

As drogas em destaque

Os consumidores de droga e a legislação na UE

Equilíbrio entre as sanções e o tratamento

A legislação na União Europeia (UE) em matéria de droga procura sempre atingir um equilíbrio entre as sanções e o tratamento.

As três convenções das Nações Unidas (ONU) sobre droga [1] limitam o consumo de estupefacientes e substâncias psicotrópicas exclusivamente a fins médicos e científicos. Embora não apele para que o consumo ilícito de droga seja considerado um crime, a Convenção de 1988 — como um passo em frente no combate ao tráfico de droga internacional — tipifica como uma infracção penal a posse para consumo pessoal.

O países signatários têm assim a responsabilidade de abordar a questão da posse ilícita de droga para consumo pessoal, mas mantêm a sua liberdade de decisão individual em matéria das políticas mais adequadas a adoptar. Ao elaborar a sua legislação nacional, os Estados-Membros da UE interpretaram e aplicaram essa liberdade, tendo em conta as suas próprias características, cultura e prioridades, mas mantendo uma atitude proibitiva. Consequentemente, as abordagens adoptadas na UE em matéria de consumo pessoal ilícito de droga, de posse e de aquisição são variáveis.

No entanto, quando se compara a legislação com a prática efectiva, as posições adoptadas a nível nacional pelos países da UE diferem menos do que seria expectável. Em muitos países, as autoridades judiciais e administrativas procuram cada vez mais formas de deixar em liberdade os infractores ou, quando tal não é possível, aplicam disposições que ficam aquém das sanções penais

graves, tais como multas, suspensão da carta de condução, etc.

Contudo, os dados disponíveis indicam que a acção policial contra os consumidores de droga se está a intensificar — possivelmente devido à grande prevalência do consumo de droga [2] — e essa acção varia, tanto no interior de cada país, como entre os países. Por outro lado, alguns casos de consumo pessoal ilícito continuam a ser julgados em tribunal e são aplicadas penas de

prisão, nomeadamente a reincidentes. Estas inconsistências na aplicação da legislação podem confundir a opinião pública e afectar a credibilidade do sistema jurídico no que diz respeito ao consumo pessoal de droga.

Uma publicação da série *Insights* do OEDT intitulada *Prosecution of drug users in Europe: varying pathways to similar objectives* [3] aborda esta questão em profundidade, apresentando relatórios específicos de cada país.

«Embora as detenções relacionadas com a droga estejam a aumentar — e os recursos policiais estejam concentrados na acção contra os consumidores de cannabis — os sistemas judiciais da maioria dos países procuram frequentemente formas de deixar em liberdade os infractores, aplicar sanções ‘leves’ e só em última instância recorrer a sanções penais. A mensagem que enviamos aos cidadãos — nomeadamente aos jovens — é confusa e, muitas vezes, contraditória. Uma política eficaz de procedimento judicial contra a droga deverá ser mais consistente e, portanto, mais credível.»

MIKE TRACE,
PRESIDENTE DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO DO OEDT

Panorama das questões políticas fundamentais

1. As convenções das Nações Unidas sobre droga deixam espaço de manobra para que os países controlem como melhor entenderem a posse ilícita de droga para consumo pessoal, sem definirem rigidamente sanções específicas.
2. Na UE, a legislação que regula o consumo pessoal de droga varia de país para país. Nalguns países, as sanções previstas incluem penas de prisão; noutros, a posse para consumo pessoal foi descriminalizada nos últimos anos.
3. A acção policial contra o consumo e posse ilícitos de droga está na generalidade a intensificar-se, de forma diferente, tanto no interior de cada país, como de país para país.
4. Na maioria dos Estados-Membros, os tribunais tendem agora a aplicar sanções não penais ao consumo e posse de droga. No entanto, os toxicodependentes que vendem droga ou que cometem crimes contra o património são tratados com firmeza e condenados a penas de prisão, principalmente quando são reincidentes.
5. Alternativas às sanções penais, geralmente de carácter terapêutico ou social, são actualmente previstas em toda a EU, mas a sua aplicação e eficácia são variáveis.
6. Os programas que oferecem alternativas às sanções penais podem beneficiar de uma melhor coordenação entre os sistemas judicial e de saúde.

«A reincidência na toxicodependência e no crime é uma característica comum dos toxicodependentes. A prevenção e o tratamento da toxicodependência, das suas causas e consequências, podem ser uma tarefa difícil, lenta e dispendiosa — mas constituem uma resposta clara para quebrar a onerosa cadeia da droga e do crime.»

GEORGES ESTIEVENART
DIRECTOR EXECUTIVO DO OEDT



O . E . D . T .
Observatório Europeu da
Droga e da Toxicodependência

Os consumidores de droga e a legislação — Visão global

1. As convenções das Nações Unidas ditam a lei

A legislação internacional sobre droga baseia-se nas convenções das Nações Unidas de 1961, 1971 e 1988 [1]. O n.º 2 do artigo 3.º desta última convenção estipulava pela primeira vez que os signatários tipificariam como infracção penal a posse e a compra de estupefacientes para consumo pessoal. No entanto, este requisito é sujeito aos princípios constitucionais e aos conceitos dos sistemas jurídicos nacionais, deixando aos países a capacidade de decisão sobre a política mais adequada a seguir. Consequentemente, os signatários não estariam sujeitos à adopção de medidas jurídicas uniformes relativamente aos indivíduos em posse de droga para consumo pessoal.

Além disso, a filosofia subjacente ao artigo 3.º da Convenção de 1988 é o aumento da eficácia do sistema penal na luta contra o tráfico internacional de droga [4].

2. A legislação é variável, mas tende para a convergência

A legislação que regula o consumo e a posse de droga para consumo na UE varia consideravelmente de país para país. Nalguns, a legislação proíbe esses actos e estabelece penas de prisão para os infractores. Noutros, esses actos são proibidos, mas as sanções tendem a ser leves. Os restantes não consideram o consumo e a posse de droga para consumo como infracções penais.

A evolução destes últimos cinco anos aponta para a adopção, no âmbito dos sistemas de justiça criminal dos Estados-Membros, de legislação e linhas de orientação semelhantes relativamente aos consumidores de droga, nomeadamente no sentido da aplicação de medidas mais leves em caso de consumo pessoal de droga. Alguns países legitimaram práticas que se têm tornado comuns. Ao fazerem-no, harmonizam a legislação com a prática policial e judicial, reforçando assim a credibilidade da legislação.

Em Espanha, na Itália e em Portugal, não estão previstas sanções penais para a posse de droga para consumo pessoal. Essas sanções tendem a ser administrativas: uma admoestação, uma multa ou, nomeadamente na Itália, a suspensão da carta de condução. Nos casos de toxicod dependência, é exigido o tratamento. A partir de 2001, a legislação luxemburguesa prevê apenas uma multa para o consumo e transporte, a posse e a aquisição de *cannabis* para consumo pessoal.

Na Bélgica, na Dinamarca, na Alemanha e na Áustria, a legislação e as linhas de orientação determinam que os infractores primários culpados de posse ilícita de drogas, nomeadamente de *cannabis*, não devem ser sancionados, mas antes «convidados» a absterem-se de consumir droga no futuro. Nos Países Baixos, a posse de pequenas quantidades para consumo pessoal de *cannabis* é proibida por lei, mas tolerada em certas circunstâncias.

Na Irlanda, a posse de *cannabis* pode ser punida com uma multa na primeira e na segunda condenação, mas a partir da terceira infracção é possível aplicar uma pena de prisão. Entretanto, no Reino Unido, uma sugestão do *Home Secretary* (ministro da Administração Interna) em 2001 no sentido da reclassificação da *cannabis* na «Classe C», em detrimento da «Classe B», poderá levar a que a sua posse para consumo pessoal deixasse de ser uma infracção passível de detenção.

Em França, uma directiva de 1999 recomenda que, no caso específico de infracções por consumo de droga, seja preferida apenas uma admoestação. Na Grécia, na Noruega, na Finlândia e na Suécia, a legislação que proíbe o consumo é aplicada «à letra».

3. A acção policial está a intensificar-se

Em vários países europeus, o princípio da legalidade obriga a polícia a participar às autoridades judiciais os delitos de que tem conhecimento. A investigação [3] sugere que a maioria dos casos de indivíduos suspeitos de delitos de consumo de droga ou posse para consumo são efectivamente participados às autoridades judiciais.

A acção policial, no entanto, varia quer no interior de cada país, quer de país para país. A Noruega, a Finlândia e a Suécia consideram que uma acção policial bem dirigida constitui um instrumento significativo de dissuasão do consumo de droga. Noutros países da Europa, a manutenção de ordem pública e o desejo de evitar perturbações dessa ordem determinam a intervenção policial, com o objectivo de obstar a cenas públicas de consumo de droga. De um modo geral, a acção policial contra o consumo ou a posse de droga parece verificar-se «acidentalmente», no decurso de patrulhas de rotina, ou quando o consumo de droga é demasiado visível ou demasiado perigoso.

Figura 1 — Resultados mais prováveis do processo penal por «posse de drogas para consumo pessoal»

- Processo penal e condenação, seguido de pena de prisão, multas ou medidas terapêuticas
- Libertação ou solução alternativa implicando uma redução da gravidade da acusação
- Libertação ou aplicação de medidas alternativas no âmbito do processo penal (regulamentos, decisões, directivas, orientações)
- Sanções administrativas ou medidas terapêuticas (descriminalização legal)



Nota: Neste gráfico, a expressão «posse de drogas para consumo pessoal» refere-se à posse de uma pequena quantidade de droga, desde que não esteja associada a delitos mais graves (crimes contra o património, venda a retalho etc.).

Nota: Dados relativos ao Luxemburgo só para a *cannabis*.

Fonte: European legal database on drugs (ELDD) (*Country profiles*) (<http://eldd.emcdda.org>) e OEDT, *Insights* n.º 5 [3].

Figura 2 — Delitos de consumo/posse de droga no total das infracções à legislação sobre droga

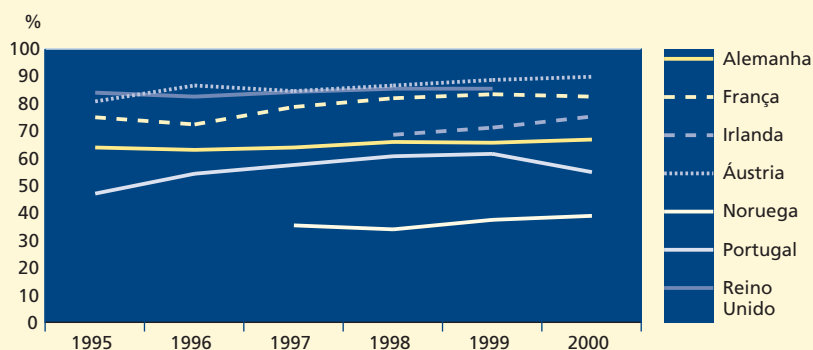
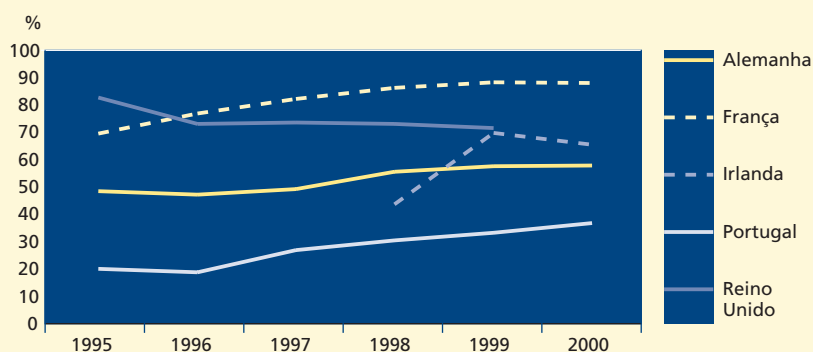


Figura 3 — Cannabis no total das detenções por consumo/posse de droga



Nota: Na figura 2, os dados relativos à Áustria relacionam-se com delitos menores: posse, venda, etc., de pequenas quantidades. Observe-se que, nos dois gráficos, as detenções por delitos relacionados com a legislação em matéria de droga são definidas de forma diferente nos diferentes países da UE.

Fonte: Relatórios nacionais Reitox de 2001 (tabelas normalizadas).

Dados recolhidos até 2000 indicam que o número de detenções por consumo de droga e posse para consumo está a aumentar em muitos Estados-Membros da UE [2]. Em vários países, a maioria das detenções por delitos relacionados com a droga dizem respeito ao consumo ou à posse para consumo (ver figura 2), ao passo que os delitos de venda ou tráfico de droga são muito menos comuns. Nalguns países, a *cannabis* é a substância responsável pela maioria dos delitos de consumo ou posse de droga (ver figura 3).

Actualmente há poucas provas de que a acção policial contra os consumidores de droga seja predominantemente dirigida contra as situações e os padrões de consumo mais nocivos.

Cerca de 60% a 90% das detenções por delitos relacionados com a droga efectuadas na Bélgica, na Alemanha, na Grécia, em França, na Irlanda, na Áustria, na Finlândia, na Suécia e no Reino Unido dizem respeito ao consumo ou à posse para consumo de droga. A cannabis é a droga

predominante em 55% a 90% das detenções por consumo e posse de droga na Alemanha, em França, na Irlanda e no Reino Unido. Em Portugal, onde a taxa de consumo de cannabis é das mais baixas, o número de detenções relacionadas com esta droga aumentou em 2000 para 37% em relação ao total de detenções por consumo e posse de droga.

Fonte: Relatórios nacionais Reitox de 2001 (tabelas normalizadas).

4. As autoridades judiciais procuram alternativas

Actualmente as políticas dos países da UE em matéria de processo penal favorecem as alternativas às sanções penais tradicionais para os delitos de consumo e posse de droga. As autoridades judiciais abstêm-se com frequência de aplicar sanções penais, optando por uma série de alternativas, tais como multas, admoestações formais, suspensão da carta de condução, reabilitação vigiada ou

tratamento. As admoestações são a resposta mais usual nos casos de consumo e posse de drogas ilícitas, nomeadamente no caso dos infractores primários ou quando estão em causa pequenas quantidades de *cannabis*.

Estas sanções alternativas não penais aplicam-se com menor frequência aos que vendem droga ou aos que roubam para comprar droga. A toxicodependência que esteve na origem desses delitos é geralmente tida em conta, mas na maioria dos casos não é suficiente para evitar o processo penal. Esses delitos geralmente são punidos com sanções penais, e os reincidentes são passíveis de condenação a penas agravadas.

5. As medidas alternativas ganham terreno

Estão actualmente previstas em toda a UE alternativas ao processo penal, geralmente de carácter terapêutico ou social, embora o seu impacto e qualidade variem. A investigação demonstra que o tratamento dos consumidores de droga no âmbito do sistema de justiça penal pode conduzir a resultados positivos [5], quer terapêuticos, no caso da toxicodependência, quer educativos, no caso dos que consomem pela primeira vez [6].

Nalguns países, essas medidas são pouco utilizadas, devido a restrições jurídicas ou a um cepticismo generalizado no que se refere à sua eficácia. Noutros países o tratamento é a norma; num pequeno número de países, a aplicação dessa medida é dificultada pela falta de recursos.

Os países onde a toxicodependência é considerada como a verdadeira causa da criminalidade relacionada com a droga estão melhor preparados para aplicar o tratamento em vez do processo penal, mesmo no caso de delitos mais graves. Outros são menos brandos, sendo os delitos relacionados com a droga imediatamente passíveis de detenção.

6. Justiça e saúde: a parceria é essencial

A investigação demonstra que o tratamento adequado, quando é facilmente acessível, abrange uma componente social e de reabilitação e implica uma parceria entre as autoridades judiciais e de saúde, pode ser eficaz em termos de custos na redução da reincidência no crime e na toxicodependência [7].

Um elemento crucial deste processo é uma cooperação eficaz e bem organizada entre o sistema judicial e o sistema de saúde a nível do processo penal, para que seja possível encontrar a resposta e os recursos mais adequados a cada caso individual.

Conclusões

Os consumidores de droga e a legislação na UE — Considerações sobre as políticas

Na nota que se segue resumem-se os principais aspectos e tendências no que se refere ao actualmente previsto na legislação na UE aplicável aos consumidores de droga e indicam-se as principais fontes de informação suplementar. O OEDT entende que estes aspectos poderão estar na base de futuras considerações políticas:

1. A filosofia subjacente à Convenção de 1988 das Nações Unidas e a disposição que estipula que a detenção de estupefacientes ou substâncias psicotrópicas para consumo pessoal deve ser tipificada como infracção penal relacionam-se mais com o combate ao tráfico internacional de droga do que com a criminalização dos consumidores de droga.
2. Apesar de a legislação em matéria de droga ser variável na UE, regista-se nos Estados-Membros uma tendência recente para tentar harmonizar a legislação com as práticas policiais e judiciais, o que contribui para reforçar a credibilidade da legislação.
3. Uma acção policial eficaz no domínio da droga deve ser dirigida prioritariamente contra as situações mais nocivas de criminalidade relacionada com a droga.
4. No caso do consumo e posse de droga, a maioria dos Estados-Membros recorre a mecanismos que permitem evitar a aplicação de sanções penais a uma elevada percentagem de consumidores detidos.
5. Quando um consumidor detido é toxicodependente, a investigação indica que a solução alternativa do tratamento pode ter benefícios significativos, em termos sociais, de saúde e de redução da criminalidade.
6. Recomenda-se o estabelecimento de uma cooperação estreita entre os organismos judiciais e de saúde, para garantir uma gestão eficaz das iniciativas alternativas.

Principais fontes

[1] Nações Unidas (ONU) (1961, 1971, 1988), *Convenção Única sobre os Estupefacientes de 1961, Convenção sobre as Substâncias Psicotrópicas de 1971, Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Estupefacientes e de Substâncias Psicotrópicas de 1988* (<http://www.incb.org/e/conv>).

[2] Observatório Europeu da Droga e da Toxicodpendência (OEDT) (2001), *Relatório Anual sobre a Evolução do Fenómeno da Droga na União Europeia — 2001*, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, Luxemburgo, 2001, p. 21.

[3] Observatório Europeu da Droga e da Toxicodpendência (OEDT) (2002), *Prosecution of drug users in Europe: varying pathways to similar objectives*, OEDT, série Insights, n.º 5, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, Luxemburgo, 2002.

[4] Nações Unidas (ONU) (1998), *Commentary on the United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances 1988*, United Nations Publications, Nova Iorque, 1998, p. 48 a 99.

[5] Observatório Europeu da Droga e da Toxicodpendência (OEDT) (2001), *An overview study: Assistance to drug users in European Union prisons*, EMCDDA Scientific Report, Cranstoun Drug Services Publishing, Londres, 2001, p. 201 a 217.

[6] Aos, S., Phipps, P., Barnoski, R., Lieb, R. (2001), *The comparative costs and benefits of programmes to reduce crime*, Washington State Institute for Public Policy, WA, USA (<http://www.wa.gov/wsipp> — versão 4.0).

[7] Hough, M. (1996), *Drugs misuse and the criminal justice system: a review of the literature*, paper 15, Home Office, 1996, Reino Unido.

Na Internet

Legislação sobre droga — Perfis dos países
http://eldd.emcdda.org/databases/eldd_country_profiles.cfm

Decriminalisation in Europe? Recent developments in legal approaches to drug use
http://eldd.emcdda.org/databases/eldd_comparative_analyses.cfm

Principais tendências da legislação nacional em matéria de droga
<http://eldd.emcdda.org/trends/trends.shtml>

Dados sobre detenções
(*Relatório Anual de 2001 do OEDT — Compilação de dados*)
<http://annualreport.emcdda.org/pt/sources/index.html>

As drogas em destaque é uma série de notas sobre políticas, publicada pelo Observatório Europeu da Droga e da Toxicodpendência (OEDT), de Lisboa. São publicadas seis vezes por ano em 11 línguas oficiais da União Europeia e em norueguês. Versão original: inglês. Podem também ser descarregadas do sítio web do OEDT (<http://www.emcdda.org>). Reprodução autorizada mediante citação da fonte. Para obtenção gratuita de exemplares, contacte-nos por correio electrónico (info@emcdda.org). Registe-se na «homepage» do OEDT para atualizações sobre novos produtos.



EDITOR OFICIAL: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias

© Observatório Europeu da Droga e da Toxicodpendência, 2002

DIRECTOR EXECUTIVO: Georges Estievenart

EDITORES: Kathy Robertson, John Wright

AUTORES: Danilo Ballotta, Brendan Hughes, Chloé Carpentier

COMPOSIÇÃO GRÁFICA: Dutton Merrifield, UK

Printed in Italy