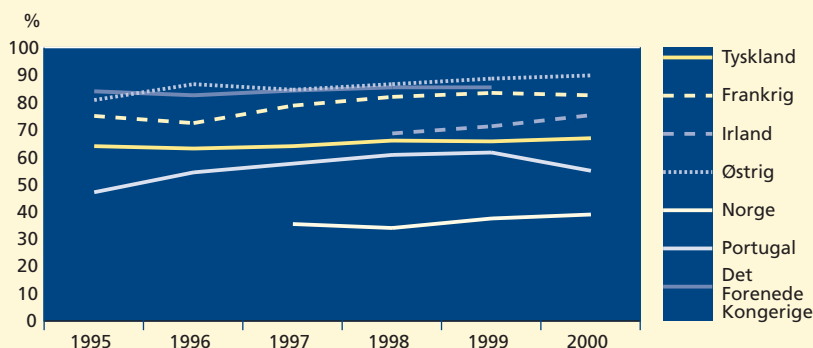


NB: I diagrammet forstås der ved »besiddelse af stoffer til personligt forbrug« besiddelse af små mængder af narkotika, hvor der ikke er tale om grove lovovertrædelser (berigelseskriminalitet, detailsalg, osv.).

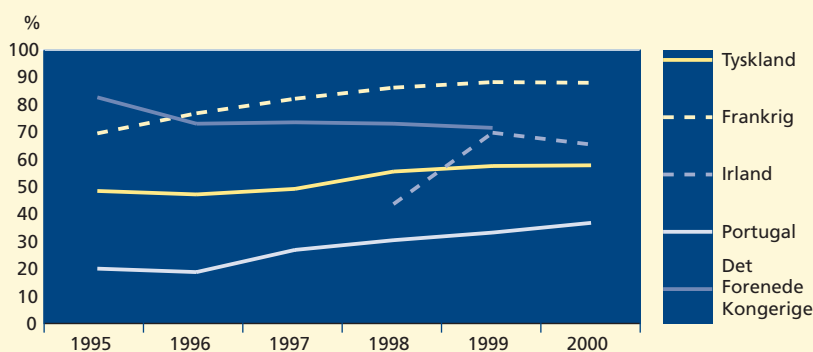
Data fra Luxembourg: kun cannabis.

Kilde: European legal database on drugs (ELDD) (den europæiske lovdatabase på narkotikaområdet), *Country profiles* (<http://eldd.emcdda.org>) og EMCDDA's *Insights*-serie nr. 5 [3].

Figur 2 — Antal lovovertrædelser for brug/besiddelse af stoffer set i forhold til det samlede antal anholdelser for brud på narkotikalovgivningen



Figur 3 — Samtlige anholdelser for brug/besiddelse af stoffer, hvor cannabis er involveret



NB: Oplysningerne for Østrig i figur 2 vedrører forseelser (besiddelse, handel, osv., der involverer små mængder). For begge grafiske fremstillinger bør det bemærkes, at anholdelser for brud på narkotikalovgivningen defineres forskelligt i EU-landene.

Kilde: De nationale Reitox-rapporter (standardtabeller), 2001.

overtrædelser, der vedrører brug eller besiddelse af stoffer (se figur 3).

For tiden er der kun lidt, der tyder på, at politiets indsats mod stofbrug hovedsagelig er rettet mod de farligste situationer og brugsmønstrene.

Cirka 60-90 % af alle narkotikarelaterede anholdelser i Belgien, Tyskland, Grækenland, Frankrig, Irland, Østrig, Finland, Sverige og Det Forenede Kongerige vedrører brug eller besiddelse af stoffer. Cannabis er det primære stof og er involveret i 55-90 % af alle anholdelser for brug og besiddelse af stoffer i Tyskland, Frankrig, Irland og Det Forenede Kongerige. I Portugal, hvor andelen af cannabis er blandt de laveste, steg anholdelser på grund af cannabis til 37 % af samtlige anholdelser for brug og besiddelse af stoffer i 2000.

Kilde: De Nationale Reitox-rapporter (standardtabeller), 2001.

4. Anklagemyndigheden søger alternativer

I dag søger man i EU-medlemslande at finde alternativer til den traditionelle straf for brug og besiddelse af stoffer. De retlige myndigheder vælger ofte alternative løsninger frem for strafferetlige sanktioner. Det kan være i form af bøder, formelle advarsler, frakendelse af kørekort, betinget dom eller overførsel til behandling. Advarsler er den almindelige foranstaltning over for ulovlig stofbrug og besiddelse af stoffer til forbrug, særlig når der er tale om førstegangsovertrædere eller meget små mængder af cannabis.

Sådanne ikke-strafferetlige foranstaltninger anvendes i mindre grad, når lovovertrædelser vedrører narkotikahandel eller anskaffelse af narkotika ved tyveri. Der tages almindeligvis hensyn til et eventuelt stofmisbrug, der måtte ligge bag disse overtrædelser, men i de fleste tilfælde anses det ikke for at være tilstrækkelig til at undgå en straffesag.

Sådanne overtrædelser medfører ofte strafferetlig forfølgning og ved gentagne lovovertrædelser skærpes straffen.

5. Alternative foranstaltninger vinder indpas

Alternativer til strafferetlig forfølgning, ofte i form af behandlinger eller sociale tiltag, er nu vidt udbredt i Europa, selv om der er forskelle med hensyn til omfang og kvalitet.

Forskning har vist, at behandling af stofbrugere i det strafferetlige system kan give positive resultater [5], både når der er tale om behandling for stofmisbrug og i pædagogisk øjemed for førstegangsbbrugere [6].

I nogle lande anvendes sådanne foranstaltninger sjældent på grund af begrænsninger i det juridiske system eller generel skepsis med hensyn til effekten. I andre lande er behandling normen, men i nogle lande vanskeliggøres gennemførelsen af sådanne foranstaltninger på grund af manglende ressourcer.

Landene, hvor stofmisbrug anses for at være den egentlige årsag til narkotikarelateret kriminalitet, er mere indstillede på at tilbyde behandling i stedet for retsforfølgning — det gælder også, når der er tale om mere alvorlige overtrædelser. Andre lande er mindre overbærende, idet narkotikarelaterede lovovertrædelser automatisk medfører fængselsstraf.

6. Retsvæsen og sundhedsmyndigheder: partnerskab er nøglen

Når hensigtsmæssig behandling er let tilgængelig, omfatter sociale tiltag, en rehabiliteringskomponent og et partnerskab mellem retsvæsen og sundhedsmyndigheder, har forskningen vist, at behandling kan være en omkostningseffektiv metode til at formindske antallet af tilbagefald til kriminalitet og stofmisbrug [7].

For at denne proces skal kunne fungere, må samarbejdet mellem retsvæsen og sundhedssystemet være effektivt og velorganiseret allerede ved indledningen af retsforfølgningen og omfatte den løsning (og de ressourcer), der er bedst egnet til hvert tilfælde.

Konklusioner

Stofbrugere og lovgivningen i EU — strategiske overvejelser

Dette strategidokument sammenfatter vigtige aspekter og tendenser inden for den lovgivning, der er gældende for stofbrugere i EU i dag, og opgiver de primære kilder for dem, som ønsker at vide mere. EONN mener, at følgende punkter kunne danne grundlag for fremtidige strategiske overvejelser

1. Den tanke, der ligger til grund for FN-konventionen af 1988 og dens krav om, at besiddelse af stoffer til personlig forbrug skal betragtes som en strafbar handling, er snarere forbundet med en intensivering af kampen mod international narkotikahandel end kriminalisering af stofbrugere.
2. Selv om narkotikalovene er forskellige i EU, er der i den seneste tid en tendens til, at medlemslandene bestræber sig på at bringe loven i overensstemmelse med politiets og anklagemyndighedens praksis. Formålet hermed er at styrke lovens troværdighed.
3. Effektivt politiarbejde på narkotikaområdet skal hovedsagelig være rettet mod de mest skadelige tilfælde af narkotikarelateret kriminalitet.
4. Med hensyn til brug og besiddelse af stoffer har de fleste medlemslande indført mekanismer, der skal bevirke, at en stor del af de stofbrugere, der pågribes, bliver omfattet af ikke-strafferetlige foranstaltninger.
5. Forskning tyder på, at behandling af pågribne stofbrugere i stedet for idømmelse af straf kan give betydelige helbredsmæssige og sociale fordele samt have en kriminalitetsforebyggende effekt.
6. Der anbefales et tæt samarbejde mellem retsvæsen og sundhedsmyndigheder for at sikre en effektiv forvaltning af ikke-strafferetlige initiativer.

Vigtigste kilder

[1] De Forenede nationer (FN)

(1961, 1971, 1988), *enkeltkonvention angående narkotiske midler (1961), konvention om narkotika og psykotrope stoffer (1971), konvention imod ulovlig handel med narkotika og psykotrope stoffer (1988)*
(<http://www.incb.org/e/conv>).

[2] Det Europæiske Overvågningscenter for Narkotika og Narkotikamisbrug (EONN)

(2001), *2001 årsberetning om narkotikasituationen i Den Europæiske Union*, Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer, Luxembourg 2001, s. 21.

[3] Det Europæiske Overvågningscenter for Narkotika og Narkotikamisbrug (EONN)

(2002), *Prosecution of drug users in Europe: varying pathways to similar objectives*, EONN Insights-serie nr. 5, Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer, Luxembourg, 2002.

[4] De Forenede Nationer (FN)

(1998), *Commentary on the United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances 1988*, United Nations Publications, New York, 1998, s. 48-99.

[5] Det Europæiske Overvågningscenter for Narkotika og Narkotikamisbrug (EONN)

(2001) *An overview study: Assistance to drug users in European Union prisons*, EMCDDA Scientific Report, Cranstoun Drug Services Publishing, London, 2001, s. 201-217.

[6] Aos, S., Phipps, P., Barnoski, R., Lieb, R. (2001),

The comparative costs and benefits of programmes to reduce crime, Washington State Institute for Public Policy, WA, USA
(<http://www.wa.gov/wsipp> — version 4.0).

[7] Hough, M. (1996), *Drugs misuse and the criminal justice system: a review of the literature*, paper 15, Home Office, 1996, Det Forenede Kongerige.

Webinformation

Narkotikalov »landeprofiler«
(Country profiles)
http://eldd.emcdda.org/databases/eldd_country_profiles.cfm

Decriminalisation in Europe? Recent developments in legal approaches to drug use
http://eldd.emcdda.org/databases/eldd_comparative_analyses.cfm

Hovedtendenser i national narkotikalovgivning
<http://eldd.emcdda.org/trends/trends.shtml>

Anholdelsesoplysninger (EMCDDA, 2001 Annual report data library)
<http://annualreport.emcdda.org/en/sources/index.html>

Fokus på narkotika er en række strategidokumenter, som udgives af Det Europæiske Overvågningscenter for Narkotika og Narkotikamisbrug (EONN), Lissabon. Strategidokumenterne udgives seks gange om året på Den Europæiske Unions 11 officielle sprog plus norsk. Originalsprog: engelsk. De kan også downloades fra EONN's websted (<http://www.emcdda.org>).

Alt må gengives under forudsætning af kildeangivelse. Ønsker De et gratis abonnement, eller har De bemærkninger, kan vi kontaktes via e-post (info@emcdda.org). De kan også tilmelde Dem på EONN's hjemmeside for at få opdateringer om nye produkter.



OFFICIEL UDGIVER: Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer

© Det Europæiske Overvågningscenter for Narkotika og Narkotikamisbrug, 2002

ADMINISTRERENDE DIREKTØR: Georges Estievenart

REDAKTØRER: Kathy Robertson, John Wright

FORFATTERE: Danilo Ballotta, Brendan Hughes, Chloé Carpentier

GRAFISK DESIGN: Dutton Merrifield, Det Forenede Kongerige

Printed in Italy