



Notat

Internationale erfaringer med afkriminalisering af narkotika

Dette notat beskriver udvalgte internationale tiltag og erfaringer med afkriminalisering af narkotika. Afkriminalisering af narkotika indebærer i denne sammenhæng, at besiddelse af stoffer til eget forbrug ikke medfører strafferetlige sanktioner, hvorimod produktion og salg af stoffer fortsat er ulovligt.

Narkotika refererer som udgangspunkt til alle euforiserende stoffer, herunder stoffer der virker *sløvende* (eks. hash, heroin og GHB), stoffer der virker *stimulerende* (eks. amfetamin, kokain og ecstasy), og stoffer der giver *hallucinationer* (eks. lsd, meskalin og psilocybinsvampe).

Internationale erfaringer med afkriminalisering af narkotika

I det følgende afsnit redegøres for hvilke lande/stater, der har afkriminaliseret narkotika og dermed også flere euforiserende stoffer end udelukkende cannabis. Der tages forbehold for evt. nye og endnu udokumenterede afkriminaliseringstiltag, som forvaltningen ikke er bekendt med.

Måderne, hvorpå der er afkriminaliseret i landene/staterne varierer. I nogle lande/stater er det lovligt at besidde stoffer til eget brug uden at blive mødt med en sanktion. Mange lande/stater har en form for påbud og/eller tilbud om at modtage rådgivning eller frivillig behandling som alternativ til straf for besiddelse af stoffer til eget brug, mens andre lande/stater har administrative sanktioner forbundet med besiddelse af stoffer i form af bøder eller anden form for administrativ straf, herunder tvangsbehandling. I lande/stater, hvor besiddelse af stoffer til eget brug medfører enten påbud, bøde eller andre administrative sanktioner, konfiskeres stofferne som udgangspunkt, selvom der er tale om besiddelse til eget brug.

Bemærk, at mængdegrænserne for besiddelse af stoffer til eget forbrug varierer i de enkelte lande/stater og fastsættes af (national)staterne. I de lande/stater, hvor der er fastsat lave mængdegrænser, kan det være svært for stofbrugerne at leve op til, og de risikerer derfor at blive dømt for besiddelse med henblik på videresalg, selvom det reelt er til eget brug. I nogle lande/stater kan der desuden være uklare regler/forskellig

Narkotika referer til alle euforiserende stoffer.

09-01-2024

Sagsnummer
2023-0394669

Dokumentnummer
2023-0394669-4

Socialpolitik og Udvikling
Bernstorffsgade 17
1577 København V

EAN-nummer
5798009683052

tolkning af lovgivning, som i nogle tilfælde kan føre til strafferetlige sanktioner, selvom det som udgangspunkt ikke er tilsigtet i loven eller i praksis.

Man kan overordnet inddele lande/stater med afkriminaliseringspolitikker i tre hovedkategorier: 1) Ingen sanktioner, 2) Konfiskation og evt. påbud/anden sanktion og 3) Konfiskation og bøde og/eller administrativ straf. Da der er tale om overordnede kategorier, kan der være lande/stater, der har elementer fra andre kategorier, end den de er placeret i, jf. nedenstående afsnit.

Kategori 1: Ingen sanktioner

Afkriminaliseringsstiltag i denne kategori har det til fælles, at der ikke er nogen sanktion forbundet med besiddelse af stoffer til eget brug. I kategorien finder man bl.a. Holland, som har de-facto afkriminaliseret narkotika, dvs. hvor besiddelse til eget brug er ulovligt, men ikke giver en straf. De øvrige lande/stater har ændret lovgivningen, dog uden at fremsætte et alternativ til en strafferetlig sanktion.

Eksempler

Lande, der placerer sig i denne kategori, omfatter: Holland, Tyskland (nogle delstater), British Columbia (canadisk stat), Bolivia, Chile, Columbia, Mexico, Peru, Paraguay og Uruguay.

I Holland er der ingen strafferetlige eller administrative sanktioner forbundet med besiddelse af stoffer til eget brug. I 1976 indførtes guidelines til politi, anklagemyndighed og domstolene, som de facto afkriminaliserede besiddelse, så besiddelse til eget brug ikke skulle retsforfølges i praksis. Holland tolererer samtidig, at der indtages cannabis på såkaldte "coffee shops", selvom det stadig er ulovligt at købe og sælge cannabis, hvilket har vist sig relativt virkningsfuldt ift. at adskille markedet for det man i Holland betegner som hhv. "hårde" og "bløde" stoffer. Holland er et af de lande i Europa, der har færrest stofbrugere, der indtager stoffer gennem injektion. Til gengæld har Holland flere cannabisbrugere end EU-gennemsnittet¹.

Kategori 2: Konfiskation og evt. påbud om rådgivning/anden sanktion (evt. bøde eller adm. straf, hvis påbud ikke følges)

I denne kategori af afkriminalisering medfører pågribelse med besiddelse af stoffer til eget brug konfiskation af stoffet. Herudover kan følge en alternativ sanktion i form af et påbud om rådgivning/henvisning til behandling eller anden sanktion som

¹ A quiet revolution: Drug decriminalization across the globe, Eastwood, Fox & Rosmarin, 2016 & Europæisk narkotikarapport 2022, Tendenser og udvikling, Det europæiske overvågningscenter for narkotika og narkotikamisbrug

modsvaret til en strafferetlig sanktion. Der er tale om mindre bøder, hvis påbud ikke følges.

Eksempler

Lande, der placerer sig i denne kategori, omfatter: Italien, Tyskland (nogle delstater) Polen, Schweiz, Portugal, Costa Rica, Oregon (amerikansk stat), Australian Capital Territory (australsk stat), Argentina og Armenien.

Portugal ændrede i 2001 sin narkotikaloggivning og afkriminaliserede besiddelse og brug af mindre mængder af alle former for narkotika. Det skete på baggrund af en "heroin epidemi", der herskede i landet op gennem 80'erne og 90'erne med mange dødelige overdoser til følge. I Portugal konfiskeres stoffet stadig ved pågribelse, men i stedet for straf, bliver stofbrugeren almindeligvis påbudt en samtale hos en af myndighederne nedsat kommission, "The Dissuasion Commission". Hvis kommissionen vurderer det relevant, tilbydes stofbrugeren behandling. Det er frivilligt, om stofbrugeren vil deltage i behandlingen. Hvis påbuddet om at møde op til rådgivningssamtale i kommissionen ikke følges, kan der gives advarsel eller bøde. Særligt ift. unge stofbrugere har der været gode erfaringer med rådgivning og screening af de unges behov. Samtidig med ændringen af lovgivningen i 2001, investerede Portugal i behandlingsmæssige og skadereducerende tiltag. Dette resulterede i et kraftigt fald i dødelige overdoser, samtidig med at det øgede adgangen til behandling².

I Tyskland er besiddelse af mindre mængder narkotika til eget brug normalt anset for en "overtrædelse" snarere end en forbrydelse. Dette betyder, at personer, der pågribes i besiddelse af stoffer til eget brug, modtager administrative sanktioner såsom bøder eller henvisning til rådgivning/behandling. Lovgivningen varierer mellem de forskellige delstater (Bundesländer) dvs. bødens beløb og de specifikke sanktioner varierer afhængigt af lokale regler og praksis. Bøder/henvisning til rådgivning er kun gældende i nogle delstater, hvorimod andre delstater ingen sanktioner har, og derfor placerer sig i den første kategori³.

Kategori 3: Konfiskation og bøde/anden form for adm. straf

I denne kategori medfører besiddelse af stoffer til eget brug konfiskation af stoffet og en bøde eller anden form for administrativ straf. Der kan være enkelte undtagelser, hvor bøder kan fraviges/nedsættes, hvis der leves op til en række krav.

² A quiet revolution: Drug decriminalization across the globe, Eastwood, Fox & Rosmarin, 2016 & Leding reform summit, Dr Nuno Capaz, The Dissuasion Commission, Portuguese Ministry of Health, 2018

³ A quiet revolution: Drug decriminalization across the globe, Eastwood, Fox & Rosmarin, 2016

Lande, der placerer sig i denne kategori, omfatter: Kroatien, Tjekkiet, Estland, Spanien, Slovenien og Kirgisistan.

For mange af landene i denne kategori gælder, at beløbet for bøden er så højt, at der er tale om en ganske indgribende sanktion på trods af, at besiddelse af stoffer til eget brug er afkriminaliseret i lovgivningen. Således gives der betydelige bøder i alle de europæiske lande som befinder sig i denne kategori (Tjekkiet, Kroatien, Estland og Spanien). F.eks. i Kroatien, hvor bøden for besiddelse til eget brug overstiger den gennemsnitlige månedsindkomst. Eller i Spanien, hvor minimumsbøden er EUR 600 og i særlige tilfælde kan gå helt op til EUR 30.000. Ved anden form for adm. straf, er der ofte tale om meget indgribende sanktioner, som f.eks. tvangsbehandling og/eller restriktioner ift. borgerens bevægelsesfrihed⁴.

Overblik over lande, der har afkriminaliseret narkotika

Følgende lande har, i forskellig form, afkriminaliseret besiddelse af stoffer til eget brug.

Europa

Kroatien, Tjekkiet, Estland, Italien, Tyskland, Holland, Polen, Spanien, Schweiz, Slovenien og Portugal

Nord- og Mellemerika

Costa Rica, Mexico, den canadiske stat British Columbia og den amerikanske stat Oregon

Syd Amerika

Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Paraguay, Peru og Uruguay

Australien

Den australske stat Australian Capital Territory

Asien

Armenien og Kirgisistan

Nedenfor findes en tabeloversigt over de førømtalte lande, der har afkriminaliseret narkotika i en eller anden form med årstal for afkriminalisering, kategori af afkriminalisering jf. forrige afsnit samt eventuelle bemærkninger for de enkelte afkriminaliseringsmodeller. Landene/staterne i tabeloversigten optræder i alfabetisk rækkefølge.

Tablet 1. *Oversigt over lande, som har afkriminaliseret besiddelse af narkotika til eget brug.*

⁴ www.talkingdrugs.org/drug-decriminalisation/

Land/område	Årstal for afkriminalisering	Kategori	Bemærkninger om sanktioner og andre forhold
Argentina	2009	Kategori 2: Konfiskation og påbud om rådgivningssamtale/anden sanktion	Henvi­ning til uddannelsesforløb eller bøde. Dyrkning af cannabis til eget brug er tilladt.
Armenien	2008	Kategori 2: Konfiskation og påbud om rådgivningssamtale/anden sanktion	Indskrivning i behandling eller bøde. Armenien ligger på grænsen til kategori 3, da borger indskrives uden af have truffet et aktivt valg selv.
Australian Capital Territory (australske stat)	2022	Kategori 2: Konfiskation og evt. påbud om rådgivningssamtale/anden sanktion	Henvi­ning til rådgivning med mulighed for frivillig behandling. Dyrkning af cannabis til eget brug er tilladt.
Bolivia	2009	Kategori 1: Ingen sanktioner	Ingen sanktioner for besiddelse af kokain til eget brug. Heller ingen sanktioner for fremstilling af kokain i "særlige zoner" hos oprindelige befolkningsgrupper. Øvrige stoffer er ikke afkriminaliseret.
British Columbia (canadisk stat)	2023	Kategori 1: Ingen sanktioner	Ingen påbud. Tilbud om information om sundheds- og sociale tilbud. Mulighed for frivillig henvi­ning til behandling eller andre sundhedstilbud.
Chile	2005	Kategori 1: Ingen sanktioner	Ingen sanktioner for besiddelse til eget brug, men offentligt forbrug straffes med bøde.

			Dyrkning af cannabis til eget brug er tilladt.
Colombia	1994	Kategori 1: Ingen sanktioner	Ingen sanktioner for besiddelse til eget brug, men offentligt forbrug straffes med bøde. Dyrkning af cannabis til eget brug er tilladt.
Costa Rica	1988	Kategori 2: Konfiskation og evt. påbud om rådgivningssamtale/anden sanktion	Frivillig henvisning til behandling (obligatorisk henvisning for personer på 18 år og derunder). Dyrkning af cannabis til eget brug tilladt.
Estland	2002	Kategori 3: Konfiskation og bøde/anden form for adm. straf	Bøde og/eller op til 30 dages administrativ tilbageholdelse (ikke fængsel). Bøden kan i nogle tilfælde erstattes af "sociale programmer", herunder henvisning til sociale indsatser.
Holland	1976	Kategori 1: Ingen sanktioner	De facto afkriminalisering. Dyrkning af cannabis til eget brug tilladt.
Italien	1990	Kategori 2: Konfiskation og evt. påbud om rådgivningssamtale/anden sanktion	Bøde og/eller administrativ straf (eks. fratagelse af kørekort), henvisning til behandling, advarsel (sanktionerne varierer fra region til region). Dyrkning af cannabis til eget brug er tilladt.
Kirgistan	2019	Kategori 3: Konfiskation og bøde/anden form for adm. straf	Bøde evt. kombineret med en eller flere følgende sanktioner: tvungen behandling, henvisning til "uddannelsesforløb", restriktioner ift. fri bevægelighed, resocialiseringsprogrammer, forbud mod at omgås

			bestemte personer, kompensation til "skadelidte".
Kroatien	2013	Kategori 3: Konfiskation og bøde/anden form for adm. straf	Bøde. I nogle tilfælde kan borger blive indskrevet på medicinske eller sociale behandlingsinstitutioner i op til 12 mdr. Hvis behandlingen gennemføres med succes, bortfalder bøden.
Mexico	2009	Kategori 1: Ingen sanktioner	Mulighed for henvisning til frivillig behandling. Ved tredje henvisning er behandlingen obligatorisk, men der er ingen sanktioner forbundet med udeblivelse.
Paraguay	1988	Kategori 1: Ingen sanktioner	Ingen konfiskering og normalvis ingen sanktioner. Tvangsbehandling kan dog blive besluttet, hvis det bevises, at personen er afhængig af stoffer.
Peru	1991	Kategori 1: Ingen sanktioner	Ingen konfiskering eller sanktioner, men der foretages dog mange uberettigede tilbageholdelser (47%), hvor stoffet konfiskeres.
Polen	2011	Kategori 2: Konfiskation og evt. påbud om rådgivningssamtale/anden sanktion	Evt. bøde og/eller henvisning til uddannelsesforløb eller henvisning til frivillig behandling. Besiddelse til eget brug af nyere syntetiske psykoaktive stoffer, såsom MDMA, GHB og DMT er stadig kriminaliseret.

Portugal	2001	Kategori 2: Konfiskation og evt. påbud om rådgivningssamtale/anden sanktion	Evt. påbud om rådgivning med mulighed for henvisning til frivillig behandling eller skadereducerende tilbud eller andre medicinske/sociale tilbud. Der kan gives en mindre bøde, hvis påbuddet ikke følges.
Spanien	1983	Kategori 3: Konfiskation og bøde/anden form for adm. straf	Privat brug af stoffer er fritaget for straf, men besiddelse til eget brug eller brug i det offentlige rum giver bøde. Mindre bødeforseelser kan evt. suspenderes i tilfælde af deltagelse i rådgivning, behandling eller rehabilitering. Dyrkning af cannabis til eget brug tilladt.
Schweiz	2013	Kategori 2: Konfiskation og evt. påbud om rådgivningssamtale/anden sanktion	Bøde og/eller henvisning til frivillig behandling og/eller fratagelse af kørekort, evt. henvisning til uddannelsesstilbud for mindreårige.
Slovenien	1999	Kategori 3: Konfiskation og bøde/anden form for adm. straf	Bøde, som evt. kan reduceres ved at indgå i frivillig behandling eller andre sociale programmer, som er godkendt af sundheds- eller beskæftigelsesministeriet. Bøderne er relativt lave ml. EUR 40 og EUR 210.
Tjekkiet	1990	Kategori 3: Konfiskation og bøde/anden form for adm. straf	Bøde. Ingen adm. straf.

Tyskland		Placerer sig i enten kategori 1 eller 2 afhængig af delstat (Bundesländer)	Konfiskation/ikke konfiskation og evt. sanktionstyper varierer fra delstat til delstat
Oregon (amerikansk stat)	2021	Kategori 2: Konfiskation og evt. påbud om rådgivningssamtale/anden sanktion	Konfiskering af stoffer gælder ikke cannabis. Påbud om deltagelse i telefonisk sundhedsscreening og/eller frivillig henvisning til behandling og/eller skadesreduktion og/eller sociale og boligsociale tilbud. Mindre bøde, hvis påbud ikke følges.
Uruguay	-	Kategori 1: Ingen sanktioner	Uruguay adskiller sig fra de andre lande ved, at det aldrig har været ulovligt at være i besiddelse af stoffer til eget brug. Dyrkning af cannabis til eget brug tilladt.

Kilde: www.talkingdrugs.org/drug-decriminalisation/

Effekter af forskellige afkriminaliseringsmodeller

I et internationalt studie, der blev offentliggjort i 2019, blev ni lande/staters narkotika-politik og effekterne deraf undersøgt. Bemærk at i undersøgelsen indgår også lande/stater, der ikke har afkriminaliseret alle former for euforiserende stoffer, men udelukkende cannabis. Undersøgelsen vurderes alligevel relevant, da den viser de generelle effekter af afkriminaliseringspolitikker for en række lande/stater. Det bør bemærkes, at effekten af afkriminalisering også hænger sammen med, om der samtidig med afkriminaliseringen i forvejen findes/iværksættes skadesreducerende tiltag i det pågældende land. Det kan derfor være svært at måle den direkte effekt af afkriminaliseringen.

Studiet identificerede fem forskellige afkriminaliseringsmodeller: "De facto afkriminalisering", "Afkriminalisering uden sanktioner", "Afkriminalisering med henvisning til sociale myndigheder el. lig.", "Politi-henvisning til sociale myndigheder el. lig." og "Afkriminalisering med administrative sanktioner". Fælles for de forskellige afkriminaliseringsmodeller er, at ingen af dem har medført øget forbrug af stoffer, dog heller ikke et mindre forbrug.

Ift. formålet med at iværksætte forsøg med afkriminalisering af narkotika i Københavns Kommune, hvor motivationen primært er at forbedre forholdene for stærkt afhængige stofbrugere, er det særligt interessant at se på kategorierne "Flere i behandling/større skadesreduktion" og "Færre stofrelaterede skader" samt "Bedre social inklusion".

De to modeller hhv. "Afkriminalisering med henvisning til sociale myndigheder" og "Politi-henvisning til sociale myndigheder" viser sig at have de største positive effekter ift. at få flere i behandling/større skadesreduktion og færre stofrelaterede skader. Afkriminalisering med henvisning til sociale myndigheder el. lign. udmærker sig desuden ift. til at skabe bedre social inklusion for stofbrugerne.

Se tabel 2 for mere herom. Bemærk, at Tyskland, Australien og USA indgår i forskellige modeller, fordi reglerne varierer fra stat til stat/delstat til delstat.

Tabel 2. Sammenligning af forskellige afkriminaliseringsmodellens effekter, *angiver positiv effekt - jo flere stjerner, jo bedre effekt.

Model	Forbrug	Flere i behandling /større skadesreduktion	Færreste stofrelaterede skader	Bedre social inklusion	Færre udgifter til retsvæsen	Lande
De facto afkriminalisering	Uændret	*	Uændret	Uændret	*	Holland, UK, USA og DK ⁵
Afkriminalisering uden sanktioner	Uændret	**	**	***	****	Tyskland, USA

⁵ Bemærk at Danmark indgår i undersøgelsen med den danske lovgivning og praksis før 2004. Fra 1969 til 2004 var der de facto en afkriminalisering i Danmark, hvor besiddelse af stoffer til eget brug i reglen medførte en advarsel fra politiet. I 2004 indførte Folketinget nultolerancepolitikken, som gjorde op med den hidtidige praksis på området. Det betyder, at det er ulovligt at besidde stoffer til eget brug. Lovovertrædelsen straffes som udgangspunkt med bøde eller fængsel. Der er dog undtagelser for straf i lovgivningen, hvis en række sociale forhold er opfyldt, herunder stærk afhængighed af stoffer.

Afkriminalisering med henvisning til sociale myndighed er el. lig.	Uændret	***	***	****	****	Portugal, USA
Politi-henvisning til sociale myndighed er el. lig.	Uændret	*****	***	**	**	Australien
Afkriminalisering med administrative sanktioner	Uændret	**	*	**	***	Tjekkiet, Jamaica, Australien, USA

Kilde: Hughes et al. (2019), Models for the decriminalisation, depenalisation and diversion of illicit drug possession: An international realist review (bearbejdning af skema, som blev præsenteret af Esben Houborg, Center for Rusmiddelforskning på debatarrangement d. 28. september 2023).