

GADEJURISTEN

Værnedamsvej 7A, 1. • DK-1819 Frederiksberg C • Tlf. 33 31 00 75 • Fax 33 31 00 78 • kontakt@gadejuristen.dk • www.gadejuristen.dk

Til justitsminister Søren Pape Poulsen
og medlemmer af Folketingets Retsudvalg

11. januar 2019

Vedr.: Fortsatte problemer med reglen om advarsel til udsatte stofbrugere

Folketinget vedtog i 2007 en ændring af lov om euforiserende stoffer, der betyder, at der ikke skal gives bødestraf for narkotikabesiddelse til eget brug, hvis sociale forhold taler for det og besiddelsen er et udslag af stærk stofafhængighed. I stedet skal der gives en advarsel (den gives i praksis som et tiltalefratag).

Rationalet bag er åbenbart. Svært udsatte stofbrugere har ikke mulighed for at betale de ganske høje bøder. Dertil kommer, at konfiskation af brugerdoser fra svært stofafhængige personer alene fører til øget illegal stofhandel, som indebærer øget følgekriminalitet til sikring af finansiering af det for dem nødvendige.

Der synes imidlertid at have været alvorlige problemer med at få lovændringen til at slå igennem i praksis. Det har derfor været nødvendigt at indskærpe reglens betydning flere gange, senest af justitsministeren i 2016. Alligevel ser vi i Gadejuristen fortsat, at personer tilhørende målgruppen får bøder, og en ny opgørelse fra Rigsadvokaten viser, at brugen af advarsler tilmed er faldet drastisk. Vi ser os derfor nødsaget til at opfordre justitsministeren og Retsudvalget til at gøre det fornødne til at sikre, at den lovgivning, som Folketinget har vedtaget, faktisk udmøntes i overensstemmelse med den politiske hensigt i praksis.

Baggrund vedrørende advarselsreglen

Den særlige advarselsregel fremgår direkte i ordlyden i strafbestemmelsen i lov om euforiserende stoffer, men formuleringen i loven forstås formentlig bedst under ledsagelse af en smule forhistorie.

I 2004 blev den såkaldte nultolerancepolitik gennemført, og det blev i den forbindelse skrevet ind i lovens § 3, stk. 1, at "*Advarsel kan i almindelighed ikke meddeles.*" Det medførte sammen med en opprioritering af politiets indsats en kraftig stigning i antallet af sager om besiddelse af små mængder narkotika til eget brug.

Det var på denne baggrund, at følgende undtagelse blev indført i 2007: "*medmindre sociale forhold taler for at meddele en advarsel og besiddelsen af stoffet er udslag af en stærk afhængighed som følge af et længere og vedvarende misbrug af euforiserende stoffer.*" Af justitsminister Lene Espersens (K) lovforslag (nr. L201A, fremsat i samling 2006/07) fremgik det klart, at formålet med tilføjelsen var at undtage udsatte stofbrugere fra bødestraf, og at reglen derfor også skulle gælde i gentagelsestilfælde.

Det præciseres i lovforarbejderne, at de sociale forhold i almindelighed vil tale for en advarsel, "*hvis den pågældende f.eks. modtager kontanthjælp eller førtidspension og ikke har anden indkomst eller en opsparring af en vis størrelse.*" Om stofbrugets karakter fremgår det, at der "*kan meddeles advarsel til personer, som igennem år har opbygget en så stærk afhængighed af hårde stoffer, f.eks. heroin, kokain og amfetamin, at de bruger disse stoffer dagligt.*"

I Rigsadvokatens meddelelse om narkotika, som politiet og anklagemyndigheden som udgangspunkt skal følge, er det udførligt forklaret, hvordan den særlige advarselsregel skal anvendes. Heri findes endda et pædagogisk *flowchart*, der skal bruges i sager om besiddelse til eget brug, så de afgøres korrekt. Retstilstanden er desuden bekræftet ved domstolene i den trykte dom U.2010.79V, hvor der med direkte henvisning til lovændringen fra 2007 blev givet advarsel for besiddelse af 1,37 gram heroin og 3,87 gram hash. Der bør således ikke være juridisk tvivl om, hvordan reglen skal anvendes i praksis. Hvis betingelserne er opfyldt, *skal* der gives advarsel.¹

Problemerne med implementeringen

Efter lovændringen trådte i kraft d. 1. juli 2007, så vi i Gadejuristen en række eksempler på, at personer i lovens målgruppe fik bøder for besiddelse til eget brug. I 2008 henvendte vi os derfor til både Rigsadvokaten og til Retsudvalget. Henvendelserne førte til en indskærpelse fra Rigsadvokaten i Fagudvalget om Særlovskriminalitet, hvor samtlige politikredse var repræsenteret, og affødte også en række spørgsmål til justitsministeren fra Retsudvalget. Det blev i justitsministerens svar til udvalget tilkendegivet, at politiet anså reglerne om advarsel for overholdt, men at man ikke kunne garantere, at der ikke var enkelte eksempler på sager, hvor der kunne være meddelt en advarsel, men alligevel var udstedt bøde.

Problemstillingen blev siden nærmere undersøgt af forskere fra Center for Rusmiddelforskning, der i 2013 udgav rapporten *Håndhævelse af narkotikalovgivningen vedr. besiddelse af illegale stoffer til eget forbrug efter 2004*. Undersøgelsen blev gennemført med støtte fra Justitsministeriets Forskningspulje og er tilgængelig på Justitsministeriets hjemmeside.² I rapporten blev det konkluderet, at der i 2008 ikke blev anvendt advarsler i det omfang, som lovgivningen giver mulighed for. I forbindelse med undersøgelsen gennemførte forskerne interviews med beredskabsbetjente og specialpatroljebetjente. Selvom disse interviews blev gennemført i 2011 og 2012, og dermed adskillige år efter lovændringen, kendte ingen af disse betjente til muligheden for, endsige pligten til, at give advarsler af sociale hensyn.

Den 8. februar 2016 afholdt Gadejuristen en konference på Christiansborg.³ Blandt talerne var Esben Houborg, der er en af forskerne bag undersøgelsen fra 2013. På konferencen præsenterede han en ny opgørelse, der tydede på et fald i brugen af advarsel, og at reglen således blev brugt i endnu mindre omfang end i 2008. De nye tal blev desuden omtalt i dagspressen.⁴

I forlængelse heraf blev brugen af advarsel taget op på et samråd i Retsudvalget d. 24. februar 2016. På samrådet fortalte justitsministeren, at oplysninger fra politiet indikerede, at advarselsreglen kun anvendes i begrænset omfang, i hvert fald udenfor København. Ministeren oplyste på den baggrund, at Rigsadvokaten igen ville henlede politikredsenes opmærksomhed på reglen. Det gjorde Rigsadvokaten pr. brev d. 11. marts 2016.⁵

Trods de adskillige indskærpelser fra centralt hold, ser vi i Gadejuristen fortsat eksempler på, at personer i målgruppen for advarsel stadig gives bøder. Vi har derfor forsøgt selv at få et bedre indblik i praksis på området. I den forbindelse modtog vi i oktober 2018 en opgørelse fra Rigsadvokaten over antallet af sager om besiddelse af narkotika til eget brug, der de senere år er blevet afgjort med advarsel (tiltalefald).⁶

Opgørelsen fra Rigsadvokaten viser for det første, at der generelt er tale om meget få sager, der afsluttes med advarsel, og at antallet i øvrigt er næsten halveret siden samrådet i februar 2016, hvor justitsministeren fortalte, at reglen kun blev anvendt i begrænset omfang. I 2015 var der således 96 sager, der blev afsluttet med en advarsel. I 2017 var det faldet til 50 advarsler. I København alene er antallet af advarsler faldet til mindre end en tredjedel fra 70 advarsler i 2015 til blot 21 advarsler i 2017.

Der har ifølge tal fra Rigsadvokaten også været en mindre nedgang i det totale antal sager om stofbesiddelse til eget brug i perioden 2015-2017. Da dette fald imidlertid kun er på ca. 13 pct., synes det ikke at kunne forklare det store fald i brugen af advarsler.⁷

¹ Vedlagt som bilag 1

² http://www.justitsministeriet.dk/sites/default/files/media/Pressemeddelelser/pdf/2013/Haandhaevelse%20af%20narkotikalovgivningen_august_2013.pdf

³ Narkotikapolitisk konference, 8. februar 2016, Fællessalen, Christiansborg: <http://www.gadejuristen.dk/narkotikapolitik-2016>

⁴ <https://www.information.dk/indland/2016/02/undersogelse-politiet-straaffer-stadig-stofbrugere-unoedvendigt-haardt>

⁵ Vedlagt som bilag 2

⁶ Vedlagt som bilag 3

⁷ Vedlagt som bilag 4

Med justitsministerens tilkendegivelse om den hidtidige praksis og den klare indskærpelse i 2016 havde vi i Gadejuristen forventet en stigning i brugen af advarsel. Det store fald forekommer derfor meget bekymrende, da det fremstår overvejende sandsynligt, at der – i strid med loven og Folketingets hensigt – gives flere bøder og færre advarsler til målgruppen af svært udsatte stofbrugere.

Det skal i øvrigt bemærkes, at i næsten alle besiddelsessager, hvor den sigtede har været i målgruppen og har modtaget retshjælp fra Gadejuristen, er sagen blevet afgjort med advarsel efter vores henvendelse til politiet eller anklagemyndigheden. Kun helt undtagelsesvist har vi ikke formået at få genoptaget sagen, selvom sagens oplysninger klart indikerer, at den er afgjort forkert.

Mulige årsager

I Gadejuristen frygter vi, at den primære årsag til de fortsatte problemer er, at de betjente, der behandler sagerne i første række ikke kender reglen. Det baserer vi på vores indblik i sager om besiddelse af narkotika til eget brug, både fra konkret retshjælp og fra sager, som vi har fået aktindsigt i på andet grundlag. Politirapporterne indeholder sjældent de oplysninger om den sigtedes personlige forhold, der er nødvendige for at afgøre om der skal gives advarsel. Vi ser også sager, hvor der er klare indikationer for, at sagen bør afsluttes med en advarsel, men hvor den alligevel er forfulgt med bødeforelæg uden nærmere forklaring. Det gælder også ift. sager, der er rejst af betjente, der arbejder med narkotikaområdet som speciale.

Dertil kommer, at politibetjente i almindelighed ikke kan antages at have de sundheds- eller socialfaglige forudsætninger, der er nødvendige for at kunne vurdere om en person er stærkt stofafhængig. Dette er i sig selv et problem, da det netop forudsættes i lovforarbejderne, at politiet har et godt kendskab til den persongruppe, der skal have advarsel i stedet for bøde. Dette er måske tilfældet for de lokalbetjente, der har deres daglige gang i det relevante nærområde, men det er ikke realistisk at formode, at eksempelvis betjente i almindelig patruljetjeneste og beredskab har det fornødne kendskab til hver enkelt i målgruppen.

Det har ganske alvorlige konsekvenser, hvis politiet på gaden ikke kender advarselsreglen, ikke kan identificere målgruppen pga. fraværet af specialfaglige kompetencer eller ikke har oplyst sagen tilstrækkeligt. Bødeforelægget udsendes i praksis ofte uden en anklagers bistand. Og selv i de tilfælde, hvor sagen gennemgås af en anklager, vil afgørelsen næppe blive anderledes, hvis politirapporten ikke indeholder nogen oplysninger om de relevante personlige forhold.

Det er Gadejuristens opfattelse, at det ikke er i overensstemmelse med kravene til politiets efterforskning i retsplejeloven og i rigsadvokatmeddelelsen, hvis der udstedes bødeforelæg for besiddelse af narkotika til eget brug, uden at de personlige forhold er afdækket og advarsel er overvejet. Det gælder ikke mindst, når der er indikationer for, at den pågældende kan være i målgruppen for advarsel, eksempelvis som følge af stoffets art eller forklaringen givet til politiet. Alligevel synes det at være den almindelige praksis at bødeforelægget udstedes, selvom advarsel ikke har været overvejet.

På grund af den forenkede bødesagsproces vil sagen af retten blive behandlet som en tilståelsessag uden retsmøde, medmindre den sigtede gør indsigelse. Eftersom advarselsreglen netop er målrettet en særlig udsat målgruppe, der sjældent vil kunne formå på egen hånd at gøre indsigelse, og som sjældent overhovedet vil være bekendt med det konkrete bødeforelæg, eftersom de kan være hjemløse og af den grund ikke modtage post, være fritaget for e-Boks eller blot ikke i stand til at åbne og/eller læse post, vil der ofte i praksis blot blive dømt efter politiets sigtelse og sagsoplysning. Det skal i den forbindelse nævnes, at der heller ikke synes at blive givet vejledning til den sigtede om muligheden for at få en advarsel.

Vi kender dog til enkelte eksempler på, at den sigtede har formået at gøre indsigelse og kræve retsmøde, men alligevel bliver dømt i byretten, og først i landsretten får sagen afgjort korrekt med advarsel. Der er således en betydelig risiko for den enkeltes retssikkerhed, hvis sagen ikke har været behandlet korrekt af politiet og anklagemyndigheden. Dertil kommer den helt unødige belastning af domstolene knyttet hertil.

Anbefalinger

Denne advarselsregel kan, ligesom de særlige regler i områder omkring stofindtagelsesrum, hvor politiet ikke skal indlede efterforskning mod brugerne, betragtes som velmente politiske forsøg på at lave en målrettet og afgrænset afkriminalisering af de mest udsatte stofbrugeres besiddelse af (mindre mængder) stoffer, de

er afhængige af. Gadejuristen er selvsagt positiv overfor en sådan intention med disse lempelser, men de synes ikke at komme de udsatte stofbrugere til gode i praksis.

Gadejuristens helt overordnede anbefaling er en generel afkriminalisering af besiddelse af narkotika til eget brug. Gerne efter en model som den portugisiske, som Retsudvalget selv har stiftet bekendtskab med på sin narkotikapolitiske studietur dertil i 2014. Retsudvalgets opmærksomhed henledes i den forbindelse på, at blandt andet Norge aktuelt undersøger mulighederne for et lignende skift fra en strafbaseret til en sundhedsbaseret indsats, når det gælder brugerne selv.

Der kan derudover gives følgende konkrete anbefalinger i forhold til implementeringen af den advarselsregel, som Folketinget vedtog i 2007:

1. Der stoppes helt for udsendelse af bødeforelæg i sager om besiddelse af narkotika til eget brug, hvor det ikke udtrykkeligt af politirapporten fremgår, at de relevante forhold i overensstemmelse med rigsadvokatmeddelelsen er tilstrækkeligt afdækket og afgørelse med en advarsel er overvejet (og afvist).
2. Der iværksættes i alle politikredse undervisning om advarselsreglen til politibetjente der har almindeligt patrulje- og gadearbejde. Da sager om besiddelse af stof til eget brug ofte opstår i forbindelse med andet politiarbejde, kan undervisningen ikke afgrænses til betjente i specialenhederne.
3. Der tilføjes til vejledningen, der udsendes med et bødeforelæg i sager om besiddelse af narkotika til eget brug, at sådanne sager kan afsluttes med en advarsel (inklusive en forklaring af betingelserne). Det bør også fremgå af den tilsvarende vejledning på politiets hjemmeside.⁸
4. Der foretages en gennemgang af tidligere sager og der omgøres i de tilfælde, hvor der ikke i politirapporten er grundlag for at afvise, at sagen skulle have været afsluttet med en advarsel.

Spørgsmål til denne henvendelse er velkomne og kan rettes til Filip Soos på telefon 31 44 11 03 eller på mail til fbs@gadejuristen.dk.

Med venlig hilsen

Gadejuristen

Nanna W. Gotfredsen
Filip Soos

⁸ <https://politi.dk/hvis-du-har-faaet-en-boede>