

Hvad sker der med hash-markedet?

Kontrolskruen blev drejet endnu en omgang med lovændringerne i 2004 og detailhandlen med hash er blevet opkriminaliseret.

AF KIM MØLLER

I STOF nr. 4 kunne man læse en artikel af Lau Laursen Storgaard – 'Hvad siger loven?' – som beskrev, hvordan der i 2004 blev gennemført en afgørende lovændring i Danmark, med vidtrækkende konsekvenser for den hidtidige balance i narkotikakontrolpolitikken. Loven involverer skærpede strafferetlige sanktioner, udvidelse af det kriminaliserede område og nye beføjelser til politiet. Den fortjener

derfor en nærmere beskrivelse.

Den nye retstilstand er baseret på ideen om at ramme sælgerne af hash gennem en afskrækkende kriminalisering af brugerne. Typisk for det narkotikapolitiske område er lovændringen blevet fremlagt og vedtaget i en rivende hast og umiddelbart fulgt op med en massiv politiindsats.

Artiklen fokuserer på rydningen af Pusher Street på Christiania, hvor der allerede nu er gjort en række erfaringer om virkningerne

af den intensiverede retshåndhævelse. Artiklen trækker nogle videre perspektiver af aktionen med inddragelse af teorier om sorte markedsorganisering og omstillings-evne.

'Hashmarkedets holden samfundet for nar'

Overskriften er taget fra de politiske bemærkninger i Retsudvalgets betænkning fra 2001, og den beskriver udmærket motiveringen bag den foretagne lovændring: et opgør med den synlige del af hashmarkedet og



FOTO: SCANPIX

de systematiske lovovertrædelser og heraf følgende akkumulering af sorte formuer, som detailhandelen med hash står for. Politiet anslår, at hashmarkedet i København inden aktionen havde en værdi af ca. en milliard kroner årligt. To tredjedele heraf blev omsat på Pusher Street, mens knap 125 hashklubber og nogle individuelle entreprenører delte resten.

At denne handel er blevet tolereret har historiske årsager. Niveauet for retsforfølgning og tiltalerejsning i forbindelse med hashhandel har siden fremvæksten af det moderne narkotikaproblem ligget lavt i Danmark sammenlignet med andre lande. En balance i narkotikakontrolpolitikken blev formuleret med udstedelsen af to cirkulærer fra Rigsadvokaten i 1969 og 1971, der opfordrede de involverede myndigheder til at skelne mellem hash og hårde stoffer, samt mellem forbrug og handel. Retstilstanden har i 30 år groft sagt været således, at salg af hash i større mængder retsforfølges og straffes, mens detailsalg og besiddelse til eget forbrug tolereres. Problemet med denne såkaldte dekriminaliserede kontrolmodel er, at der uundgåeligt vil være en modsætning mellem loven på papiret og loven i praksis. Formelt er hashhandel ulovlig i henhold til de internationale konventioner – som Danmark har underskrevet – men materielt er småsalg blevet tolereret i et forsøg på at undgå sammenblanding med markedet for hårde stoffer. Modsætningen er med årene blevet mere iøjnefaldende i takt med, at den kriminalpolitiske dagsorden er blevet præget af en 'lov og orden' retorik. Tolererede ulovligheder på et område medfører en generel nedbrydning af respekten for loven, og myndighedernes arbejde – for borgerne såvel som myndighederne selv – bliver da et fænomen, der fra politisk hold sædvanligvis opsummeres med påkaldelsen af 'retsfølelsen'.

Fra lovgivernes side er det oplagt, at man er nødt til at sende signaler til befolkningen om, at man arbejder på at ordne problemet med hashhandelen. Der er i sig selv intet odiøst i at signalere værdier og ideologi gennem kriminalpolitikken – man kan med god ret mene, at alternativet ville være teknokratisk og udemokratisk – men det må til stadighed være et rimeligt krav, at ændringer i lovgivning og praksis er relativt pragmatiske, økonomisk hensigtsmæssige og juridisk forsvarlige. Over for denne betragtning står det forhold, at hvad der forekommer effektivt og rationelt fra et forskningsperspektiv er væsentligt anderledes, end hvad der er ønskeligt – endsige muligt – fra politisk hold. Sat på spidsen kan man følge Flemming Balvigs² påpejning af en 'kontrolsystem-logik' hinsides almindeligt anerkendte videnskabelige rationaler. Kort sagt: Ikke alle problemer har løsninger, kun konsekvenser og resultater.

Skærpet indsats mod narko

I 2003 lancerede VK-regeringen sin tværministerielle handlingsplan – 'Kampen mod narko' – der beskriver det ideologiske fundament for opgøret med den hidtidige skelnen mellem hash og hårde stoffer. Lov nr. 445 af 9. juni 2004 – kendt som 'Skærpet indsats mod narko mv.' – blev vedtaget med 96 stemmer for og 12 imod og hævdede strafferammerne over hele spektret. Herefter er handelen med store mængder hash nu er at jævnføre med hårde stoffer, og besiddelse af hash til eget brug er blevet opkriminaliseret fra advarsel til bøde. Den tilknyttede betænkning beskriver, at hensigten med loven er at sende 'stærkere signaler' og 'vise rene linjer'. Ligeledes omtales al brug af euforiserende stoffer konsekvent som 'misbrug'. Den hidtidige dekriminaliserede linje affærdigedes som ineffektiv, eftersom forbruget ikke har været faldende.

Rydningen af Pusher Street

Den hidtil vigtigste opfølgning på regeringens handlingsplan kom med erklæringen om at rydde det åbne hashmarked på Christiania og efterfølgende opretholde en nul-tolerance linje over for hashhandel. I følge Politiforbundets hjemmeside koster det 24 millioner kroner årligt at have politifolk til stede på Christiania, hvilket svarer til, at der benyttes 20 gange så mange ressourcer pr. christianit som pr. gennemsnitsdanske. Politifolkene selv rapporterer, at de føler sig som gidsler i en konflikt, hvor det politiske arbejde hen imod normaliseringen af fristaden går langsomt, alt imens spændingerne mellem christianitter og politi vokser dag for dag og frygtes at resultere i en åben konfrontation.¹

Ud over disse kvalitative oplysninger er der offentliggjort meget lidt om resultaterne af den langvarige aktion mod Pusher Street, der har stået på siden det såkaldte 'hovedstød' den 16. marts 2004. Justitsministeren har, på foranledning af Christine Antorinis spørgsmål i Folketinget (S 43, 2005), indhentet svar fra politidirektøren i København omkring opgørelsen af brugen af ressourcer. Politidirektørens svar er, at det ikke er muligt at sætte præcise tal på aktionens omkostninger, eftersom de samme politifolk udfører andre opgaver rundt om i byen.

Det er således utvivlsomt, at der er blevet sendt et politisk signal om, at politikerne ikke længere ser passivt til, at der foregår systematiske ulovligheder. Men spørgsmålet, der mangler at blive besvaret, er: Hvad er der sket i stedet?

Organiseret kriminalitet eller sorte markeder?

Lovændringens erklærede fokusering er at bekæmpe organiseret narkotikakriminalitet. Om denne terminologi kan man kortest muligt sige, at der, trods den hyppige anvendelse i medierne og fra poli-

tisk hold, ingen juridisk definition findes på begrebet i Danmark. Det tætteste, man kommer, er en ældre EU-definition, der opremser elleve karakteristika, hvoraf seks skal være opfyldt, for at der er tale om organiseret kriminalitet.^{4,11} Definitionen er problematisk, fordi den er meget omfattende, idet så godt som al kriminalitet, hvori der indgår en grad af organisering, kan indlemmes. Min påstand er, at begrebet organiseret kriminalitet i nærværende sammenhæng primært benyttes normativt, som en hypotetisk kriminel organisation, der er egnet til at medføre samfundsmæssig bekymring, uden at beskrivelsen bidrager til forståelsen af de kriminelle aktiviteterets faktiske virkemåder.^{6,9} En vigtig pointe i denne sammenhæng er, at organiserede kriminelle handler på sorte markeder, men aktører på sorte markeder behøver ikke være en del af organiserede kriminelle netværk.

Hashmarkedet på Christiania forstås langt bedre ud fra termen sort marked, der defineres ved, at der forhandles illegale produkter. Et sort marked fungerer som en mellemtung mellem en almindelig forretning og en sammensværgelse og kan siges at agere bindeled mellem udbud og efterspørgsel. Brugen af ordet sammensværgelse henviser ikke kun til, at man unddrager sig samfundets regler for omsætning, men også til den omstændighed, at uregelmæssigheder i forretningstransaktionerne i sagens natur ikke kan indbringes for samfundets almindelige efterforsknings- og sanktionsapparat. I dette tomrum opstår et potentiale for regulering gennem trusler og deciderede voldshandlinger. Aktører, der har kapaciteten og villigheden til at bruge vold, står således stærkt i konkurrencen om markedsandele.

Øget forfølgelsesintensitet over for detailledet

Der er to dominerende forestillin-



FOTO: SCANPIX

ger om, hvordan strafsækpølsel og øget forfølgelsesintensitet påvirker sorte markeder generelt og udbudet af illegale stoffer specifikt. Disse antagelser præger i høj grad lovændringen 'Skærpet indsats mod narko'.

Den første forestilling går ud på at begrænse markedets gennemstrømningskapacitet. Med politiets tilstedeværelse på Christiania gøres den enkelte handel mere risikofyldt, og mange handler må formentlig opgives. Problemet er, at det kræver enorme ressourcer, hvis politiets tilstedeværelse skal være massiv nok til helt at udrydde markedet. Selv hvis det i perioder lykkes at stoppe handelen, vil det tage år at gøre op med Christianias ry som et sted, hvor der handles med hash. Enhver kan ved selvsyn tage ud på Christiania og se, at der i dag stadig foregår

åbenlys hashhandel, blot i et reduceret omfang.

Den anden forestilling betragter retshåndhævelsesindsatsen som en 'skat' på illegale varer. Herefter antages myndighederne at kunne hæve den 'fulde pris' for anskaffelsen af hash. Ideen er, at det med øget forfølgelsesintensitet kræver længere tid at finde en sælger, og ligeledes er forbundet med en større risiko for at blive pågrebet og straffet. I forlængelse af denne teori betragtes arrestationer og konfiskationer som eksternaliteter, der er indberegnet i prisen på et illegalt produkt.

Endvidere påvirker retshåndhævelsesniveauet indirekte markedet ved at ændre omstændighederne for prissætning, marketingstrategier og i yderste instans de samfundsmæssige normer angående brugen af hash - med tilhørende øget stig-



FOTO: SCANPIX

mativering af brugerne.¹²

Det store spørgsmål i denne forbindelse er, om disse omstændigheder rent faktisk bevirker et fald i det samlede forbrug, der modsvarer myndighedernes investering?

International forskning indikerer, at der ikke er økonomisk årsag i myndighedernes investering på øget retshåndhævelse. Ca. 11% af markedsprisen for hash anslås at stamme fra disse eksternaliteter, og yderligere anslås det, at en fordobling af retshåndhævelsesressourcerne blot ville medføre en prisstigning på 13%.⁶ Den manglende rentabilitet i strategien illustreres ved, at det aldrig er lykkedes at fremprovokere prisstigninger på det danske hashmarked - om end der periodisk foretages nok så eksorbitante konfiskationer.

Over for disse teoretiske betragtninger skal det anføres, at politiet i København påpeger, at de har registreret en prisstigning på 25% efter de succesfulde rydninger af hashklubberne og aktionen mod Pusher Street. Udsagnet modsiges godt nok af de socialarbejdere rundt om i København, som blev interviewet i

starten af 2006 i forbindelse med en artikel bragt i det norske tidsskrift *Rus & afhængighed*,⁵ men hvad der end er tilfældet, er det stadig meget tvivlsomt, om en prisstigning faktisk vil påvirke efterspørgslen. Forskning på området har nemlig demonstreret, at elasticiteten på hash er lav, hvilket vil sige, at mindre prisstigninger ikke påvirker efterspørgslen omfang.^{8,7}

Markedets nye sammensætning

Den af politiet registrerede prisstigning indikerer formentlig snarere en ændring i markedets sammensætning end en egentlig reduktion i udbuddet. Det er en udbredt opfattelse, at reduktionen af gennemstrømningskapaciteten på Pusher Street har medført, at den tabte markedsandel er forflyttet til andre steder i byen. Analytisk omhandler scenariet en kamp om markedsandele mellem to typer af aktører: etablerede og uetablerede.

Resterne af hashmarkedet på Christiania består af etablerede aktører, som har opereret på et langvarigt eksisterende og stabilt sort marked, hvilket betyder at de har

oparbejdet tre typer såkaldt 'kriminal kapital'⁹: For det første en 'relational kapital', der er oparbejdet ved, at de implicerede har arbejdet sammen i mange år. Denne omstændighed reducerer nødvendigheden af at bruge vold, idet upålidelige aktører vil blive udfaset med tiden. For det andet en 'organisational kapital', der blandt andet viser sig ved evnen til at etablere et vagtværn, som sikrer mod uforudsete eksternaliteter og dermed holder driftsomkostningerne lave. Endelig en 'omdømme-kapital', der sikrer en stabil kundebase, idet markedets eksistens er velkendt og derfor ikke kræver opsøgende markedsføring. Disse forhold gør, at aktørerne kan operere med lave driftsomkostninger og tilhørende høje profitratener, hvilket betyder, at de ikke behøver at udvide varesortimentet.

Heroverfor har vi en gruppe af nye aktører, der opererer fra private lejligheder, på gader og fra biler. Disse aktører er karakteriseret ved manglende 'kriminal kapital', hvilket bl.a. betyder, at deres driftsomkostninger er højere, og at de er mere sårbare over for arrestationer og større konfiskationer. De uetablerede aktører besidder ikke nogen væsentlig 'relational kapital', hvilket har to væsentlige konsekvenser: For det første må de demonstrere en villighed til at benytte sig af vold, og for det andet må de være mere aggressive og opsøgende i deres markedsføring. De københavnske socialarbejdere, der er citeret i artiklen i *Rus og afhængighed*, berettede om pushere, der blandt andet inddrog skoleelever til at formidle kontakter og holde vagt i forbindelse med salg ved skoler og uddannelsesinstitutioner.

Politi og medierne har i kølvandet på lukningen af Pusher Street og hashklubberne rapporteret om en række alvorlige voldsepisoder i København, sågar involverende skydevåben, som må tolkes ind i denne kamp om markedsandele:



KIM MØLLER
CAND.SCIENT.ADM.,
FORSKNINGSASSISTENT PÅ
CENTER FOR RUSMIDDELFORSKNING

Januar 2005: En serie af volds-episoder begynder. Pistoler er involveret, og politiet advarer om et forestående 'opgør' mellem hash-handlere.

Februar 2005: En ung mand på Amager bliver skudt i hovedet. Politiet antager, at der er tale om en inkassoforretning med tilknytning til hashmiljøet, og advarer om yderligere voldsepisoder.

April 2005: Tre personer med tilknytning til hashklubmiljøet åbner ild på Pusher Street, sårer fem og dræber en.

Maj 2005: Politiet beretter, at en gruppe indvandrere har truet sig til magten i en række københavnske hashklubber.

Maj 2005: Skudepisode på diskotek, som kan føres tilbage til en lukningstruet hashklub. Personer med tilknytning til hashklubben forsøger med trusler mod diskotekets dørmand at få fjernet et uden-dørs overvågningskamera, som de hævder er rettet mod hashklubbens indgang.

Maj 2006: En 19-årig mand uden tilknytning til Christiania bankes til døde efter at have forsøgt at sælge 5 gram hash under markedspris.

Konklusionen er, at hashmarkedet på detailniveau i København er blevet mindre synligt og mindre profitabelt og hermed mindre krænkende for retsfølelsen. Desværre er markedet til gengæld blevet mere voldeligt, mere aggressivt i sin markedsføring, og der er opstået en større risiko for sammenblanding med andre illegale stoffer. På længere sigt vil usynliggørelsen ligeledes øge risikoen for hvervning til kriminelle miljøer.³

Juridiske betænkeligheder

Foruden disse betragtninger over indsatsens uhensigtsmæssige afledte konsekvenser, er det også værd at overveje, hvilke retssikkerhedsmæssige perspektiver opkriminaliseringen indeholder. Generelt kan man sige, at strafferettens overordnede

rolle er at beskytte samfundet mod skader der skyldes individers handlinger. Kriminalisering yder således et samfundsmæssigt værn gennem re-aktivt at skabe basis for at straffe handlingerne og pre-aktivt at tilskynde borgerne til at overholde loven under henvisning til truslen om straf. Straf-truslen virker således både specialpræventivt over for den enkelte og generalpræventivt ved at signalere samfundets fordømmelse af handlinger. Opkriminaliseringen af besiddelse af hash til eget brug betragter jeg som et udslag af en pre-aktiv strafferet. Med Vestergaard¹³: 'Begrebet kan med fordel benyttes om et bestemt strafferetligt paradigme, en særlig kriminaliseringsmåde. Denne indebærer anvendelse af en doktrin og en lovteknik, der udvider det strafbare område til at omfatte forhold, som normalt ikke i sig selv er skadevoldende eller præget af nogen væsentlig og nærliggende fareforvoldelse, men som under visse omstændigheder, og kun forholdsvis sjældent, kan udvikle sig på en skadegørende måde.' Faldgruben er, at målet hel- ligger midlet.

I Tyskland blev en tilsvarende kriminalisering af besiddelse af hash til eget forbrug i 1994 vurderet til at være en 'vilkårlighedskriminalisering' af Forfatningsdomstolen.¹⁴ Indgrebet mod borgerne blev kendt uforeneligt med den tyske forfatnings lighedspræmis, og endvidere vurderet til at være ude af proportioner med forbrydelsens seriøsitet. Loven blev omstødt, da domstolen vurderede, at kriminaliseringen var uegnet og unødvendig. De tyske lovgiveres intentioner om at beskytte den enkelte, i særdeleshed ungdommen, og mere alment at befordre et samfund frit for narkotika, må altså opnås med midler, der ikke strider mod forfatningen.

Tilsvarende beskyttelse af borgerne findes ikke i dansk ret, hvor det samme spørgsmål om statslige indgreb er reguleret ved retlige

principper og ikke i grundloven. Dette gør dog ingenlunde overvejelserne irrelevante. Hvis man accepterer præmisserne i ovenstående redegørelse, er det i høj grad værd at overveje, om opkriminaliseringen og politiindsatsens virkninger i retning af en usynliggørelse af hashmarkedet er så attråværdige, at det berettiger et brud med en fundamental skillelinje i 35 års dansk hashpolitik.

LITTERATUR

- 1 Andersen, Mette: Hvad sker der på Christiania? www.Politiforbund.dk ,2006
- 2 Balvig , Flemming: Narkotikaens betydning for kriminalitetsniveauet - Narkotika og kontrolpolitik. Seminar arrangeret af Nordisk Råd i samarbejde med Nordisk Samarbejdsråd for Kriminologi, Rønne, 22.-24.april 1985. Minab/Gotab. Stockholm. 1985.
- 3 BRÅ, Brotsforebyggende rådet: Narkotika-brottslihetens organisationsmønster. Rapport 11. Stockholm. 2005.
- 4 Greve, Vagn og Cornils, Karen: Denmark on the Road to Organized Crime, Organized Crime in Europe - Concepts, Patterns and Control Policies in the European Union and beyond. Fijnaut and Paoli (Ed.). Springer. The Netherlands. 2004.
- 5 Larsen, Ole Martin: Pusher Street over hele byen. Rus & Avhengighet, nr. 1. Universitetsforlaget. Oslo. 2006.
- 6 Kleiman, A.R. Mark: Marijuana - Costs of Abuse, Costs of Control. Greenwood Press. New York. 1989.
- 7 Kleiman, Mark A.R.: Against Excess - Drug Policy for Results. Basic Books. New York. 1992.
- 8 Petry, Nancy M. og Bickel, Warren K.: Polydrug Abuse in Heroin Addicts: A Behavioural Economic Analysis. Addiction, 93 (3), 321-335. 1998.
- 9 Reuter, Peter: Disorganized Crime - Illegal Markets and the Mafia. MIT Press. 1983.
- 10 Rigsadvokatens cirkulæreskrivelse nr. 144 af 15. juli 1969 og nr. 43/71 af 6. august 1971.
- 11 Rigspolitiet: Organiseret kriminalitet i Danmark i 2003.
- 12 Robert MacCoun og Peter Reuter: Interpreting Dutch Cannabis Policy - Reasoning by Analogy in the Legalization Debate. Science, New Series, Vol.278, No.5335 (Oct.3, 1997), 47-52. 1997.
- 13 Vestergaard, Jørn: Knivforbud og visitation som udtryk for pre-aktiv strafferet. Ugeskrift for Retsvæsen B 373. Forlaget Thompson. København. 2004.
- 14 Papendorf: Forfatningsdomstolens hashdom - Intet nyt eller omlægning af den tyske narkotikadebat? Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab. Nr.1. Greve. 1995.