



Til Socialudvalget og Borgerrepræsentationen

25-05-2009

Bilag 1

Sagsnr.
2009-66143

Redegørelse om sammenhængen mellem legalisering af hash og omfanget af kriminalitet

Dokumentnr.
2009-291477

Sagsbehandler
Ann-Sofie Bech Von

Baggrund

Borgerrepræsentationen besluttede på møde den 12. marts 2009 at bede Socialforvaltningen om at udarbejde en redegørelse vedrørende hidtidige erfaringer med legalisering af hash i europæiske og amerikanske storbyer, herunder særligt i Holland.

Det skal forsøges belyst, om der er sammenhæng mellem forskellige kriminalitetsmønstre og legalisering af hashhandel, og om det kan dokumenteres, at legalisering af hash har medvirket til nedbringelse af omfanget af kriminalitet i byerne.

Konklusion og anbefalinger

Der findes ingen erfaringer fra et legaliseret hashmarked med statslig regulering og statskontrol. De eksperter, der har udarbejdet The Global

**MR Udsatte grupper,
misbrug og bolig**

Bernstorffsgade 17, 5 sal
1592 København V

Telefon
Bernstorffsgade 17, 5 sal

E-mail
YU83@sof.kk.dk

www.kk.dk

Cannabis Commission Report mener, at en sådan legalisering er et muligt alternativ til det forbud mod handel, besiddelse og i nogle lande også indtagelse af hash.

Forbud mod hash vurderes ikke at have mindsket brugen eller minimeret den kriminalitet, der omgiver hashmarkedet, og undersøgelser vedrørende tilgængelighed tyder ikke på, at let adgang til hash giver flere hash brugere eller flere hashafhængige.

Der findes i Holland erfaringer med et afkriminaliseret hashmarked. Afkriminalisering betyder ikke, at det er lovligt at handle med hash, men at personer, der handler med hash ifølge vedtagne retningslinier ikke skal retsforfølges, hvis de overholder visse nærmere fastsatte kriterier.

Her har det vist sig at afkriminaliseringen af hashmarkedet bevirker, at færre brugere af hash bliver stigmatiseret og kriminelle. Derimod kan det ikke måles, at en afkriminalisering har effekt på den samlede kriminalitet omkring hashmarkedet, blandet andet fordi der fortsat handles hash på et illegalt marked og fordi Coffee Shops ikke kan købe hash lovligt.

De illegale hashmarkeder beskrives i The Global Cannabis Commission Report som en kilde til en omfattende kriminel økonomi og som en hindring for tilstrækkelig folkeoplysning om skadevirkninger og anbefalinger vedrørende indtagelse af hash.

På den baggrund kan der opstilles en tese om, at en legalisering og / eller afkriminalisering med den rette regulering vil føre til mindre kriminalitet og mere bevidste hashbrugere.

I The Global Cannabis Commission Report pointeres det, at et land, der vil gøre hash lovligt bør benytte statslige licenser eller statsdrift af engros- og detailsalg af stoffet. Staten bør, enten direkte eller gennem regulering, kontrollere styrken og kvaliteten af hashen og sikre forholdsvis høje priser.

Det anbefales desuden, at adgangen til hash er kontrolleret og begrænset blandt andet ved en aldersgrænse for bruger på 18 år. Staten bør sikre, at relevant information om skadevirkninger af brug af hash er tilgængelig og aktivt udbredes til brugerne, og at markedsføring forbydes eller begrænses i videst muligt omfang.

Konsekvenserne af eventuelle ændringer, herunder eventuelle utilsigtede negative virkninger, bør overvåges nøje, og der bør være adgang til hurtig revision af reglerne.

Hashens udbredelse, virkning og sundhedsrisici

Kilder: Global Cannabis Commission Report, september 2008

*“Cannabis Policy: Moving beyond Stalemate” og EMCDDA
(European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction)
“A cannabis reader: global issues and local experiences”*

Hash har længe været et af de foretrukne rusmidler i Europa. Næsten en fjerdedel af alle voksne prøver hash på et eller andet tidspunkt i deres liv. Hash har skabt stor splid og debat blandt de politiske beslutningstagere, videnskabsfolk, ordenshåndhævere og aktivister.

Data fra befolkningsundersøgelser viser, at gennemsnitligt 31 % af unge europæiske voksne (15-34 år) på et tidspunkt har brugt cannabis, mens 13 % har brugt stoffet inden for det seneste år og 7 % har brugt det inden for den seneste måned.

Der er en række sundhedsmæssige skadevirkninger forbundet med at indtage hash. For eksempel hæmmes personers ydeevne i forbindelse med krævende opgaver, og brug inden bilkørsel øger risikoen for ulykker.

Hashbrugere har en højere risiko for åndedrætslidelser, nedsatte kognitive funktioner samt en øget risiko for at udvikle psykotiske symptomer eller psykotiske lidelser.

I rapporten fremgår det at sandsynligheden for og omfanget af skader blandt personer, der hyppigt indtager hash er beskedne sammenlignet med de skader, der forårsages af hyppigt indtag af mange andre lovlige og ulovlige euforiserende stoffer, så som alkohol, tobak, amfetaminer, kokain og heroin.

Andre skadevirkninger af hash er mindre veldokumenterede, men der peges på at hashafhængige har svært ved at varetage deres rolle i familien og på arbejdet.

Udviklingen i retstilstanden i Europa

Kilde: EMCDDA (European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction) “A cannabis reader: global issues and local experiences” (særligt kapitel 8)

Efter godkendelsen i 1925 af den Internationale Opium-konvention, indførte europæiske lande gradvist forbud mod brug og besiddelse af hash.

Ikke desto mindre ses den første store bølge af domme i forbindelse med hashrelateret kriminalitet ikke før 1960'erne.

I dag anbefaler internationale narkotikakonventioner en meget restriktiv national lovgivning. Nogle lande har bevæget sig væk fra at leve op til disse anbefalinger. Her kan særligt nævnes Holland, der i vidt omfang tolererer hash, men også Canada og Frankrig. Der ikke har tradition for hårde straffe for besiddelse til forbrug.

Undersøgelser viser, at mens hash tidligere blev betragtet som et potentielt farligt stof, finder man i dag, at dets farer har været overvurderet i sammenligning med andre ulovlige og lovlige rusmidler.

På den baggrund benytter flere lande sig af alternative sanktioner overfor overtrædelser af forbud mod handel med, besiddelse og indtagelse af hash. Her kan nævnes samfundstjeneste, bøder eller obligatorisk helbreds kontrol.

Disse lempelser af lovgivningen og retshåndhævelsen i forhold til lovovertrædelser forbundet med hash bekymrer UNODC (UN office on Drugs and Crime), der mener at lempelserne kan bringe den samlede internationale indsats mod narkotika i fare.

På trods heraf er personlig brug af hash i mange europæiske lande en lovovertrædelse, der ikke fører til fængsling.

Holland

I løbet af 1960'erne blev hash, som i resten af den vestlige verden, populært og mange unge begyndte at ryge hash. En de facto afkriminalisering af cannabis begyndte i slutningen af 1960'erne

I 1976 vedtog hollænderne en lov der differentierede mellem hash og hårde stoffer, så som kokain og heroin. Samtidigt blev det afgjort, at indtagelse af stoffer ikke var forbudt og at besiddelse af små mængder af cannabis til eget forbrug ikke skulle retsforfølges.

I 1979 blev der desuden vedtaget en række kriterier, der betød at hvis en hashesælger overholdt disse kunne handlen tolereres. Kriterierne omhandlede forbud mod reklamer, forbud mod handel med hårde stoffer, forbud mod salg til personer under 16 år og forbud mod salg af større mængder af hash.

Disse kriterier var tiltænkt salg fra private hjem, men inden længe opstod der Coffee Shops, hvorfra der blev solgte hash. Selv om reglerne ikke var tiltænkt denne form for salg, blev der statueret en retspraksis, hvorefter handlen fra Coffee Shops blev tolereret.

Det er denne retspraksis, der i dag gør, at handel med hash i små mængder fra Coffee Shops tolereres i Holland.

Da antallet af Coffee Shops i Holland var størst, var der ca. 1500 Coffee Shops. Efter at flere lokale myndigheder i 2004 strammede reglerne og lukkede nogle eller helt forbød Coffe Shops i deres område, var der 737 tilbage. Der er flest Coffee Shops i de største byer og i flere kommuner er der slet ingen. I de kommuner, hvor Coffee Shops er tilladt er der gennemsnitligt én pr. 28.715 indbyggere. I Amsterdam er der én pr. 2.969 indbyggere.

Danmark

I Danmark er selve indtagelsen af hash fortsat ikke strafbar, selv om der i de seneste år har været en tendens til strammere lovgivning og en højere grad af håndhævelse af straffebestemmelser vedrørende hash. Et eksempel herpå er Lov om forbud mod besøgende i bestemte lokaler, der blev vedtaget i 2001 med det formål at bekæmpe udbredelsen af hashklubber.

Legaliseringens indvirkning på kriminalitet

*Kilde: Global Cannabis Commision Report, september 2008
"Cannabis Policy: Moving beyond Stalemate"*

I USA og Sverige bruges betydelige resurser på at håndhæve forbud mod handel med og besiddelse af hash, men undersøgelser tyder ikke på, at det betyder, at færre bruger hash i disse lande.

Afkriminalisering af handlen med hash betyder ikke at det er lovligt at handle med hash, men at personer, der handler med hash ikke skal retsforfølges, hvis de overholder visse nærmere fastsatte kriterier.

Afkriminalisering fjerner nogle af de sociale skadevirkninger af at behandle hashbrugere som kriminelle, og det er på den måde man håndterer hash i mange lande i Europa.

Alligevel er hash det illegale stof, der oftest nævnes i politirapporter om narkotikalovovertrædelser og antallet af overtrædelser i forbindelse med hash i EU er steget med gennemsnitligt 34 % mellem 2001 og 2006. De foreliggende data viser, at de fleste indberettede cannabisrelaterede lovovertrædelser gælder brug og besiddelse til brug snarere end handel og udbud, idet de brugsrelaterede overtrædelser, i de fleste af de indberettende lande, tegner sig for 62-95 % af alle indberettede hashrelaterede lovovertrædelser.

Det synes oplagt, at en legalisering af hashhandlen vil være med til at mindske den kriminalitet, der er forbundet med køb og besiddelse af hash blandt brugere, da der, såfremt det ikke længere er ulovligt at besidde og købe hash i små mængder, vil være færre personer, der vil blive dømt for ulovlig besiddelse af hash.

Det er imidlertid uklart, hvilken virkning en afkriminalisering eller en egentlig legalisering vil have på omfanget af den organiserede kriminalitet i byerne i Danmark.

Der findes ingen eksempler på et legaliseret hashmarked, som reguleres og / eller kontrolleres af staten. De eksperter, der har udarbejdet The Global Cannabis Commission Report mener, at legalisering er et muligt alternativ til det forbud mod handel, besiddelse og i nogle lande også indtagelse af hash, som ikke synes at have mindsket brugen eller minimeret den kriminalitet, der omgiver hashmarkedet.

I rapporten understreges det, at der ikke findes viden om, hvilken virkning et reguleret lovligt marked vil få, idet det ikke har været forsøgt. Eksperterne vurderer imidlertid, at der er andre gode grunde til at overveje en afkriminalisering af hashmarkedet, idet de vurderer at kriminaliseringen af hash er en hindring for tilstrækkelig folkeoplysning vedrørende skadevirkninger og en hindring for anbefalinger om indtagelse af hash. Endelig er det en almindelig opfattelse, at det illegale hashmarked er en kilde til en omfattende kriminel økonomi.

I The Global Cannabis Commission Report opfordrer man derfor til, at lande, der ønsker en afkriminalisering af hash, gør det gradvist og følger udviklingen nøje.

Erfaringer med afkriminalisering af detailhandlen med hash i Holland viser, at der ikke ryges mere hash i Holland end i lande, hvor der er forbud. Man undgår stigmatisering og kriminalisering af brugerne og man får skilt de hårde stoffer (heroin, kokain mv.) fra de bløde (hash alkohol, mv.). Erfaringerne viser imidlertid også, at der ikke kan måles nogen effekt på den samlede kriminalitet i Holland, og at det skaber store problemer, at indkøb af hash til Coffee Shops ikke kan ske på lovlig vis.

Sammenhæng mellem tilgængelighed og udbredelse i brugen af hash

Kilder: Global Cannabis Report, september 2008 "Cannabis Policy: Moving beyond Stalemate" og EMCDDA (European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction) "Årsberetning for 2008"

Undersøgelser fra Holland viser, at der siden 1960'erne har været store udsving i antal brugere og intensitet i brugen af hash. Umiddelbart synes disse udsving at være forbundet med afkriminaliseringen af hashmarkedet og den senere indskrænkning i antal Coffee Shops.

Ved en sammenlignende analyse er man imidlertid nået frem til, at udsvingene i brugen af hash er helt på linje med udviklingen i andre europæiske lande. Eksempelvis er der i Norge og Sverige observeret en første bølge af brug i 1970'erne efterfulgt af et fald i 1980'erne og

en ny betydelig stigning i løbet af 1990'erne. En analyse viser også en betydelig stigning af brugen af hash i Spanien i midten af 1970'erne og i Tyskland i begyndelsen af 1990'erne.

Da priserne på hash ser ud til at være faldende i de fleste lande, der indberetter oplysninger, og tilgængeligheden ikke ses mindsket, når der ses bort fra Holland, må forklaringen på den nuværende stabilisering eller fald søges andre steder. En fransk befolkningsundersøgelse fra 2005 viste, at årsagen til at holde op med at bruge hash for 80 % vedkommende, var manglende interesse. En del af forklaringen kan måske også findes i det konstaterede fald i tobaksrygning, der har samme indtagelsesmåde som cannabis, og adfærden kan derfor til en vis grad forbindes.

På den baggrund kan det konkluderes, at det ikke er adgang til legal hash, der er afgørende for hvor mange personer, der bruger hash, og hvor meget hash den enkelte bruger. Udsvingene må derimod tilskrives almindelig udvikling i kultur, mode og trends.