

Fokus på narkotika

Narkotikamissbrukare och lagstiftningen i EU:s medlemsstater

En balans mellan straff och behandling

Narkotikalagstiftningen i Europeiska unionen (EU) söker ständigt en balans mellan straff och behandling.

Förenta nationernas tre narkotikakonventioner [1] begränsar användningen av narkotika till endast medicinska och vetenskapliga ändamål. Även om de inte begär att olaglig användning av narkotika skall betraktas som ett lagbrott, fastställer 1988 års konvention – som ett led i kampen mot den internationella narkotikahandeln – att *innehav* för personligt bruk skall betraktas som ett lagbrott.

De undertecknande länderna är således förpliktigade att vidta åtgärder mot olagligt innehav av narkotika för personligt bruk, men behåller friheten att själva bestämma vilka strategier som skall följas. EU:s medlemsstater har i utformningen av sina nationella lagar tolkat och tillämpat denna frihet med hänsyn till sin egen kultur och sina egna särdrag och prioriteringar, samtidigt som de bibehållit en restriktiv hållning. Det finns därför en mängd olika sätt inom EU för att ta itu med personligt bruk av narkotika och förberedande handlingar för detta, dvs. innehav och anskaffning.

Om man jämför lagstiftningen med egentlig praxis förefaller emellertid de nationella hållningarna inom EU vara

mindre avvikande än väntat. I många länder försöker rättsliga och administrativa myndigheter i allt högre grad finna möjligheter att frikänna brottslingarna eller, om detta inte går, döma till lindrigare straff, som t.ex. böter, indragning av körkort, osv.

Data visar dock att polisinsatserna mot narkotikamissbrukare ökar – förmodligen beroende på att narkotikamissbruket blivit mer utbrett [2] – och att de varierar både inom och mellan länderna. Domstolarna får dessutom fortfarande in fall avseende

olagligt personligt bruk av droger och fängelsestraff ges fortfarande, i synnerhet till återfallsbrottslingar. Denna brist på konsekvens i tillämpningen av lagstiftningen kan verka förvirrande för allmänheten och påverka rättssystemets trovärdighet med avseende på personligt narkotikabruk.

En utgåva av ECNN-serie *Insights, Prosecution of drug users in Europe: varying pathways to similar objectives*, [3] behandlar denna fråga djupare och erbjuder rapporter från olika länder.

”Samtidigt som de narkotikarelaterade gripandena ökar – och de polisiära resurserna är koncentrerade på cannabisanvändarna – försöker rättssystemen i de flesta länder i allt högre grad finna möjligheter att frikänna narkotikabrottslingarna, tillämpa ’milda’ straffpåföljder eller överväga rättsliga åtgärder som en sista utväg. Det budskap vi ger medborgarna – och i synnerhet ungdomarna – är förvirrande och ofta motsägelsefullt. En effektiv åtalspolitik på narkotikaområdet måste bli mer konsekvent och därmed mer trovärdig.”

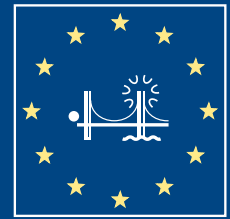
MIKE TRACE,
ECNN:S STYRELSEORDFÖRANDE

Några viktiga policyfrågor

1. FN:s narkotikakonventioner ger länderna utrymme att själva bestämma hur de skall kontrollera olagligt innehav av narkotika för personligt bruk, utan att fastställa specifika straff.
2. Lagarna som reglerar personligt bruk av narkotika varierar från ett medlemsland till ett annat inom EU. I några länder omfattar påföljderna fängelsestraff, i andra länder har man under senare år avkriminaliserat innehav för personligt bruk.
3. Polisiära åtgärder mot olagligt bruk och innehav av narkotika ökar generellt i EU, även om de varierar inom och mellan länderna.
4. Åtalsmyndigheterna i de flesta medlemsstater är nu benägna att tillämpa andra påföljder än straff för brott som gäller användning och innehav av narkotika. Men stränga åtgärder, däribland fängelsestraff, är fortfarande den vanligaste påföljden för missbrukare som säljer narkotika eller begår egendomsbrott, i synnerhet i de fall de har begått brott tidigare.
5. Alternativ till straffrättsliga åtal – vanligen av terapeutisk eller social karaktär – är nu vanligt förekommande i EU, men tillämpningen och effektiviteten av dem varierar.
6. Program som ger alternativ till åtal kan gynnas av att samordning finns mellan rättssystemet och hälsovårdsmyndigheterna.

”Återfall till missbruk och brottslighet är vanligt bland narkotikamissbrukare. Att förebygga och behandla missbruk, dess orsaker och följder kan vara svårt, tidskrävande och dyrt, men detta är den självklara lösningen för att bryta den ekonomiskt betungande kopplingen mellan narkotika och brottslighet.”

GEORGES ESTIEVENART,
ECNN:S VERKSTÄLLANDE DIREKTÖR



E . C . N . N .

Europeiska Centrumet för Kontroll
av Narkotika och Narkotikamissbruk

Narkotikamissbrukare och lagstiftningen — en översikt

1. FN:s konventioner lägger grunden

Den internationella narkotikalagstiftningen baserar sig på FN:s konventioner av år 1961, 1971 och 1988 [1]. Det var artikel 3.2 i den sistnämnda som först krävde att de undertecknande länderna skulle beteckna innehav av narkotika för personligt bruk som ett lagbrott. Men detta krav är underordnat de nationella rättssystemens principer och begrepp och ger länderna frihet att själva besluta om den exakta strategin som skall följas. Till följd av detta har de undertecknande länderna inte känt sig förpliktigade att vidta enhetliga rättsliga åtgärder mot personer som påträffats med innehav av narkotika för personligt bruk.

För övrigt stärker den underliggande tanken bakom artikel 3 i 1988 års konvention straffrättsystemets effektivitet med avseende på internationell narkotikahandel [4].

2. Narkotikalagarna varierar men visar tecken på att närma sig varandra

De lagar som reglerar bruk och innehav för bruk av narkotika varierar i hög grad från ett EU-land till ett annat. I vissa länder är sådana gärningar förbjudna och bestraffas med fängelse. I andra länder är dessa gärningar också förbjudna, men påföljderna är ofta milda. I övriga länder betraktas inte narkotikabruk och innehav för bruk som en straffbar handling.

Under de senaste fem åren har medlemsstaterna utvecklat liknande lagar och riktlinjer för narkotikamissbrukare inom sina rättssystem, vilka märkbart går i riktning mot mildare åtgärder när det gäller personligt narkotikabruk. I vissa länder ges nu laga kraft åt vanlig praxis. Därigenom bringas lagen i överensstämmelse med polisens och åtalsmyndigheternas praxis och ökar på så vis lagstiftningens trovärdighet.

I Spanien, Italien och Portugal tillämpas inte straffrättsliga påföljder för innehav av narkotika för personligt bruk. Påföljderna tenderar i stället att vara administrativa: en varning, böter eller, i synnerhet i Italien, indragning av körkortet. Vid fall av drogberoende krävs behandling. Alltsedan 2001 fastställer luxemburgsk lag endast böter för användning, transport, innehav och anskaffning av cannabis för personligt bruk.

Enligt lagarna och direktiven i Belgien, Danmark, Tyskland och Österrike skall förstagångsförbrytare inte straffas för olagligt innehav av narkotika, i synnerhet cannabis. De "uppmanas" i stället att i fortsättningen avstå från att ta droger, ofta med varningar och villkorlig dom. I Nederländerna är innehav av små mängder cannabis för personligt bruk förbjudet, men kan tolereras under vissa omständigheter.

I Irland är innehav av cannabis straffbart med böter vid första eller andra fällande domen, men ett fängelsestraff kan bli följden från och med tredje lagbrottet. Samtidigt skulle ett förslag från den brittiske inrikesministern under 2001 om att omklassificera cannabis från klass B till klass C kunna innebära att innehav av cannabis i framtiden ses som en överträdelse som man inte kan gripas för.

I Frankrike rekommenderar ett direktiv från 1999 endast en varning för lagbrott som specifikt gäller narkotikabruk. I Grekland, Norge, Finland och Sverige tillämpas lagen som förbjuder användning av narkotika "till punkt och pricka".

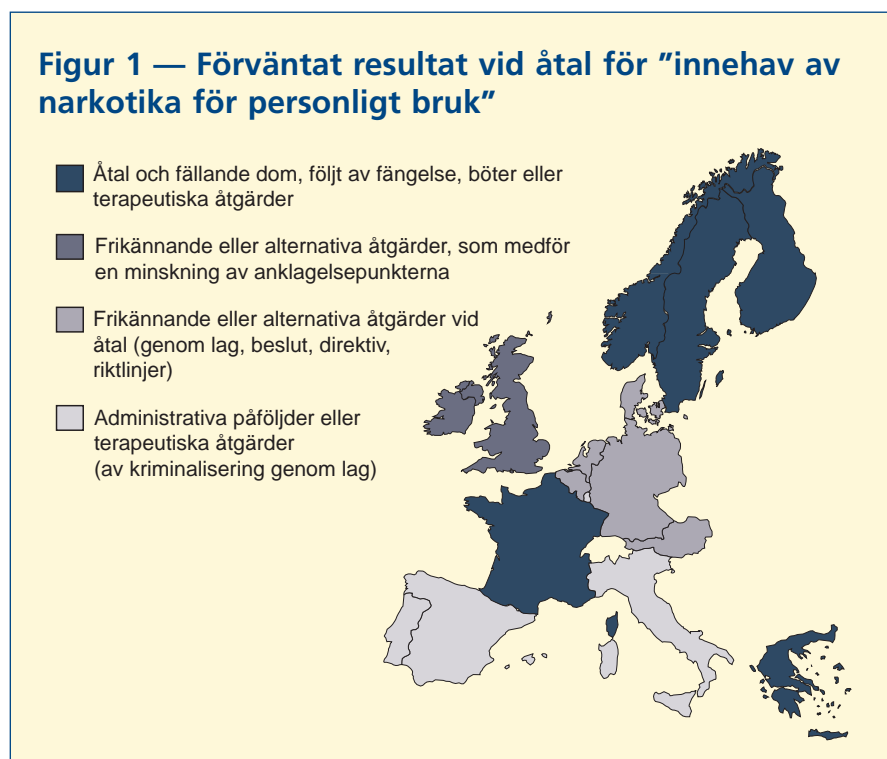
3. Polisinsatserna ökar

I flera europeiska länder är polisen enligt legalitetsprincipen skyldig att anmäla alla lagöverträdelser den får kännedom om. Forskningen [3] visar att de allra flesta som misstänks för narkotikabruk eller innehav för bruk faktiskt blir anmälda.

Men polisens insatser varierar både inom och mellan länderna. I Norge, Finland och Sverige anses att målinriktade polisinsatser har stark avskräckande verkan på narkotikamissbruk. I övriga länder i Europa ingriper polisen om narkotikabruk på offentlig plats stör den allmänna ordningen. I stort sett sker polisingripandena mot bruk eller innehav av narkotika "av en tillfällighet" under rutinmässiga patrulleringar, eller när drogmisshuset blir alltför synligt eller för farligt.

Data fram till år 2000 visar att antalet gripanden för bruk av narkotika och innehav för eget bruk ökar i flera EU-medlemsstater [2]. I flera länder gäller merparten av gripandena för narkotikabrott bruk eller innehav för eget bruk (se figur 2), medan gripanden för brott relaterade till narkotikalangning eller

Figur 1 — Förväntat resultat vid åtal för "innehav av narkotika för personligt bruk"

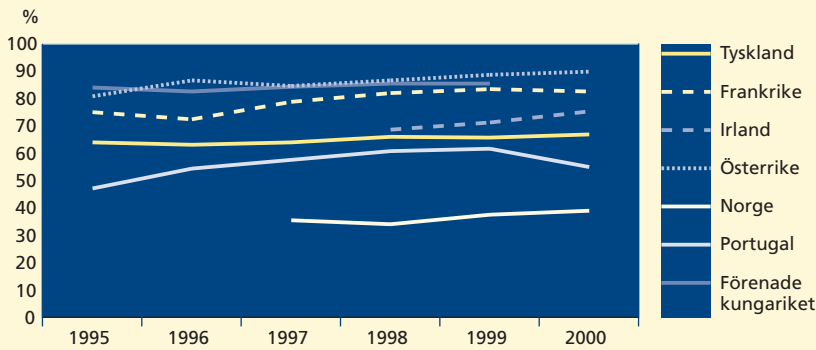


Anm.: I detta diagram avser begreppet "innehav av narkotika för personligt bruk" innehav av en liten mängd narkotika, vilket inte är förenat med grövre brott (egendomsbrott osv.).

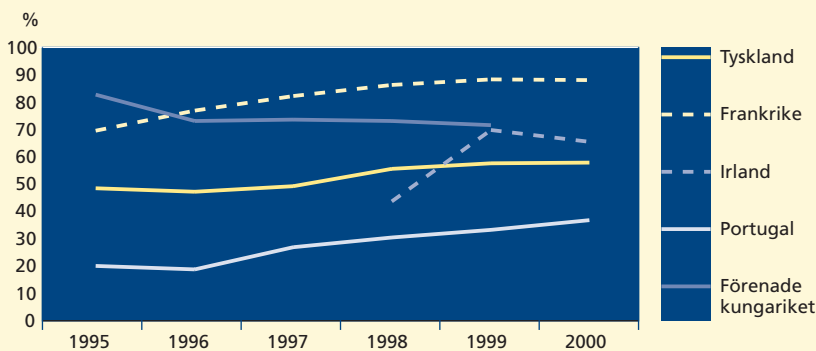
Observera att uppgifterna om Luxemburg endast avser cannabis.

Källa: European legal database on drugs (ELDD) (Europeiska lagdatabasen på narkotikaområdet) *Country profiles* (<http://eldd.emcdda.org>) och ECNN-serien *Insights* nr 5 [3].

Figur 2 — Brott som avser bruk/innehav av narkotika av samtliga gripanden för brott mot narkotikalagen



Figur 3 — Cannabis av samtliga gripanden för bruk/innehav av narkotika



Anm.: Observera att uppgifterna om Österrike i figur 2 avser mindre lagöverträdelser: innehav, langning, osv. av små mängder. För de båda diagrammen bör noteras att gripanden för brott mot narkotikalagen definieras olika i EU-länderna.

Källa: Nationella Reitox-rapporter 2001 (standardtabeller).

narkotikahandel är långt mindre vanliga. I vissa länder är cannabis den drog som oftast är inblandad i brott som gäller bruk eller innehav av narkotika (se figur 3).

För närvarande finns det inte mycket som pekar på att de polisiära åtgärderna mot drogmisbrukare huvudsakligen är koncentrerade på de allvarigaste förhållandena och mönstren av missbruk.

Cirka 60–90 % av gripandena för samtliga narkotikabrott i Belgien, Tyskland, Grekland, Frankrike, Irland, Österrike, Finland, Sverige och Förenade kungariket görs med anledning av bruk av narkotika eller innehav för bruk. Cannabis är den vanligaste drogen i 55–90 % av gripandena för bruk och innehav av narkotika i Tyskland, Frankrike, Irland och Förenade kungariket. I Portugal, där cannabisbruket är bland det lägsta, ökade gripandena som hänför

sig till cannabis till 37 % av alla gripandena för bruk och innehav av narkotika under 2000.

Källa: Nationella Reitox-rapporter 2001 (standardtabeller).

4. Åklagarmyndigheterna söker alternativ

EU:s medlemsstaters åtalsstrategier förordar i dag alternativ till de traditionella straffrättsliga påföljderna för bruk och innehav av narkotika. De rättsliga myndigheterna avstår ofta från straffpåföljder och väljer hellre bland en rad olika alternativ, som till exempel böter, formella varningar, indragning av körkort, villkorlig dom eller vård. Enkla varningar är den vanligaste åtgärden för olagligt bruk av narkotika och innehav för eget bruk, i synnerhet för förstagångsförbrytare eller när det rör sig om små mängder cannabis.

Dessa alternativ tillämpas i mindre utsträckning när brottet gäller försäljning av narkotika eller stöld för att finansiera köp. Vanligtvis tar man hänsyn till det drogberoende som kan ha legat bakom sådana brott, men i de flesta fall anses detta inte vara en tillräcklig grund för att undvika rättsliga förfaranden. Sådana brott leder oftast till straffpåföljder och återfallsförbrytare riskerar att få strängare straff.

5. Alternativa åtgärder vinner terräng

Alternativ till straffpåföljder, vanligen terapeutiska eller sociala, finns nu i hela EU, även om effekten och kvaliteten av dem fortfarande varierar.

Forskningen visar att behandling av narkotikamissbrukare i det straffrättsliga systemet kan ge positiva resultat [5], både när det gäller terapeutisk behandling för narkotikaberoende eller i pedagogiskt syfte för förstagångsmisbrukare [6].

I en del länder vidtas sådana åtgärder endast i liten omfattning, beroende på begränsningar i rättssystemet eller på allmän skepticism om effektiviteten av dem. I andra länder utgör behandling regel, men i några länder försåras tillämpningen av sådana åtgärder av bristen på resurser.

I länder där narkotikaberoende anses vara den underliggande orsaken till narkotikarelaterad brottslighet är man mer benägen att erbjuda behandling i stället för åtal, även för grövre brott. Andra länder är inte lika överseende och narkotikarelaterade brott leder automatiskt till fängelse.

6. Rättsväsende och hälsovårdsmyndigheter: lösningen är samarbete

Då lämplig behandling är tillgänglig, innehåller ett socialt inslag med insatser för rehabilitering och innebär samarbete mellan rättsväsendet och de sociala myndigheterna, visar forskningen att behandling kan vara en kostnadseffektiv metod för att minska återfallen till brottslighet och narkotikamissbruk [7].

För att denna process skall fungera är det ytterst viktigt att samarbetet mellan rättsväsendet och hälsovårdsmyndigheterna är effektivt och väl organiserat redan på åtalsnivå, och innefattar de åtgärder (och resurser) som är mest lämpliga för varje enskild individ.

Slutsatser

Narkotikamissbrukare och lagstiftningen i EU:s medlemsstater — strategidiskussioner

Detta dokument sammanfattar nyckelaspekterna och trenderna med avseende på hur lagen behandlar narkotikamissbrukare i EU i dag, samt anger de huvudsakliga källorna till ytterligare information. ECNN anser att följande punkter skulle kunna utgöra underlag för framtida strategidiskussioner:

1. Tanken som ligger till grund för 1988 års FN-konvention, och dess krav att beteckna innehav av narkotika för personligt bruk som ett lagbrott, är att stärka kampen mot internationell narkotikahandel snarare än att kriminalisera narkotikamissbrukarna.
2. Narkotikalagarna varierar från ett medlemsland till ett annat i EU, men det finns en ny tendens i medlemsstaterna att försöka bringa lagstiftningen i överensstämmelse med polisens och åklagarmyndigheternas praxis, något som stärker lagstiftningens trovärdighet.
3. Effektiva polisiära åtgärder på narkotikaområdet behöver huvudsakligen koncentreras på de allvarligaste situationerna av narkotikarelaterad brottslighet.
4. När det gäller bruk eller innehav av narkotika har de flesta medlemsstater infört alternativa åtgärder i stället för straff för en stor andel av de missbrukare som grips.
5. Forskningen visar att om missbrukarna som grips ges vård för sitt narkotikaberoende kan detta resultera i betydande hälsomässiga och samhällsmässiga vinster samt minskad brottslighet.
6. Nära samarbete mellan rättsväsende och hälsovårdsmyndigheter rekommenderas för att säkerställa att initiativen för att avleda från straff till vård förvaltas effektivt.

Huvudkällor

[1] Förenta nationerna (FN) (1961, 1971, 1988) *Allmänna narkotikakonventionen (1961), Konvention om psykotropa ämnen (1971), Konvention mot olaglig hantering av narkotika och psykotropa ämnen (1988)* (<http://www.incb.org/e/conv>).

[2] Europeiska Centrumet för Kontroll av Narkotika och Narkotikamissbruk (ECNN) (2001), *2001 Årsrapport över situationen på narkotikaområdet i Europeiska unionen*, Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer, Luxemburg, 2001, s. 20.

[3] Europeiska Centrumet för Kontroll av Narkotika och Narkotikamissbruk (ECNN) (2002), *Prosecution of drug users in Europe: varying pathways to similar objectives*, ECNN-serien *Insights* nr 5, Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer, Luxemburg, 2002.

[4] Förenta nationerna (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] Europeiska Centrumet för Kontroll av Narkotika och Narkotikamissbruk (ECNN) (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, Förenade kungariket.

Webbinformation

Narkotikalagar "Länders profiler"
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

Huvudsakliga trender i nationella narkotikalagstiftningar
<http://eldd.emcdda.org/trends/trends.shtml>

Data över arresteringar (EMCDDA 2001 *Annual Report* data library)
<http://annualreport.emcdda.org/en/sources/index.html>

Fokus på narkotika publiceras av Europeiska Centrumet för Kontroll av Narkotika och Narkotikamissbruk (ECNN) i Lissabon. Serien tar upp olika narkotikastrategier och kommer ut sex gånger om året på samtliga 11 officiella EU-språk, plus norska. Originalspråk: engelska. Den kan också laddas ned från ECNN:s webbplats (<http://www.emcdda.org>). Kopiering är tillåten med angivande av källan. För gratisabonnemang skriv till e-postadressen (info@emcdda.org). Registrera dig på ECNN:s hemsida för uppdateringar av nya produkter.



OFFICIELL UTGIVARE: Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer
© Europeiska Centrumet för Kontroll av Narkotika och Narkotikamissbruk, 2002

VERKSTÄLLANDE DIREKTÖR: Georges Estievenart

REDAKTÖRER: Kathy Robertson, John Wright

FÖRFATTARE: Danilo Ballotta, Brendan Hughes, Chloé Carpentier

GRAFIK: Dutton Merrifield, Förenade kungariket

Printed in Italy