



Kongelig Dansk Ambassade

Washington, D.C.

RETSUDVALGET

Denver, Colorado

23.-26. september 2014

Baggrundsnotat

Karina Lorentzen Dehnhardt (SF) Formand

Jan E. Jørgensen (V)

Jeppe Mikkelsen (RV)

Karsten Lauritzen (V)

Pernille Skipper (EL)

Peter Skaarup (DF)

Simon Emil Ammitzbøll (LA)

Trine Bramsen (S)

Fra Folketinget:

Malene Maxe Petersen – udvalgssekretær Retsudvalget

Aicha Esdam – udvalgsassistent

Lovgivning om marihuana i USA

Der eksisterer i USA modsatrettet lovgivning om marihuana på føderalt og delstatsligt niveau. Mens føderal lovgivning forbyder anvendelse af marihuana til ethvert formål, har i alt 20 delstater og Washington, D.C. siden 1996 indført lovgivning, der afkriminaliserer eller legaliserer brugen af stoffet i større eller mindre grad. For at imødekomme de modstridende love, udsendte Obama-administrationen i 2009 et memo (se litteraturliste) til de føderale anklagere, som opfordrede dem til ikke at rejse tiltale mod borgere, der distribuerer marihuana til medicinske formål.

Senest har det amerikanske justitsministerium, Department of Justice (DOJ), i august 2013 ændret deres politik i forhold til håndhævelse af føderal lovgivning omhandlende marihuana (se litteraturliste). Mens besiddelse og anvendelse af marihuana til ethvert formål fortsat er ulovligt ifølge føderal lov, har DOJ givet Colorado og Washington betinget godkendelse til at legalisere marihuana, forudsat at staterne indfører en stringent håndhævelse af deres respektive lovgivninger, samt at legaliseringen ikke fører til en markant stigning i kriminalitet, biluheld m.m. I juridisk forstand kan myndighederne håndhæve føderal lovgivning over for enhver borger, der er i besiddelse af marihuana, men i praksis håndhæves føderal lovgivning dog oftest kun ved besiddelse af særligt store mængder af stoffet.

Som et forsøg på at imødegå problemstillingen om modstridende lovgivning, har størstedelen af de stater, der har legaliseret marihuana til medicinske formål, endvidere indført patientregistre, som beskytter borgerne fra at blive arresteret for at være i besiddelse af en bestemt mængde marihuana.

Føderal lovgivning

Den føderale regering tager fortsat klart afstand fra enhver legalisering af marihuana, med afsæt i et argument om, at legalisering vil øge tilgængeligheden og anvendelsen af ulovlige stoffer og dermed udgøre en trussel mod amerikanske borgeres – særligt unge menneskers - helbred og sikkerhed.

På føderalt niveau klassificeres marihuana – i lighed med kokain og heroin – som et såkaldt "Schedule 1"-stof i henhold til "Controlled Substance Act", der er den føderale lov til regulering af narkotika. Schedule 1-klassificeringen indbefatter stoffer, som har stort potentiale for at medføre afhængighed. Med denne klassificering tillægges marihuana endvidere ingen medicinsk værdi, og salg og distribuering af marihuana er en alvorlig lovovertrædelse, som i særligt grove tilfælde straffes med mere end 20 års fængsel. Således er der signifikant forskel på føderal og delstatslig lovgivning.

Det bemærkes at "Controlled Substance Act" giver delstaterne mulighed for at legalisere marihuana, som i Colorado, men omvendt også mulighed for at indføre strengere lovgivning på området. Se den vedhæftede analyse fra Congressional Research Service af konsekvenserne af legalisering af marihuana for håndhævelse af føderal lovgivning.

Delstatslig lovgivning

Som den første amerikanske delstat, indførte Californien i 1996 lovgivning, der legaliserede brugen af marihuana til medicinske formål. I dag har 20 stater og Washington, D.C., indført lignende lovgivning, hvortil kommer forskellige grader af afkriminalisering også af ”rekreativ” brug i en række stater. Staterne Washington og Colorado har taget skridtet fuldt ud og legaliseret den rekreative brug af marihuana, og vælgerne skal til november 2014 stemme om tilsvarende legalisering i staterne Oregon og Alaska. Overordnet kan der på tværs af disse delstater identificeres fem forskellige kombinationstilgange til lovgivning om marihuana:

- Forbud, jf. den føderale lovgivning
- Legalisering af marihuana til medicinsk brug
- Afkriminalisering af rekreativ anvendelse og besiddelse af specifik mængde marihuana
- Legalisering af marihuana til medicinsk brug såvel som afkriminalisering af rekreativ anvendelse og/eller besiddelse af en specifik mængde af marihuana
- Legalisering af marihuana til medicinsk brug såvel som legalisering af rekreativ anvendelse og/eller besiddelse af specifik mængde af marihuana (Colorado og Washington)

(se oversigt fra CNN)

Den amerikanske Højesteret fandt i sagen Gonzales vs. Raich, 545 U.S. 1 (U.S. 2005), at forfatningen giver den føderale regering autoritet til at forbyde marihuana til alle formål. I tilfælde hvor føderal og delstatslig lovgivning ikke harmonerer, vil føderal lovgivning således have forrang. Dette har den – fra et dansk perspektiv – noget særlige implikation, at en borger, der køber marihuana i en butik i Colorado eller dyrker marihuana i hjemmet – helt i overensstemmelse med delstatens lov – samtidig kan blive anklaget for overtrædelse af føderal lovgivning. I praksis håndhæves føderal lovgivning dog oftest kun ved besiddelse af særligt store mængder af stoffet.

Det er værd at bemærke, at Højesterets afgørelse i Raich-sagen ikke medfører, at lovgivningen i Californien eller andre af de stater, der har legaliseret marihuana, dermed er i strid med forfatningen, samtidig med at afgørelsen som nævnt i praksis ikke har undermineret delstaternes lovgivning. Grundlaget herfor er bl.a., at afgørelsen ikke pålægger den føderale regering at rejse tiltale mod borgere, der anvender stoffet – dette er fortsat op til den føderale regerings skøn.

Specifikt om Colorado – implikationer af legalisering

Colorado legaliserede som den første delstat i USA salg af marihuana til almindeligt nydelsesforbrug (i lighed med tobak, alkohol m.m.), med virkning fra 1. januar 2014. Personer over 21 år kan dermed købe op til 28,3 g (en ounce) marihuana på helt legal vis til eget forbrug. Endvidere er Colorados borgere tilladt at dyrke op mod seks planter marihuana i eget hjem. Det er imidlertid fortsat ulovligt at ryge marihuana på offentlige steder.

Ved folkeafstemningen i november 2012 stemte godt 55 procent af vælgerne for legalisering af marihuana. Afstemningen blev etableret efter Colorados Attorney General i maj 2011 havde modtaget otte næsten identiske forslag til en folkeafstemning, der evt. kunne lovliggøre besiddelse og brug af op til en ounce marihuana. Det varierer stærkt blandt amerikanske stater hvor svært det er, at bringe et spørgsmål til folkeafstemning. Det vurderes, at det i Colorado er relativt opnåeligt. Det såkaldte Title Setting Review Board godkendte i sidste ende et af forslagene, der var til afstemning i 2012. Guvernør Hickenlooper, der er demokrat, var officielt imod legalisering, men har accepteret udfaldet af afstemningen og vil sørge for bedst mulig implementering af den vedtagne lov (den såkaldte Amendment 64). Samme indstilling (af oprindelig modstand og nu pragmatisk arbejde med loven) har den republikanske Attorney General Suthers, som Retsudvalget skal mødes med (Washington Post, 2.februar 2014).

Desuden anføres det, at hvert enkelt byråd kan afgøre, hvorvidt man ønsker at åbne op for egentlige butikker i kommunen, eller nøjes med, at lade folk dyrke marihuana til eget brug. I byen Lakewood vest for Denver har byrådet besluttet, at afholde en folkeafstemning i november, hvor befolkningen skal afgøre netop det spørgsmål (The Denver Post, 15. juli 2014). Omvendt har byrådet i Aurora øst for Denver besluttet, at lade 21 forretninger åbne i byen fra 1.oktober 2014 uden at afholde folkeafstemning (The Denver Post, 28. august 2014). Det betyder i praksis at også indenfor staten Colorado varierer det fra by til by i hvor høj grad der åbnes op for mulighederne i den nye lovgivning.

I forbindelse med implementeringen af de delstatslige love har guvernøren i Colorado, John Hickenlooper, etableret en task force, der skal komme med forslag og anbefalinger. Christian Sederberg, som Retsudvalget skal mødes med, har været aktiv i kampagnen for legalisering, og er en del af den task force, der står for implementeringen af loven (Cannabis Business Summit).

På anbefaling af denne Implementation Task Force har Colorado fremsat et krav om, at virksomhederne i marihuana-branchen har en såkaldt vertikal struktur. Det betyder at virksomhederne er forpligtede til at stå for dyrkningen, bearbejdningen og fremstillingen af marihuana, idet en samlet produktionskæde vil være lettere for myndighederne (Marijuana Enforcement Division) at kontrollere. I forlængelse heraf har man indført en midlertidig barriere, der gør at alle virksomheder i marihuana-branchen skal være en del af en eksisterende medicinsk marihuanavirksomhed. Det skal være med til at sikre, at virksomhederne har den fornødne erfaring, hvilket er en fordel for både kunder og myndigheder, der dermed har mere tillid til produkternes kvalitet og produktion. Det bemærkes at MED er en del af Department of Revenue, der står for at indkræve skat i Colorado – og dermed følger de officielle procedurer i lighed med skatteindkrævning på andre områder. DoR er derfor en vigtig del af den udøvende magt ifm. implementering af loven.

I Colorado har man endvidere indført Marijuana Inventory Tracking Solution (MITS), der betyder, at alle planter skal påføres en stregkode, der gør det muligt for myndighederne at spore planten fra den bliver sået til den bliver solgt.

Handlen med marihuana foregår i kontanter, da virksomhederne i branchen har oplevet udfordringer i forbindelse med åbning af bankkonti (Deputy Attorney General Memo, Banking

fra 14.februar, 2014). Derfor har man fra Marijuana Enforcement Divisions side krævet videoovervågning af alle virksomheder, hvilket bidrager til politiets opklaring af indbrud, samt potentielt har en præventiv effekt på evt. lovbrud ifm. produktionen. Ron Kammerzell, der er Senior Director of Enforcement, Colorado Department of Revenue, og som Retsudvalget skal mødes med, har udtalt om problemet med kontanter:

"I think of it from a business owner's point of view: you've got no checking account to pay your employees, to pay your vendors, there's no paper trail or audits available — it creates complexities at every level. It's probably the most important issue that needs to be addressed." (Denver Business Journal, 11. februar 2014)

Effekten af legalisering

På nuværende tidspunkt er det grundet forsinkelser i rapportering af sundhedsstatistik fra delstatens sygehusvæsen endnu meget tidligt i forhold til identifikation af- og overblik over konsekvenserne af legaliseringen. Det formodes, at der kan gå op til flere år, før de forskellige sundhedsmæssige, juridiske, sociale og samfundsmæssige effekter af den vedtagne lovgivning reelt kan vurderes i deres helhed (se litteraturliste for foreløbige konklusioner og kritik heraf fra bl.a. Dr Larry Wolk, som Retsudvalget skal mødes med, i CBS Denver 11.august, 2014).

De få undersøgelser, der indtil videre er udarbejdet i Colorado, peger i retning af blandede implikationer af legaliseringen. En undersøgelse fra Columbia University konkluderer eksempelvis, at legaliseringen af marihuana har medført en stigning i bilulykker med døden til følge på 12 % i Colorado. Endvidere viser undersøgelsen, at omtrent en tredjedel af dødssofrene i narko-relaterede bilulykker er under 25 år, mens knap halvdelen af de tilskadedekomne billister, som blev testet positiv for marihuana, var under 25 år. Se vedlagte for yderligere undersøgelser og artikler, der omtaler effekten af legalisering.

Til gengæld er kriminalitetsraten i Denver, hvor hovedparten af Colorados salg af marihuana finder sted, faldet i indeværende år med godt 10 % i forhold til samme periode i 2013, bl.a. i kraft af et fald i antallet af røverier og overfald på henholdsvis 4,8 % og 3,7 %. Det er ikke muligt at afgøre, hvorvidt reduktionen i kriminalitetsraten kan tilskrives legaliseringen af marihuana, men i hvert fald er kritikeres forventning om, at kriminaliteten ville stige som følge af lovændringen, ikke slået igennem.

Industrien har siden legaliseringens ikrafttræden d. 1. januar 2014 indtil videre tilvejebragt 12,6 millioner dollars i skatter og afgifter til Colorados statskasse. Senest har indtægterne fra skatter på salg af rekreativt brug af marihuana oversteget indtægterne på medicinsk brug, hvilket understreger lovgivningens effekt (Washington Post, 11.september, 2014)

Litteraturliste

Brookings¹: Hudak, J. (Juli, 2014): "Colorado's Rollout of Legal Marijuana Is Succeeding - A Report on the State's Implementation of Legalization". Brookings Center for Effective Public Management. Online: <http://www.brookings.edu/research/reports/2014/07/colorado-marijuana-legalization-succeeding>

Cannabis Business Summit: "Christian Sederberg"
Online: <http://cannabisbusinesssummit.com/denver-2014/speakers/christian-sederberg-esq.html>

CBS Denver (11. august, 2014): "Human-Sized Rat Cages Target Teen Marijuana Use"
Online: <http://denver.cbslocal.com/2014/08/11/human-sized-rat-cages-target-teen-marijuana-use>

CNBC² (26. februar, 2014): "Colorado Pot Rush":
Online: <https://www.youtube.com/watch?v=IPSESMwQpaU%20%20%20>

CNN (May 6, 2014) "Marijuana Laws in the US"
Online: <http://www.cnn.com/interactive/2014/01/politics/map-marijuana/>

Congressional Research Service (Sep. 9, 2014) "State Marijuana Legalization Initiatives"
Online: <http://fas.org/sgp/crs/misc/R43164.pdf>

Congressional Research Service (13. januar, 2014) "State Legalization of Recreational Marijuana"
Online: <http://fas.org/sgp/crs/misc/R43034.pdf>

Denver Business Journal (11. februar, 2014): "Pot law: Panel dissects debut of marijuana sales at DU Sturm forum"
Online: <http://www.bizjournals.com/denver/news/2014/02/11/university-of-denver-panel-dissects.html?page=all>

Department of Justice (19. oktober 2009): "Memorandum for Selected United States Attorneys"
Online: <http://blogs.justice.gov/main/archives/192>

Department of Justice (29. august 2013): "Memorandum for All United States Attorneys"
Online: http://www.justice.gov/usao/wae/news/2014/2014_02_14_FinCin.html

¹ Brookings er en anerkendt og upolitisk tænketank, der publicerer rapporter inden for en række områder, herunder amerikansk indenrigs- og udenrigspolitik. Brookings har udgivet en rapport om hhv. Washington og Colorados implementering af lovgivningen, der legaliserer marihuana.

² Den amerikanske tv-station CNBC har produceret en dokumentar om Colorados legalisering af marihuana

Deputy Attorney General Memo, Banking (Feb. 14, 2014) “Guidance Regarding Marijuana Related Financial Crimes”

Online: [http://www.justice.gov/usao/waw/press/newsblog%20pdfs/DAG%20Memo%20-%20Guidance%20Regarding%20Marijuana%20Related%20Financial%20Crimes%202%2014%2014%20\(2\).pdf](http://www.justice.gov/usao/waw/press/newsblog%20pdfs/DAG%20Memo%20-%20Guidance%20Regarding%20Marijuana%20Related%20Financial%20Crimes%202%2014%2014%20(2).pdf)

Marijuana Policy Project (7. juli 2014): “Arguments for Legalizing Marijuana”

Online: <http://www.mpp.org/assets/pdfs/library/Effective-Arguments-for-Medical-Marijuana.pdf>

Penn. Medicine (26. august, 2014): “Penn Study Shows 25 Percent Fewer Opioid-Related Deaths in States Allowing Medical Marijuana”

Online: http://www.uphs.upenn.edu/news/News_Releases/2014/08/bachhuber/

The Denver Channel (30. april 2014): “Four men indicted for funneling Colombian cash into Colorado pot operations”

Online: <http://www.thedenverchannel.com/news/local-news/international-money-laundering-allegations-indictments-of-4-men-in-case-linked-to-marijuana-raids>

The Denver Post (28. august 2014): “Aurora awards licenses for 21 recreational marijuana stores”.

Online: http://www.denverpost.com/news/ci_26424651/aurora-recreational-marijuana-licenses-go-21-stores?source=hot-topic-bar

The Denver Post (15. juli 2014): “Lakewood voters to decide fate of retail marijuana stores”

Online: http://www.denverpost.com/News/ci_26151687/Lakewood-voters-to-decide-fate-of-retail-marijuana-stores

Washington Post (25. august 2014): “Is medical marijuana the answer to America’s prescription painkiller epidemic”

Online: <http://www.washingtonpost.com/blogs/wonkblog/wp/2014/08/25/is-medical-marijuana-the-answer-to-americas-prescription-painkiller-epidemic/>

Washington Post (2. februar 2014): “A ‘veto’ attorneys general shouldn’t wield” by John W. Stuhers, a Republican attorney general of Colorado.

Online: http://www.washingtonpost.com/opinions/a-veto-attorneys-general-shouldnt-wield/2014/02/02/64082fc8-887e-11e3-a5bd-844629433ba3_story.html

Washington Post (11. september 2014): “Colorado marijuana tax revenues surge as recreational sales surpass medical”

Online: <http://www.washingtonpost.com/blogs/wonkblog/wp/2014/09/11/colorado-marijuana-tax-revenues-surge-as-recreational-sales-surpass-medical-for-the-first-time/?wpisrc=nl-wnkpm&wpmm=1>