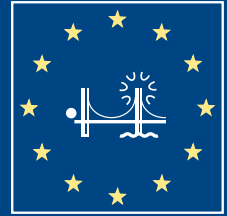


Fokus på narkotika

Narkotikamisbrukere og lovgivningen i EU



E . O . N . N .
 Europeisk Overvåkingscenter for
 Narkotika og Narkotikamisbruk

En balanse mellom straff og behandling

Narkotikalovgivningen i Den europeiske union (EU) søker kontinuerlig å finne en balanse mellom straff og behandling.

De tre FN-konvensjonene om narkotika [1] begrenser bruk av narkotika utelukkende til medisinske eller vitenskapelige formål. Selv om de ikke krever at illegal bruk av narkotika skal betraktes som en kriminell handling, definerer 1988-konvensjonen – som et steg i kampen mot internasjonal narkotikasmugling – *besittelse* til eget bruk som en lovovertrødelse.

Konvensjonspartene er dermed forpliktet til å reagere på illegal besittelse av narkotika til eget bruk, men beholder sin individuelle frihet til å avgjøre hvilke konkrete retningslinjer som skal følges. De ulike medlemsstatene i EU har i utformingen av sin nasjonale lovgivning tolket og utnyttet denne friheten og tatt hensyn til nasjonale særtrekk, kultur og prioriteringer samtidig som de har holdt fast ved forbudsprinsippet. Resultatet er at det i EU finnes en rekke ulike tilnærminger angående illegal personlig bruk av narkotika og forberedende handlinger til dette, dvs. besittelse og kjøp.

Men når man sammenligner lovgivningen med praksis, er det mindre avvik mellom de nasjonale holdningene innenfor EU enn man skulle forvente. I mange land søker rettslige og administrative myndigheter for

ikke å straffe lovbrøttere, eller om dét ikke går, ordninger som unngår bruk av strenge strafferettslige reaksjoner, som f.eks. bøter, inndraging av førerkort, osv.

Uansett; data viser en økende innsats fra politiets side mot narkotikamisbrukere – muligens fordi narkotika er blitt mer utbredt [2] – men innsatsen varierer både innenfor og mellom de enkelte landene. Og i tillegg; saker som gjelder ulovlig bruk av narkotika, havner fortsatt i retten,

og fengselsstraff blir fremdeles ilagt, særlig for gjentatte lovbrudd. Mangel på konsekvens i anvendelsen av lovgivningen kan forvirre allmennheten og gå ut over rettsystemets troverdighet hva angår personlig narkotikabruk.

En utgivelse i EONN-serien, *Insights, Prosecution of drug users in Europe: varying pathways to similar objectives* [3], behandler temaet mer dyptgående og inneholder rapporter fra de ulike landene.

‘Samtidig som antallet narkotikarelaterte arrestasjoner øker – og polititressursene konsentreres på å ta cannabisbrukere – søker rettsystemet i de fleste landene i økende grad muligheter for å unngå fengselsstraff for narkotikalovbrøttere, anvende “myke” sanksjoner eller vurdere strafferettslige tiltak som en siste utvei. Budskapet vi sender ut til borgerne – særlig de unge – er forvirrende og ofte selvmotsigende. En effektiv strategi for rettsforfølging på narkotikaområdet må bli mer ensartet og dermed mer troverdig.’

MIKE TRACE, LEDER FOR EONNS STYRE

Et blick på politiske nøkkeltemaer

1. FNs narkotikakonvensjoner overlater til de enkelte land selv å bestemme hvordan de ønsker å kontrollere illegal besittelse av narkotika til eget bruk, uten strengt å definere konkrete straffereaksjoner.
2. Innenfor EU varierer lovgivningen som regulerer personlig bruk av narkotika fra land til land. I enkelte land kan fengselsstraff idømmes, mens andre land i de senere år har avkriminalisert besittelse til eget bruk.
3. Politiltak mot illegal bruk og besittelse av narkotika øker generelt i EU, selv om det er ulikheter innenfor og mellom landene.
4. Påtalemyndigheten i de fleste medlemslandene heller nå mot ikke-strafferettslige sanksjoner for overtredelser som gjelder bruk og besittelse av narkotika. Men strenge tiltak, herunder fengsling, er fremdeles vanlig for stoffavhengige som selger narkotika eller begår vinningsforbrytelser, da særlig for gjentakelsesforbryttere.
5. Alternativer til strafferettslig forfølging – vanligvis i form av behandling eller sosiale tiltak – er nå allment tilgjengelig i EU, men bruken av og effektiviteten ved dem varierer.
6. Programmer som tilbyr alternativer til rettsforfølging kan dra nytte av en samhandling mellom rettsvesenet og helsesystemet.

‘Tilbakefall til narkotikamisbruk og kriminalitet er vanlig blant narkotikaavhengige. Forebygging og behandling av avhengighet, dets årsaker og konsekvenser kan være vanskelig, tidkrevende og dyrt, men dette er eneste mulighet for å bryte den økonomisk belastende koblingen mellom narkotika og kriminalitet.’

GEORGES ESTIEVENART,
 ADMINISTRERENDE DIREKTØR FOR EONN

Narkotikamisbrukere og loven – en oversikt

1. FN-konvensjonene legger grunnlaget

Internasjonal narkotikalovgivning er basert på FN-konvensjonene av 1961, 1971 og 1988 [1]. Det var sistnevntes artikkel 3 nr. 2 som først krevde at konvensjonspartene skulle definere besittelse av narkotika til eget bruk som et lovbrudd. Men dette kravet er underlagt de nasjonale rettssystemenes prinsipper og begreper, og gir landene rom for selv å nøyaktig fastsette de retningslinjer som skal følges. Som et resultat av dette har konvensjonspartene ikke følt seg forpliktet til å vedta ensartede juridiske tiltak mot personer som blir tatt for besittelse av narkotika til eget bruk.

Dessuten er den underliggende hensikten med artikkel 3 i konvensjonen av 1988 å styrke det strafferettslige systemets effektivitet i forhold til internasjonal narkotikasmugling [4].

2. Narkotikalovgivningen varierer, men viser tegn på tilnærming

Lovene som regulerer bruk og besittelse av narkotika til eget bruk, varierer betydelig fra det ene EU-landet til det andre. I noen land er både bruk og besittelse forbudt og straffes med fengsel. I andre land med tilsvarende forbud, kan sanksjonene være mildere. I andre land igjen oppfattes narkotikabruk og besittelse for bruk ikke som en straffbar overtredelse.

De siste fem årene har medlemslandene i sine strafferettslige systemer utviklet mer ensartet lovgivning og retningslinjer overfor narkotikamisbrukere. Særlig har det vært en merkbar forskyvning i retning av mildere reaksjoner for personlig narkotikabruk. Noen land legitimerer nå atferd som har blitt vanlig. Dermed bringes loven i overensstemmelse med politiets og påtalemyndighetens praksis, noe som styrker lovens troverdighet.

Spania, Italia og Portugal anvender ikke strafferettslige sanksjoner for besittelse av narkotika til eget bruk. Sanksjonene her er heller administrative: en advarsel, bot eller, spesielt i Italia, inndraging av førerkort. For stoffavhengige forlanges behandling. Siden 2001 har Luxembourgs lovgivning kun anvendt bøter for bruk, transport, besittelse og erverv av cannabis til eget bruk.

I Belgia, Danmark, Tyskland og Østerrike, antyder lover og retningslinjer at førstegangsforbrytere som tas for illegal besittelse av narkotika, særlig cannabis, ikke bør straffes. I stedet blir de 'anmodet'

om å avstå fra å ta narkotika i fremtiden, ofte med advarsler og prøvetid. I Nederland er besittelse av små mengder cannabis til eget bruk forbudt ved lov, men tolereres under visse omstendigheter.

I Irland, straffes besittelse av cannabis med bøter ved første eller annen gangs domfellelse, mens fengsling kan vurderes som straff fra og med tredjegangs lovbrudd.

Samtidig kan et forslag fra den britiske innenriksministeren i 2001 om å reklassifisere cannabis fra 'Class B' til 'Class C' gjøre at besittelse av cannabis i fremtiden bare betraktes som en forseelse.

I Frankrike anbefaler et direktiv fra 1999 at det bare skal gis advarsel for lovbrudd som spesifikt gjelder bruk av narkotika. Og til sist i Hellas, Norge, Finland og Sverige er bruk av narkotika forbudt og loven anvendes 'bokstavelig'.

3. Økende politiinnsats

I flere land i Europa er politiet etter legalitetsprinsippet forpliktet til å forfølge

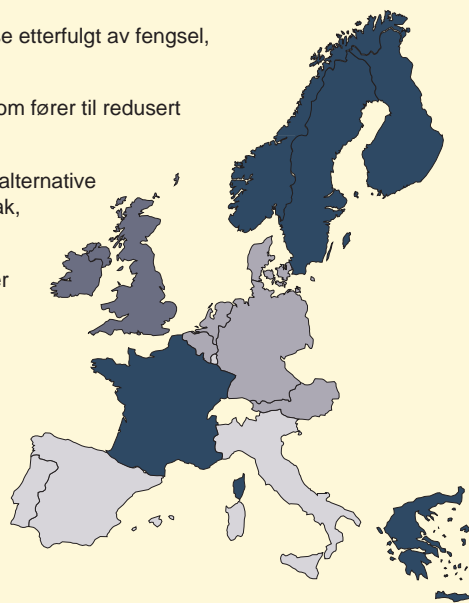
ethvert lovbrudd de måtte få kjennskap til. Og undersøkelser [3] viser at de aller fleste som mistenkes for lovbrudd i form av narkotikabruk eller besittelse til eget bruk, faktisk blir anklaget.

Men politiets innsats varierer både innenfor og mellom de enkelte land. I Norge, Finland og Sverige anses målrettet politiinnsats som et viktig avskrekkingsmiddel mot misbruk av narkotika. Andre steder i Europa griper politiet inn hvis narkotikasalg på åpen gate forstyrrer offentlig ro og orden. Det blir rapportert at politiet stort sett under rutinemessig patruljering 'tilfeldig' griper inn mot bruk eller besittelse av narkotika – eller når narkotikamisbruket blir for synlig eller for farlig.

Data opp til 2000 viser at antallet arrestasjoner for bruk og besittelse av narkotika til eget bruk øker i mange av medlemslandene i EU [2]. I flere land gjelder storparten av arrestasjonene for narkotikaovertridelser bruk eller besittelse til eget bruk (se figur 2), mens overtridelser for narkotikahandel eller smugling er mye mer uvanlig. I en del land er cannabis det stoffet som oftest

Figur 1 — Mest sannsynlig utfall av påtale for 'besittelse av narkotika til eget bruk'

- Rettsforfølging og domfellelse etterfulgt av fengsel, bøter eller behandlingstiltak
- Løslatelse eller overflytting, som fører til redusert antall faktiske siktelser
- Løslatelse eller overflytting til alternative tiltak ved påtale (iht. lov, vedtak, direktiver, retningslinjer)
- Administrative sanksjoner eller behandlingstiltak (avkriminalisering iht. lov)

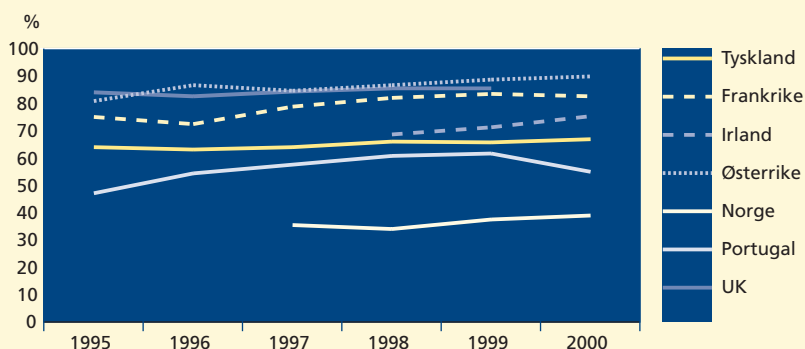


Merk: I dette diagrammet viser begrepet 'besittelse av narkotika til eget bruk', til besittelse av et lite kvantum narkotika, hvor dette ikke innbefatter grovere lovbrudd (vinningsforbrytelser, videre salg av mindre kvantitet, osv.).

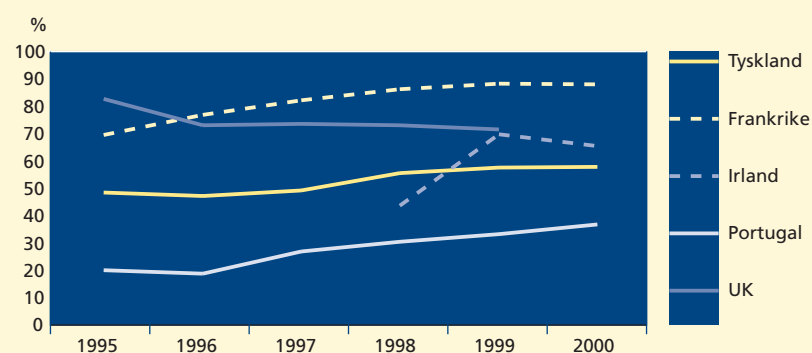
NB: Data for Luxembourg – bare cannabis.

Kilde: European legal database on drugs (ELDD) (*Country profiles*) (<http://eldd.emcdda.org>) og EONN-serien *Insights* nr. 5 [3].

Figur 2 — Lovbrudd ifm. bruk/besittelse av narkotika av alle arrestasjoner for brudd på narkotikalovgivningen



Figur 3 — Cannabis av alle arrestasjoner for bruk/besittelse av narkotika



NB: Data for Østerrike i figur 2 gjelder forseelser (besittelse, omsetning, eller lignende) av små mengder. For begge grafer må det anføres at arrestasjoner for brudd på narkotikalovgivningen er ulikt definert i EU-landene.

Kilde: 2001 nasjonale Reitox-rapporter (standardtabeller).

er involvert i overtredelser som gjelder bruk eller besittelse av narkotika (se figur 3).

Vi har for tiden få bevis for at politiets innsats mot brukere av narkotika hovedsakelig retter seg mot de farligste situasjonene og bruksmønstrene.

Rundt 60–90 % av arrestasjonene for samtlige narkotikarelaterte lovbrudd i Belgia, Tyskland, Hellas, Frankrike, Irland, Østerrike, Finland, Sverige og UK gjelder bruk eller besittelse til eget bruk av narkotika. Cannabis er det vanligste stoffet og er involvert i 55–90 % av alle arrestasjoner for bruk og besittelse av narkotika i Tyskland, Frankrike, Irland og UK. I Portugal, hvor andelen cannabis er blant de laveste, har arrestasjoner i forbindelse med cannabis økt til 37 % av alle arrestasjoner for bruk og besittelse av narkotika i 2000.

Kilde: 2001 Nasjonale Reitox-rapporter (standardtabeller).

4. Påtalemyndighetene søker alternativer

EU landene prøver i dag å finne alternativer til tradisjonelle strafferettslige reaksjoner for bruk og besittelse av narkotika.

Rettsapparatet avstår ofte fra strafferettslige sanksjoner og velger blant et antall alternativer, som kan være bøter, advarsler, inndraging av førerkort, betinget dom eller overføring til behandling.

Enkle advarsler er den vanlige reaksjonen på ulovlig bruk av narkotika og besittelse til eget bruk, særlig for førstegangs lovbrutere eller når lovbruddet bare gjelder små mengder cannabis.

Slike alternative muligheter brukes i mindre grad når lovbruddet gjelder salg av narkotika eller tyveri for å finansiere

kjøp. Det blir vanligvis tatt hensyn til eventuell narkotikaavhengighet som ligger bak disse lovbruddene, men i de fleste tilfeller betraktes ikke avhengighet som tilstrekkelig grunn til å unngå strafferettslig forfølgning.

Slike lovbrudd medfører oftest strafferettslige reaksjoner, og med gjentatte lovbrudd skjerpes straffen.

5. Alternative tiltak vinner terreng

Alternativer til strafferettslig forfølgning, vanligvis i form av behandling eller sosiale tiltak, er nå tilgjengelig i hele EU, men de kan være av varierende omfang og kvalitet.

Forskning viser at behandling av narkotikamisbrukere innenfor det strafferettslige systemet kan gi positive resultater [5], enten terapeutisk behandling for narkotikaavhengighet eller pedagogisk for førstegangsbrukere [6].

I noen land blir slike tiltak benyttet i liten utstrekning, enten på grunn av begrensninger i det juridiske systemet eller en generell skepsis til effektiviteten. I andre land er det behandling som er normen, i noen få er gjennomføringen vanskeligjort p.g.a. mangel på ressurser.

Land hvor narkotikaavhengighet betraktes som den underliggende årsaken til en narkotikarelatert forbrytelse, viser ofte større vilje til å tilby behandling i stedet for rettsforfølgning, også ved grovere overtredelser. Andre er mindre overbærende og narkotikarelaterte forbrytelser straffes automatisk med fengsel.

6. Rettsvesen og helsemyndigheter: partnerskap er nøkkelen

Når hensiktsmessig behandling er lett tilgjengelig, når den inneholder en sosial- og en rehabiliterende komponent samt inngår i et samarbeid mellom rettsvesen og helsemyndigheter, viser forskning at behandling kan være en kostnadseffektiv metode for å redusere tilbakefall til kriminalitet og narkotikamisbruk [7].

Avgjørende for at denne prosessen skal fungere, er at samarbeidet mellom rettsvesen og helsesystem er effektivt og godt organisert allerede på påtale nivå og tar sikte på den respons (og de ressurser) som er best egnet for den enkelte.

Konklusjoner

Narkotikamisbrukere og loven i EU – politiske betraktninger

Denne orienteringen beskriver viktige aspekter og tendenser ved rettslig behandling av narkotikabrukere i EU i dag, og oppgir viktige kilder for ytterligere informasjon. EONN mener at følgende punkter vil kunne danne grunnlaget for framtidige politiske overveielser:

1. Den underliggende hensikt ved FN-konvensjonen av 1988 og dens krav om at besittelse av narkotika til eget bruk skal defineres som et brudd på straffeloven, er mer forbundet med å styrke kampen mot internasjonal handel med narkotika enn med å kriminalisere narkotikamisbrukerne.
2. Selv om narkotikalovgivning varierer fra et land til et annet i EU, er det nå en tendens i medlemslandene til å prøve å få lovgivningen mer i overensstemmelse med politiets og påtalemyndighetens praksis, noe som styrker lovens troverdighet.
3. Effektivt politiarbeid på narkotikaområdet bør primært være rettet mot de mest skadelige aspektene av narkotikarelatert kriminalitet.
4. Når det gjelder bruk eller besittelse av narkotika, har de fleste medlemslandene iverksatt tiltak for å få en stor andel av pågrepne misbrukere bort fra strafferettslige reaksjoner.
5. Forskning tyder på at ved å gi pågrepne misbrukere behandling for sitt avhengighetsproblem, kan en betydelig helsemessig, samfunnsmessig og kriminalitetsreducerende gevinst oppnås.
6. Nært samarbeid mellom rettsvesen og helsemyndigheter anbefales for å sikre effektiv forvaltning av ikke-strafferettslige initiativer.

Nøkkelkilder

[1] De forente nasjoner (FN) (1961, 1971, 1988), *Narkotikakonvensjonen (1961), Konvensjon om psykotrope stoffer (1971), Konvensjon om ulovlig håndtering av og handel med narkotiske og psykotrope stoffer (1988)* (<http://www.incb.org/e/conv>).

[2] Det Europeisk Overvåkingscenter for Narkotika og Narkotikamisbruk (EONN) (2001), *2001 Årsrapport om narkotikasituasjonen i Den europeiske union*, Kontoret for De europeiske fellesskaps offisielle publikasjoner, Luxembourg, 2001, s. 20.

[3] Det Europeisk Overvåkingscenter for Narkotika og Narkotikamisbruk (EONN) (2002), *Prosecution of drug users in Europe: varying pathways to similar objectives*, EONN-serien *Insights* nr. 5, Kontoret for De europeiske fellesskaps offisielle publikasjoner, Luxembourg, 2002.

[4] De forente nasjoner (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 Europeisk Overvåkingscenter for Narkotika og Narkotikamisbruk (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] S. Aos, P. Phipps, R. Barnoski, R. Lieb, (2001), *The comparative costs and benefits of programmes to reduce crime*, Washington State Institute for Public Policy, WA, USA (<http://www.wa.gov/wsipp>).

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

Informasjon på nettet

'Profil' med beskrivelse av narkotikalovgivningen i hvert land
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

Hovedtrender i nasjonale narkotikalovgivinger
<http://eldd.emcdda.org/trends/trends.shtml>

Data om arrestasjoner (EONN 2001 Årsrapport data bibliotek)
<http://annualreport.emcdda.org/en/sources/index.html>

Fokus på narkotika er en serie policy-dokumenter som utgis av Europeisk Overvåkingscenter for Narkotika og Narkotikamisbruk (EONN), Lisboa. Dokumentene utkommer seks ganger i året på Den europeiske unions 11 offisielle språk samt norsk. Originalspråk: engelsk. De kan også lastes ned fra EONNs nettsted (<http://www.emcdda.org>). Gjengivelse er tillatt med kildeangivelse. For gratis abonnement vennligst bruk e-post (info@emcdda.org). Du kan også registrere deg på EONNs hjemmeside om du ønsker oppdateringer om nye produkter.



OFFISIELL UTGIVER: Kontoret for De europeiske fellesskaps offisielle publikasjoner

© Europeisk Overvåkingscenter for Narkotika og Narkotikamisbruk, 2002

ADMINISTRERENDE DIREKTØR: Georges Estievenart

REDAKTØRER: Kathy Robertson, John Wright

FORFATTERE: Danilo Ballotta, Brendan Hughes, Chloé Carpentier

GRAFISK UTFORMING: Dutton Merrifield, UK

Printed in Italy