



# Københavns Kommune vil legalisere hash-salg

Det meget omtalte forslag om at lovliggøre hashmarkedet i København rejser en række uafklarede spørgsmål og problemstillinger, som denne artikel analyserer nærmere.

AF KIM MØLLER

Københavns Kommune har under stor mediebevågenhed lanceret et forslag om legaliseret salg af hash. For tredje gang. Det erklærede formål er at mindske indtjeningsgrundlaget for de kriminelle grupperinger og dermed forhåbentligt reducere de mest voldelige aspekter af bandekonflikten. Rent praktisk kan kommunen ikke på egen hånd iværksætte en sådan ordning, men må spørge justitsministeren om lov. Justitsministeren er imidlertid blankt afvisende, fordi han mener, at forsøget vil øge tilgængeligheden af cannabis, og at ordningen i øvrigt strider direkte mod de internationale narkotika-konventioner, som Danmark har underskrevet.

Fra et forskningsperspektiv er det ærgerligt, at nuancerne går tabt i denne konfrontation. Såvel fortalere som modstandere synes at have mere travlt med at få ret end at diskutere problemerne.

For der er problemer, både i den nuværende situation og under et legaliseret regime. Som det er nu, kræver bandekrigen nye ofre på månedsbasis, og det bliver hele tiden mere tydeligt, at hashmarkedet er en del af konflikten. Samtidig har danske unge et meget højt forbrug af cannabis, og flere end nogensinde udvikler et egentligt misbrug. Det her er ikke kun en københavnerdiskussion. Som omtalt i tidligere artikler i STOF er der flere europæiske lande og amerikanske delstater, der bokser med det samme dilemma: Skal vi prøve at mindske skaderne her og nu ved at lempe eller helt fjerne kontrollen, eller skal vi fokusere på at mindske forbruget og dermed på sigt også skaderne? I denne artikel vil jeg tage udgangspunkt i spørgsmålene og usikkerhederne frem for i forhastede konklusioner.

## Kommunens forslag

Formand for Socialudvalget i Københavns Kommune Mikkel

Warming har anmodet justitsministeren om at få bevilget dispensation fra gældende lovgivning med henblik på at etablere en forsøgsordning med regulering af lovlig hashhandel (Socialudvalget, 10/2-2012, Dokument nr. 2012-77242). Det tog justitsministeren tre måneder at formulere det forudsigelige svar på henvendelsen: nej. Justitsministeren argumenterer med, at man vurderer, at en sådan ordning vil øge tilgængeligheden, forbruget og dermed også de tilknyttede sundhedsskader (Justitsministeriet, 11/4-2012, Dokument nr. 358654). Kommunen har fået den samme besked før, men det har ikke fået overborgmester Frank Jensen til at miste modet. Det næste skridt er at justere og forbedre forslaget og herefter prøve igen. Borgerrepræsentationen afholdt en konference 15. marts 2013 med henblik på at kvalificere et konkret og troværdigt beslutningsgrundlag for implementering af en forsøgsordning

med legaliseret hashmarked i København fra produktion til salg.' (Socialforvaltningen, 21/11-2012, Dokument nr. 2012-935922;). Se præsentationer fra konferencen på: [www.kk.dk/da/om-kommunen/indsatsomraader-og-politikker/tryghed/hashkonference](http://www.kk.dk/da/om-kommunen/indsatsomraader-og-politikker/tryghed/hashkonference).

I dagbladet Information forklarer socialborgmester Mikkel Warming den 11. marts 2013, at proceduren var den samme i forbindelse med etableringen af fixerummet på Vesterbro. Gentagne afslag, vedholdende forslag. Socialdemokraterne i Københavns Kommune har taget konsekven-

sen og går nu til kommunalvalg med forslaget om et legaliseret hashmarked som erklæret politik.

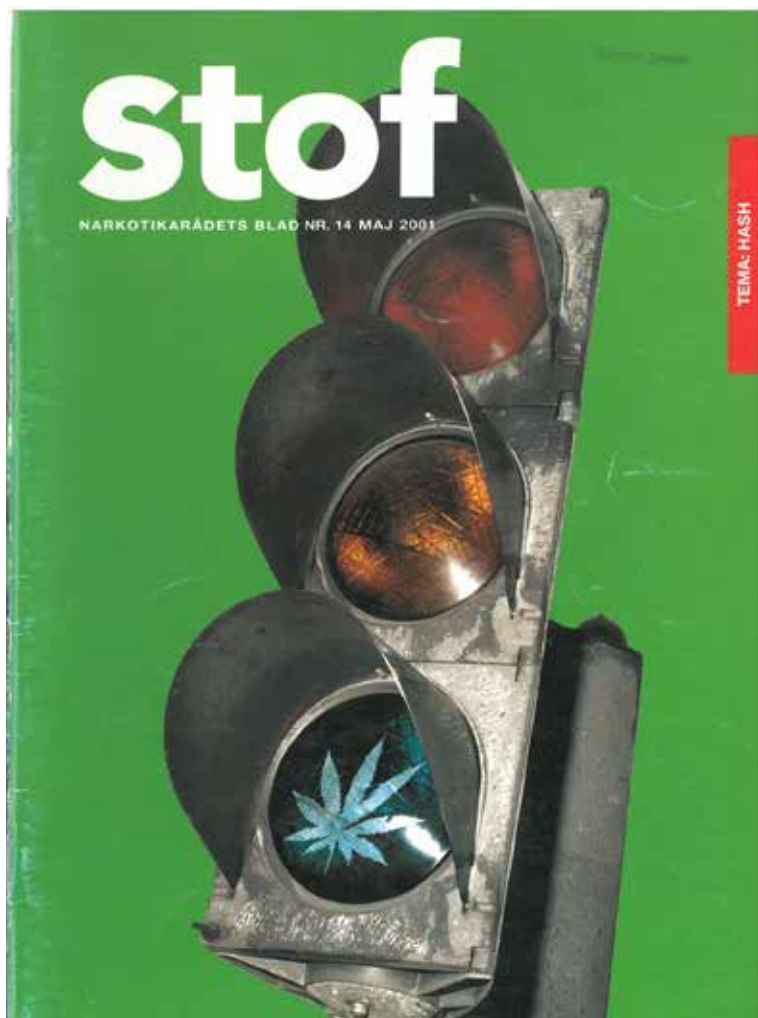
Til konferencen havde man indkaldt såkaldte eksperter fra ind- og udland med henblik på at diskutere, hvorvidt en legalisering kan undergrave de kriminelles indtjening, og om det vil medføre en øget tilgængelighed. Undertegnede var en af de hidkaldte. Min vurdering, er at begge dele er korrekt: Man vil undergrave dele af det sorte marked, men det vil ske på bekostning af en øget tilgængelighed og dermed formentligt også et øget antal brugere på længere

sigt. Ingen af delene er ukontroversielle. Fortalerne for etablering af ordningen affejer, at det vil øge tilgængeligheden: Kan det blive mere tilgængeligt end nu? Modstanderne af forslaget er ikke meget for at kritisere den nuværende kontrol. De argumenter med, at banderne hurtigt vil finde andre kriminelle markeder at kaste sig over. Hvis vi for en stund lader som om, at det teknisk kan lade sig gøre, vil de forventelige virkninger afhænge af en række detaljer ved ordningen.

### Prisdumping

Det afgørende punkt for kommunens forslag er at udkonkurrere det sorte marked på prisen. Det er ikke svært. Som det er nu, koster et gram hash cirka plus/minus 80 kroner. Det er en høj pris for et semi-forarbejdet landbrugsprodukt, der kan gro overalt. Den høje pris er en konsekvens af illegaliteten. Alle led af produktionen og distributionen er ineffektive grundet sikkerhedshensyn og risikokompensationer. Legalt produceret cannabis kan i princippet sælges for så lavt som tyve kroner per gram, inklusive punktafgiften (Møller 2011). Den bedste analogi er vand på flaske. Det er ikke indholdet, men distributionen og forpakningen, der gør, at det er så dyrt i butikken.

Opgaven er her at vælge en pris på det legale marked, som er tilpas høj til, at man ikke begynder at faldbyde hash, men tilpas lav til, at det sorte marked ikke kan underbyde kommunen. Profitmarginen på hash er så høj, at det er ret sandsynligt, at det sorte mar-



ked vil følge udviklingen og sænke priserne. Der findes ikke megen forskning i prissætning på narkotikamarkedet, men der er fundet eksempler på, at bander er villige til at operere med underskud i en periode for at bibeholde markedsandele. Kommunen vil formentlig ikke tilbyde de meget stærke skunk-sorter til lave priser. Det vil til gengæld det sorte marked kunne gøre.

Kan man så gange ti tons cannabis med tyve kroner per gram og putte dem i kommunekassen? Dårligt nok. Hvis den foreslåede ordning skal have nogen gang på jord, er man nødt til at investere massivt i oplysning, forebyggelse og adgang til behandlingspladser. Et af problemerne ved at sælge rusmidler legalt er, at man ved, at det meste af salget er til folk, der skader sig selv. De fem procent, der forbruger mest, forbruger to-tredjedele af den samlede mængde. Det er det samme problem, staten har, når alkoholafgifterne skal fastsættes. Mange af de forventede indtægter kommer fra folk, der er afhængige.

### Varedeklaration

På et legalt marked vil det være oplagt at benytte muligheden for at differentiere punktafgiftens størrelse efter produktets styrke, svarende til forskellen mellem øl og hård spiritus. Alene det at begynde at forholde sig mere detaljeret til indholdet af den cannabis, der sælges, vil være et skadesreducerende skridt.

De senere år er der kommet fokus på, at cannabis er mere venedannende og mere sundheds-

skadeligt end tidligere antaget. I justitsministerens afvisende svar til Socialudvalget henviser han til disse skadevirkninger. Der er to aspekter af dette spørgsmål. For det første er der en sammenhæng mellem, hvor mange der prøver at ryge hash, og hvor mange der ender i et problematisk forbrug. Der er flere end nogensinde, der opsøger professionel hjælp for at komme ud af deres hashmisbrug. Noget af dette kan forklares med, at behandlingsinstitutionerne er begyndt at tage alvorligt, at man faktisk kan have et behandlingskrævende hashmisbrug. Noget af det skyldes formentlig den store stigning i udbredelsen af forbruget, som indtraf i 1990'erne. Den anden side af sagen er, at cannabis er blevet markant stærkere de senere år målt på indholdet af den primære psykoaktive substans <sup>9</sup>-tetrahydrocannabinol (THC). Der findes skunk-varianterne, hvor THC-indholdet er over 25 procent, mens hash har et niveau omtrent på ni procent. Der er selvfølgelig stor variation, men tendensen er klar. Hertil skal det bemærkes, at denne udvikling er foregået under forbuddet. Det er ikke cannabis, der bliver stærkere af sig selv. Aktørerne på det sorte marked har et incitament til at fremelske koncentrerede produkter, fordi de fylder mindre og derfor er nemmere at skjule og smugle. Denne udvikling forstærkes af, at markedet bevæger sig i retning af mere indenrigskultiveret skunk frem for hash indsmuglet fra Marokko. I takt med denne stigning bliver teknologien mere sofistikeret, og ekspertisen spredes.

På et legaliseret marked vil udbuddet kunne justeres til at fokusere på mindre stærke produkter. Yderligere vil en klar mærkning af produktets indhold af diverse cannabinoider være en pædagogisk indgang til at diskutere skadevirkninger med brugerne.

### Tilgængelighed

Det mest kontroversielle diskussionspunkt er, hvorvidt en forsøgsordning vil øge tilgængeligheden, og om dette i sig selv vil medvirke til at øge forbruget? Min vurdering er, at ja, det vil den. Det største spørgsmål er for hvem og hvor meget? Jeg skal med det samme indrømme, at det er yderst begrænset med empirisk forskning i dette spørgsmål, når det direkte vedrører cannabis. Problemet er, at der ikke foreligger erfaringer fra lige så vidtrækkende modeller, som den Københavns Kommune lægger op til. Den viden, vi har, er baseret på virkningerne af mindre justeringer i strafbarheden og retshåndhævelsesintensitet over for besiddelse til eget forbrug i andre, fremmedartede lande.

Et eksempel, der hyppigt bliver hevet frem i denne sammenhæng, er Portugals fjernelse i 2001 af straf for besiddelse af stoffer til eget brug. Der er ikke gennemført nogen officiel regeringsevaluering, men til gengæld foreligger der tre andre rapporter. Disse evalueringer konkluderer, at forøget har været alt fra en 'dundrende succes' til en 'katastrofal fiasko'. Påfaldende nok er konklusionerne helt i tråd med ophavsmændenes ideologiske udgangspunkter og rensset for dokumentation, der modsi-

ger den (Hughes & Stevens). Ud over, at dette demonstrerer, hvor værdiladet diskussionen er, vil jeg faktisk også stille spørgsmålstejn ved, hvor meget vi kan lære af erfaringer fra andre lande på det her område. Der er så store forskelle mellem traditioner for at beruse sig i de forskellige lande, at direkte sammenligninger nærmest er meningsløse.

Et langt bedre sammenligningsgrundlag vil være at trække på erfaringer med regulering af alkohol og tobak. Her er det tydeligt, at det bliver taget endog meget alvorligt med selv minimale justeringer af tilgængelighed og priser. Med rette. Her ved vi, at det virker. Aldersgrænser, åbningstider, reklameforbud, rygeloven, advarslerne på cigaretpakkerne, det virker alt sammen begrænsende på forbruget. Det får ikke folk til at holde op med at ryge fra de ene dag til den anden, men det får dem til at overveje det.

Det er noget tilsvarende, vi har med at gøre i forhold til at vurdere, om en legalisering vil øge forbruget af hash. Som det er nu, er det kun en minoritet blandt dem, der ryger hash på hobbyplan, som selv opsøger en sælger. Langt de fleste deler med deres venner til sociale sammenkomster. Noget af det kan forklares med, at der er en tærskel, der skal overskrides, før end man bevæger sig ud på det sorte marked. Noget af det kan forklares med den normative stempling, der foregår ved, at staten insisterer på, at det skal være ulovligt. Den bagvedliggende teoretiske diskussion er tres år gammel og foregår stadig. Hvad er mest betingende

for menneskers adfærd, myndighedernes formelle afskrækkelse eller den uformelle sociale kontrol, som udøves af omgangskreds og lokalmiljø? Det nuancerede svar er oplagt: 'lidt af hvert', men dette går tabt i politiske diskussioner, hvor det kun gælder om at få ret, og nuanceringer ses som indrømmelser og svaghedstegn.

### Volden

Der er veldokumenterede sammenhænge mellem øget retshåndhævelsesintensitet og voldelige konflikter på narkotikamarkeder. Meget af dette skyldes, at retshåndhævelse har indflydelse på hierarkier mellem de kriminelle grupperinger. Hvis én gruppering stækkes, vil det forbedre mulighederne for en anden. Det store spørgsmål er, om man kan bruge denne viden til at konkludere, at en reduktion i markedets værdi som den, der vil indtræffe som følge af en legalisering, også vil medføre mindre brug af vold? I udgangspunktet tror jeg, at den vil, men at det er meget usikkert hvordan. Grundlæggende er det penge, der slås om. Penge og prestigen i at være den 'syggeste gangster'. Færre penge vil mindske motivationen til at bruge vold. Omvendt vil de kriminelle være nødt til at finde andre kriminalitetsformer at tjene penge på. Det er på en måde godt, fordi andre kriminalitetsformer er mere besværlige og mindre givtige end hashhandel. Skåret ind til benet er det, hvad vi kan opnå med myndighedernes kontrol, at gøre kriminalitet besværligt, risikabelt og ikke særligt profitabelt (Møller 2006). På en måde er det dårligt,



### FAKTA

I København er det cirka 24 procent af de 16-20-årige, der angiver at have røget hash inden for det sidste år. Dette er markant højere end landsgennemsnittet, højere end de nordiske lande, men på niveau med resten af Europa. Det danske forbrug svarer til omtrent tyve tons cannabis årligt, heraf groft estimeret cirka halvdelen i København. Som med alkohol og andre rusmidler er det de tungeste brugere, der står for den største andel af det samlede forbrugte kvantum. De knap 7.000 cannabisbrugere i Danmark, som har et 'problematisk' forbrug, forbruger to-tredjedele af det samlede kvantum. Et forsigtigt bud er, at dette svarer til en omsætning i detailledet i København på omtrent en milliard kroner årligt. Det er ikke nogen Storebæltsbro, men det er nok til, at både rockere og diverse bander er villige til at henrette folk, der er involveret i handelen. Tilsat en god portion kriminelle hævnmotiver.



fordi man sagtens kan forestille sig, at der så også vil blive intensiveret konkurrence på disse andre kriminelle markeder. I det hele taget er det svært at sige noget entydigt om, hvordan myndighederne skal forholde sig forebyggende til kriminel vold. Det kan aldrig være en statslig opgave at sikre stabilitet på de kriminelle markeder med henblik på at reducere magtkampene. Omvendt er det enormt frustrerende at konstatere, at øget kontrol ofte følges ad med endnu mere vold.

### Gennemførlighed

Det største problem ved det hele er, at forslaget er dybt ulovligt. Danmark har ganske frivilligt forpligtet sig til at efterleve de internationale narkotikakonventioner. Disse konventioner forpligter underskriverne på en lang række områder, men efterlader en national skønsmargin i form af en formulering om, at kriminaliseringen skal foregå i overensstemmelse med landenes forfatninger. Denne margin fortolkes, som at staterne er forpligtede til at kriminalisere stoffer, men ikke til aktivt at håndhæve dette forbud. Det er denne fortolkning, der gør de nederlandske coffee-shops mulige. Det har som sådan aldrig været lovligt at sælge cannabis i Nederlandene, men staten har lovet, at man ikke vil håndhæve forbuddet. Jeg vil skyde på, at det er det samme, der har gjort sig gældende for fixerummet på Vesterbro.

Københavns Kommunes forsøgsordning med legaliseret cannabis ligger derfor ikke inden for konventionernes skønsmargin.

Det gør de amerikanske delstater Washingtons og Colorados eksisterende legaliseringsordninger heller ikke. Det er vigtigt, fordi det er her, hele spørgsmålets fremtid ligger. Hvordan forholder den amerikanske føderale regering med præsident Barack Obama i spidsen sig til delstaternes overtrædelse af de overnationale konventioner?

Tre scenarier er mulige: Enten vælger præsidenten at ignorere konventionsbruddet og lade delstaterne fortsætte, eventuelt ved at sparke problemet over til domstolene for at afgøre forfatningsstridigheden. Eller han pudser FBI på alle dem, der er registrerede som dyrkere og sælgere. Endelig kan han vælge at gå til FN med en anmodning om, at USA ønsker at træde ud af narkotikakonventionerne for derefter at indtræde igen med en række undtagelser angående cannabis. Hvis han vælger den sidste løsning, vil det fundamentalt ændre vilkårene for diskussionen. Hvis han vælger en af de to andre, vil det være mere af det samme mange år fremover, også i Københavns Kommune. ■

### LITTERATUR

Hughes, Caitlin & Stevens, Alex: A resounding success or a disastrous failure: Re-examining the interpretation of evidence on the Portuguese decriminalization of illicit drugs. *Drug and Alcohol Review*, 31, 101-11. 2012.

Møller, Kim: Gætværk eller ej? Hvordan kan man regne på økonomien i en hypotetisk legalisering? *STOF* nr. 16. 2011.

Møller, Kim: Hvad sker der med hashmarkedet? *STOF* nr. 11. 2006.



## Københavns Kommune

Københavns Borgerrepræsentation holdt konference om legalisering af hash d. 15. marts 2013 med henblik på at 'kvalificere et konkret og troværdigt beslutningsgrundlag for implementering af en forsøgsordning med et legaliseret hashmarked i København fra produktion til salg.' Borgmestre og embedsfolk præsenterede strategien, hvorefter indbudte eksperter gav råd og anbefalinger til udformningen af 'Københavnermodellen':

**Peter S. Holmes**, City Attorney i Seattle: Legaliseringsmodellen i Staten Washington

**Roel Kerssemakers** Senior Health Education Officer, Jellinik Institutet: Erfaringer fra Holland

**Kim Møller**, adjunkt, Center for Rusmiddelforskning, Aarhus Universitet: Hashmarked og kriminalitet

**Dan Orbe**, souschef & dokumentationskoordinator i U-turn, Københavns Kommune: Legalisering ift. unge

**Willy Pedersen**, professor i sociologi, Oslo Universitet: Vil cannabiskulturen overleve legalisering?

Kommunen arbejder nu videre med at revidere 'Københavnermodellen', og det forventes, at den reviderede model vil kunne forelægges for Borgerrepræsentationen inden udgangen af 2013.

[www.kk.dk](http://www.kk.dk)

Red.

---

# POLICE ARE WASTED ON CANNABIS.

**£24 million** of London taxpayers money.

**384,984** police hours.

Prosecutions for cannabis possession are a waste of police time and your money. I will reform this and focus the police on more serious crimes.



**BRIAN PADDICK. THE LONDONERS' MAYOR.**

BrianPaddick.com

---

#### **Valgplakat for Brian Leonard Paddick**

Paddick er en kendt britisk politiker, og var liberal kandidat til Londons borgmestervalg i 2012. Indtil sin pensionering i maj 2007, var han stedfortrædende assisterende kommissær i Londons Metropolitan Police Service og Englands mest højtstående, åbent homoseksuelle politibetjent. Boris Johnson vandt borgmesterposten.