SCANPIX

HVAD SIGER **LOVEN?**

Da stofferne var nye i Danmark, gjorde man en dyd ud af ikke at kriminalisere brugerne. Sommeren 2004 gav os imidlertid en ny kurs for dansk narkotikapolitik.

AF LAU LAURSEN STORGAARD

”De unge begyndte at iklæde sig sære gevandter, lytte til trommehindesprængende beatmusik og ikke mindst, ubehageligt overrumplende, at indtage sære og eksotiske stoffer. Både ’bevidsthedsudvidende’ rusgifte som hash, LSD og mescalin samt – siden – også tidligere til andre formål anerkendte stoffer som opiater, amfetamin og tranquilizers, i stedet for, eller sammen med vor kulturkreds’ traditionelle rusgift: alkohol”.

Sådan skrev Jens Winsløw og Bjørn Holstein om fremkomsten af det moderne danske narkotikaproblem i én af de mange bøger om ungdom og stofbrug, der udkom i begyndelsen af 1970erne.[1] Stofproblemet var fra første færd knyttet samme med ungdommen, med ung livsstil og adfærd. I begyndelsen var stofferne, og særligt hash, desuden bundet sammen med et særdeles aktivt opgør med samfundets institutioner og voksengenerationens borgerliggjorte livsstil. Siden er dette forsvundet, og til gengæld er et misbrugsproblem kommet til.

Brugen af euforiserende stoffer er stadig i 2004 et ungdomsfænomen. Hash er klart det næstmest brugte rusmiddel efter alkohol. De øvrige brugte stoffer anvendes kun regelmæssigt af en lille procentdel af ungdommen, selvom amfetamin i de seneste år er blevet mere udbredt. Vil man definere stofproblemet som et socialt problem, må man samtidig først og fremmest definere det som et hashproblem. Forbrugsundersøgelser viser, at forbruget af hash topper i alderen 16-25 år, hvor omkring en fjerdel og en femtedel af årgangene har brugt det inden for det sidste år. I årgangene, der er i slutningen af 20-erne og i 30-erne, svinder forbruget meget ind - for nærmest at forsvinde blandt de midaldrende og ældre.[2]

Ungdomsnarkomani

Hashproblemets fremdukken i anden halvdel af 1960erne udløste en omfattende samfundsdebat i offentligheden og blandt myndigheder, institutioner og politikere. Blandt de vigtigste kan der peges på spørgsmålet om hashs farlighed eller skadelighed, om brugerne skulle mødes med kontrol og straf - eller behandling og social indsats, om der skulle skelnes mellem bløde, f.eks. hash, og hårde stoffer, f.eks. morfinbase, og om strafniveauet i forhold til handel og indsmugling. Som en foreløbig kulmination på debatten fremlagde Hilmar Baunsgård-regeringen i januar 1969 den første regeringsredegørelse om narkotikasituationen under overskriften: Redegørelse for foranstaltninger mod ungdomsnarkomanien. Som et led i foranstaltningerne havde regeringen allerede i oktober 1968 besluttet, at justitsministeren skulle fremsætte lovforslag om skærpet straf for overtrædelse af narkotikakontrollovgivningen. Til at følge udviklingen nedsatte en række ministerier et sagkyndigt udvalg med navnet Kontakudvalget vedrørende Ungdomsnarkomanien med stadslæge H.E. Knipschildt som formand.

Flugt eller revolte

Årsagerne til ’ungdomsnarkomanien’ og vurderingen af dens omfang var helt centrale i debatterne omkring 1970. Man mente, at problemet var i voldsom udvikling, og blandt årsagerne til stoffænomenet blev der henvist til samfundsudviklingens hastighed. For nogle blev det til en tolkning om unges mistilpasning og virkelighedsflugt, for andre til et spørgsmål om revolte, og at stofferne var et symbol på de unges utilfredshed. Der var bred tilslutning til en bredspektret indsats, og der blev lagt

vægt på balancen mellem de tre indsatsområder, kontrol, behandling og oplysning, alt i alt med et forebyggende perspektiv. Det er interessant, at det fremstod som et hovedsynspunkt, at voksenmoralisering skulle undgås, og at indsatsen, særligt på oplysningsområdet, måtte udformes sammen med de unge.

Hash og de andre stoffer

Denne første samfundsmæssige debatfase om hashbrug og ungdomsnarkomani blev afsluttet i 1971. På dette tidspunkt var der skabt nogenlunde enighed på en række punkter, som hænger indbyrdes sammen. Man var enige om, at der ikke kunne skabes enighed om, hvor sundhedsskadeligt hash var. Der kunne derfor heller ikke skabes enighed, om der skulle arbejdes på en legalisering af hash. Der var til gengæld enighed om, at der skulle skelnes mellem hash som et 'blødt' stof og de andre såkaldt 'hårde' stoffer som LSD, morfinbase og senere heroin. Det var en differentiering, der slog igennem i de strafferetlige elementer af narkotikakontrolpolitikken med den nye § 191 i straffeloven, der blev vedtaget i 1969. Strafferammen gik herefter op til fængsel i 6 år for den alvorlige kriminalitet, karakteriseret ved indsmugling og handel med større partier. Differentieringen mellem hash og andre stoffer slog endelig igennem i 1975, hvor strafferammen blev udvidet med en maksimumsstraf på fængsel i 10 år. Det blev her udtrykkeligt slået fast i bemærkningerne til lovændringen, at bestemmelsen om 10 år ikke gjaldt hash.

Brug kriminaliseres ikke

I forbindelse med strafskærpelsen i 1969 var der en omfattende debat om holdningen til brug, og hvilken indsats samfundet skulle lægge op til i forhold til brugerne. Mange var nervøse for, at strafskærpelsen ville få afsmittende virkning i form af en kriminalisering af brugerne. Det var derfor en forudsætning for vedtagelsen af straffelovsparagraffen i 1969, at Rigsadvokaten skulle udarbejde et cirkulære, der fastlagde den fremtidige sanktionspraksis samt præcisere, at brug ikke skulle kriminaliseres.[3]

Cirkulæret indeholder bl.a., at køb, modtagelse og besiddelse af euforiserende stoffer bør afgøres med en advarsel fra politiet, såfremt der udelukkende er tale om stoffer til eget brug. I grovere gentagelsestilfælde og i tilfælde af gentagen besiddelse af andre euforiserende stoffer end hash, bør der søges pålagt bødestraf. Det hed endvidere i cirkulæret fra 1969 om udbredelse til andre: 'Sager, som angår lejlighedsvis overladelse af hash uden vederlag, vil kunne afgøres med advarsel eller bøde. Der nedlægges også påstand om bøde, når overtrædelsen består i lejlighedsvis fordeling af mindre kvanta hash blandt kammerater mod vederlag i form af en andel af det indkøbte stof til eget forbrug eller et ringe kontant vederlag.'

At skelne mellem brugere og forhandlere

Det lykkedes således ud over en afkriminalisering af brug at holde den isolerede og vederlagsfri udbredelse i brugergrupper, herunder i forskellige ungdomsgrupper, delvist ude af det strafferetlige system. Det var en afspejling af en overvejende velfunderet enighed om, at brugerne skulle mødes med sociale tiltag og evt. behandling, mens det strafferetlige kontrolsystem skulle være forbeholdt de egentlige dealere, pushere og smuglere.

Forskellen i holdninger til brugerne og de kriminelle narkotikahandlere og –smuglere blev bekræftet, da Folketinget evaluerede den nye kontrolpolitik på narkotikaområdet i 1971. Venstremanden Ib Thyregod sammenfattede flertallets tilslutning til sanktionspraksis på følgende måde: 'Det bør imidlertid ikke medføre, at man betegner forbrug af hash eller andre narkotiske stoffer som en lovlig ting; det er ulovligt efter loven. Det er blot således, at man i førstegangstilfælde ikke skrider ind, og at man i det hele taget over for unge netop forsøger på at få sat de sociale foranstaltninger i gang i stedet for at gennemføre en straffetrussel.'[4]

Pusherloven

Perioden frem til 1971 må betragtes som en grundlæggende periode i nyere dansk narkotikapolitik. Der blev opbygget et tre-strenget indsatssystem med en given balance mellem kontrol, behandling og oplysning, der hvilede på nogle grundlæggende værdier om, hvordan man skulle tackle primært unges brug af euforiserende stoffer. Dette system af værdier, institutioner og indsatser er forblevet intakt i sine grundlæggende strukturer indtil for ganske nylig. Der er naturligvis sket en lang række ændringer både organisatorisk og politisk på de enkelte indsatsområder frem til i dag. På kontrolområdet er en af de vigtigste ændringer indførelsen af den såkaldte pusherbestemmelse i § 3 i Lov om euforiserende stoffer fra 1996. Bestemmelsen blev indført for at dæmme op for den omsiggribende småhandel, specielt på Vesterbro i København. Den fastlagde, at det skulle betragtes som en betydelig skærpende omstændighed, hvis der var tale om gentagne tilfælde af salg af et særligt farligt eller skadeligt stof. Disse tilfælde medførte altid fængselsstraf, og strafudmålingen blev samtidig hævet med en tredjedel. Pusherbestemmelsen var ikke rettet direkte mod unge lejlighedsbrugere eller eksperimentelt brug, men mod det kendte misbrugsmiljø, og hash var udtrykkeligt undtaget fra bestemmelsen.

Pusherloven rettede sig mod omsætningsleddet på narkotikamarkedet, om end på et lavt niveau. Det var således ikke et brud med den grundlæggende linje og tradition i dansk narkotikakontrolpolitik.

Mere straf

I modsætning hertil er de nyeste ændringer af Lov om euforiserende stoffer, der trådte i kraft 1. juli 2004, et markant brud med balancen mellem social indsats og strafferetlig kontrol. VK-regeringen udsendte i oktober 2003 'Kampen mod Narko - en handlingsplan mod narkotikamisbrug.'[5] På retshåndhævelsesområdet blev der lagt op til en langt mere restriktiv kontrolpolitik med vægt på en udvidelse af anvendelsen af straf for overtrædelser af lovgivningen.

Regeringen ville arbejde for en udvi-

delse af strafferammen i straffelovens § 191, således at maksimumstraffen for den mere 'almindelige', men alligevel omfattende narkotikakriminalitet, skulle hæves fra 6 til 10 års fængsel, og således at maksimumsstraffen for de groveste og farligste former for narkotikakriminalitet skulle forøges fra 10 til 16 års fængsel. Disse ændringerne blev gennemført i vinteren 2003-04 i forbindelse med et større katalog af forslag om ændring af strafferammer og bestemmelser om straffastsættelse, og de trådte i kraft 31. marts 2004.[6]

Denne voldsomme skærpelse af straffene for narkotikakriminalitet blev kørt igennem folketinget næsten uden offentlighedens bevågenhed og så godt som uden debat under behandlingerne i tinget.

Retspraksis vil vise, i hvilken udstrækning bestemmelsen i straffelovens § 88 - der gør det muligt at forlænge en straf med indtil det halve ved særdeles skærpende omstændigheder - vil blive anvendt fremover i store narkotikasager, men der er i princippet åbnet op for at idømme straffe på helt op til 24 års fængsel for grov narkotikakrimininalitet under særdeles skærpende omstændigheder. For den udenforstående iagttager er det forunderligt at se denne udvikling, når man tager i betragtning, at tidligere tiders ændringer af narkotikalovgivningen altid udløste en hidsig debat i offentligheden om nytteeffekt, kontrolskader og relation til andre indsatsområder.

Nul-tolerance

I den anden ende af narkotikamarkedet er der også sket ændringer. Men henvisning til udviklingen i de såkaldte restaurations- og festmiljøer, hvor der efter myndighedernes opfattelse finder et omfattende rekreativt brug af euforiserende stoffer sted, skrev regeringen i handlingsplanen, at der er 'behov for at sende et klart signal om, at enhver besiddelse og brug af euforiserende stoffer er ulovligt og har klare strafferetlige konsekvenser. Denne *nul-tolerance* indebærer, at der – om nødvendigt ved lovgivningsmæssige initiativer – tilvejebringes grundlag for

- at det altid mindst skal udløse bødestraf, når personer gribes med ulovlige euforiserende stoffer, og
- at overdragelse og besiddelse med henblik på videreoverdragelse af euforiserende stoffer i festmiljøet, og især hvor unge færdes (diskoteker, restaurationer og fester på uddannelsesinstitutioner m.v.), i alle tilfælde bør medføre frihedsstraf.'[5]

Det omtalte lovgivningsmæssige grundlag blev vedtaget af folketinget i sidste folketingssamling med stort flertal. Loven trådte som sagt i kraft 1. juli 2004.[7] Rigsadvokaten udsendte samtidig Information nr. 35 om retningslinjer for den fremtidige retspraksis.[8]

MEDIESKOLEN*

Advarsel af sociale hensyn

Den hidtidige praksis med tildeling af advarsel for besiddelse af narkotika til eget brug er herefter afløst af bødestraf i alle tilfælde. Det gælder både førstegangstilfælde af besiddelse af hash til eget brug uanset mængde og i gentagelsestilfælde for besiddelse af andre stoffer. I høringsrunden blev det dog fra flere sider påpeget, at bøder til gruppen af tunge misbrugere ville medføre administrativt besvær i form af bødeinddrivelse og pres på kriminalforsorgen i form af afsoning som forvandling for bødestraf. Der blev derfor i bemærkningerne til lovforslaget indskrevet, at advarsel stadig kunne bruges af sociale hensyn, 'hvor brugen af et stof skønnes at være udslag af stærk afhængighed.'[8] Det ligger dog helt klart, at der som hovedregel skal meddeles bøde for besiddelse til eget brug af lejlighedsvis, rekreativt eller eksperimenterende karakter. Det skal be-

STOF 4.2 04/12/04 19:18 Side 48

LAU LAURSEN STORGAARD
LEKTOR, PH.D.
CENTER FOR RUSMIDDELFORSKNING

mærkes, at der gælder to undtagelser, hvor der stadig kan meddeles en advarsel: For det første i tilfælde, hvor anklagemyndigheden ønsker at føre køberen som vidne i en straffesag mod sælgeren, og hvor der ikke skønnes at være tid til afvente gennemførelsen af en bødesag mod køberen. For det andet til udlændinge, der opholder sig i landet som turister, og hvor bødeinddrivelsen kan medføre administrativt besvær.

1. gang lader vi ham IKKE gå

Den anden del af de nye regler, der handler om overdragelse i forskellige ungdomsmiljøer, må man imidlertid anse for at have større kontrolpolitisk rækkevidde. Som nævnt indebærer lovændringen, at salg eller vederlagsfri overdragelse med henblik på senere salg på restaurationer, herunder diskoteker, eller ved koncerter eller musikfestivaler, skal betragtes som en skærpende omstændighed ved strafudmålingen. Det samme gælder ved andre arrangementer, hvor det typisk hovedsageligt er børn og unge, der deltager. Det blev tydeligt præciseret i bemærkningerne til lovforslaget, at dette altid medfører fængselsstraf i modsætning til tidligere, hvor en bødestraf ville komme på tale. I modsætning til tidligere skelnes der heller ikke længere mellem førstegangstilfælde og gentagelse. Samtidig siges det, at 'i forhold til de tilfælde, der i dag ville medføre en fængselsstraf, tilsigtes endvidere en strafskærpelse med 1/3 i forhold til den hidtil udmålte straf, når udbredelsen finder sted på de nævnte steder.'[8]

Der er to vigtige punkter i dette. For det første er det spørgsmålet om afgrænsning af lovbestemmelsens anvendelsesområde i forholdet til begrebet 'andre arrangementer'. Det understreges, at der skal forstås sammenkomster med en vis form for organisation, og at technofester eller lignende samt fester, der afholdes for elever, studerende m.v. på universiteter, gymnasier, efterskoler eller ungdomsklubber, er omfattet. Det pointeres, at private fester derimod ikke er omfattet.

For det andet ligger det klart, at der i denne forbindelse ikke længere er forskel på hash og de såkaldt hårde stoffer. Rigsadvokaten skriver i sine retningslinjer: 'Ændringen har navnlig betydning for så vidt angår videreoverdragelse m.v. af hash, idet f.eks. en enkeltstående overdragelse af en mindre mængde hash til en kammerat på et diskotek, som efter de gældende retningslinjer vil kunne straffes med bøde, nu skal straffes med fængsel.'[8]

Eksperimenterende og rekreativt brug

Det er temmelig uklart, hvilken anvendelse bestemmelsen vil få i fremtiden, og hvilke konsekvenser det vil få for unge mennesker. Begrebet 'videreoverdragelse' dækker meget bredt fra traditionel småpushervirksomhed til fællesindkøb med senere afregning i en ungdomsgruppe. Sidstnævnte videreoverdragelse vil ofte foregå helt isoleret, ved at én af de unge skaffer stoffet, og derefter 'splejses' der til udgifterne, uden at der er fortjeneste involveret. De nyeste danske tal fra den europæiske skoleundersøgelse, ESPAD, bekræfter, at det store flertal af unge i undersøgelsen fik/købte hash af venner eller i en kammeratskabsgruppe, første gang de røg. De fleste unge svarer, at nysgerrighed er begrundelsen for at prøve hash.[9]

Blandt unge er hash som tidligere nævnt det næstmest udbredte stof efter alkohol, og mange unge, der i øvrigt er socialt velfungerende, eksperimenterer på et eller andet tidspunkt i ungdomsårene med især hash. I nogle tilfælde udvikler dette sig til et jævnligt, rekreativt brug af kortere eller længere varighed, men uden at dette er forbundet med sociale eller andre konsekvenser. De fleste unge vil af egen drift stoppe igen, når de har fået stillet deres nysgerrighed. Men dette skal naturligvis ikke tilsløre den kendsgerning, at en lille gruppe unge udvikler et egentligt stofmisbrug, hvor både hash og andre stoffer er involveret.

Flere unge kriminaliseres

Her er vi ved det centralt problematiske ved den nye lovgivning. Den rammer meget bredt ned i den samlede ungdomsgruppe. Der skelnes ikke mellem enkeltstående, eksperimenterende brug, rekreativt brug i ungdomsgrupper og småhandel i et kriminelt miljø. Der skelnes ikke mellem hash og andre stoffer. Det er bekymrende, at der er risiko for, at mange unge vil blive marginaliseret og kriminaliseret med efterfølgende sociale og uddannelsesmæssige konsekvenser, blot fordi de har organiseret noget til sig selv og vennerne til festen på gymnasiet. Og det er bekymrende, at et stort politisk flertal i folketinget - alene begrundet i noget så lidt overvejet som 'signalgivning' - gennemfører så markante ændringer i dansk narkotikakontrolpolitik. Det betyder et abrupt brud med årtiers balance mellem kontrol og social indsats over for brugerne og de unge.

Den kommende tids retspraksis på dette område vil afsløre, om bekymringen bliver gjort til skamme. Rigsadvokaten har meddelt, at han vil komme med en samlet beskrivelse af retningslinjer for behandlingen af narkotikasager. Når de første sager er kommet, vil det blive muligt at vurdere anvendelsen af de nye regler, og hvilke konsekvenser det har fået for unge.

LITTERATUR

1 Winsløw, J & Holstein, B.: Sociologi og stofbrug. I Windsløw, J. (red.): Ungdom og stofbrug. Jørgen Paludans Forlag. Viborg. 1972.
2 Sundhedstyrelsen: Narkotikasituationen i Danmark 2003. Sundhedsstyrelsen. København. 2004.
3 Cirkulære om forfølgningen af sager vedrørende overtrædelse af lovgivningen om euforiserende stoffer. Cirkulære nr. 144, Rigsadvokaten j.nr. 207/69, 15. juli 1969.
4 Folketingstidende 1970-71, Forhandlingerne, 2725. Schultz. København. 1971.
5 Regeringen: Kampen mod narko – handlingsplan mod narkotikamisbrug. Indenrigs- og Sundhedsministeriet. København. 2003.
6 Lov nr. 218 af 31. marts 2004 om ændring af straffeloven og retsplejeloven (ændring af strafferammer og bestemmelse om straffastsættelse m.v.).
7 Lov nr. 445 af 9. juni 2004 om ændring af lov om euforiserende stoffer og straffuldbyrdelsesloven (skærpet indsats mod narko m.v.).
8 Rigsadvokaten informerer nr. 35/2004. www.Rigsadvokaten.dk
9 Sabroe, S. & Fonager, K.: Unges erfaringer med rusmidler i 2003 og udviklingen siden 1995. Institut for epidemiologi og socialmedicin & FADL. Århus & København. 2004.