

NPC reder ut: Ökar konsumtionen vid en avkriminalisering?

En fråga som ofta förekommer i debatten är om en avkriminalisering av narkotika skulle öka konsumtionen? Här beskriver vi det oklara läget som råder i frågan, men tittar även närmare på studier som kanske kan ge svar kring politikens inverkan på konsumtionen.

Det finns flera studier som visar att en avkriminalisering av narkotika inte tycks påverka konsumtionen av densamma. Dessa kommer inte att gås igenom i detta PM utan får sökas på andra ställen. Däremot kommer några studier som tyder på att konsumtionen ökar vid avkriminalisering att lyftas fram. Detta då det stärker tesen att det inte går att vara säker på effekten av en avkriminalisering. Dessutom analyseras de studier och underlag kring eventuell konsumtionsökning av avkriminalisering som inkluderades i Norges statliga utredning från 2019 samt norska Folkhelseinstituttets remissvar på densamma. En utredning som i slutänden rekommenderade avkriminalisering, då andra skäl än en eventuell konsumtionsökning kom att väga högre.

1. Norska utredningen "Rusreform – fra straff till hjelp" (2019)

I Norge presenterades 2019 en utredning som såg över narkotikalagen. Avsikten var att styra om drogpolitiken från straffrättsliga påföljder till vård och hälsa. Utredningens förslag innebar i korthet att eget bruk av narkotika fortsättningsvis inte skulle vara kriminaliserat. Istället skulle den som upptäcks med narkotika, om den bedömdes vara för eget bruk, erbjudas ett samtal med en så kallad rådgivningsenhet och behandling om så behövdes.

Men vad stod det egentligen i den norska utredningen om sambandet mellan konsumtion och avkriminalisering? Här gör vi en kort genomgång och reflektion kring de studier som utredningen lutar sig mot (främst avsnitt 6.4 i utredningen, "Rusreform – fra straff til hjelp", pdf-fil, 416 sidor).

Svårt undersöka sambandet

Utredningen börjar med att konstatera att en genomgång av boken "Drug Policy and the Public Good" (2018) av Thomas Babor et al pekar på flera begränsningar i existerande forskning; Det kan till exempel handla om att det är stor skillnad mellan lagtexten och den praxis som tillämpas (som jämförelse har Sverige fängelse för ringa bruk men tillämpar det inte i praxis). Att det tar många år innan man kan se konsekvenser av lagändringarna och att det som upptäcks som innehav egentligen kan vara avsett för langning. De pekar också på att de flesta studier enbart gäller cannabis.

Utredningen citerar också delar ur boken med andemeningen att korttidseffekter på konsumtionen vid avkriminalisering finns men är blygsamma, i alla fall för befolkningen generellt. Det kan tolkas som att den samlade forskningen inte visar några starka evidens för en konsumtionsökning. Men utredningen har också valt bort andra stycken ur boken, som beskriver att det på senare tid kommit bättre studier, som visar signifikanta effekter på konsumtionen.

I den norska utredningen beskrivs att det, trots dessa begränsningar, ändå finns studier som kan belysa effekterna av en avkriminalisering. Vi har tittat närmare på de sex olika studier som utredningen lyfter och kommenterar de kort här:

Studier som lyfts i den norska utredningen

Den första studien som hänvisas till i utredningen är Melchior et al (2019, pdf-fil), där man studerat cannabisanvändning bland personer under 25 år. Utredningen skriver att det är en metaanalys av 41 studier som visar att avkriminalisering och medicinsk cannabis inte leder till ökat ungdomsbruk, medan en legalisering tycks göra det. När vi tittar närmare visar det sig dock att endast 13 av dessa 41 studier handlar om avkriminalisering. I utredningen står att det är en metastudie, men när man läser själva studien framgår att studierna om just avkriminalisering var så heterogena att det inte gick att göra en metaanalys av dessa. Författarna bedömde också att det enbart är 3 av 13 studier som "were characterised by a very low risk of bias".

Ser vi närmare på de tre studier som forskarna bedömer som mest hållbara visar två av dem inte någon evidens för en ökad konsumtion, medan en visar på en ökning. En av de studier som inte visar någon ökning är från Tjeckien, vilket den norska utredningen på annat ställe beskrivit som ett land med hög konsumtion som är svårt att jämföra situationen i Norge med. De två återstående studierna handlar båda om Australien. I slutändan är det därmed två studier för samma land som skulle vara mest applicerbara på Norge, där en studie visar på en ökning och en på ingen ökning.

Den andra studien är från EU:s narkotikabyrå, EMCDDA. Den tittar på årsprevalensen för 15-34 åringar före och efter lagändringar. Utredningens slutsats är att det inte går att se något mönster i konsumtionsförändringar när man jämför olika länder som har skärpt sina straff alternativt lättat på straffsanktioner. Samtidigt skriver de att just den här studien har en enkel forskningsdesign. Och kanske går det inte, utifrån det, att dra några större slutsatser av studien då vi vet att de lagändringar som skett i de olika länderna ser så olika ut att jämförelser blir svåra att göra? Studien tar heller inte hänsyn till andra åtgärder som kan ha införts eller tagits bort under perioderna, exempelvis inom förebyggande arbete eller påverkan av andra länders politik.

Den tredje studien är gjord av Voulo (2013). Den undersöker 15-24-åringar i 15 EU-länder och visar inget samband mellan avkriminalisering och konsumtionsökning. Däremot skriver den norska utredningen att denna studie enbart tittat på lagändringar och inte praxisändringar. Dessutom framgår det i en not att Nederländerna här betraktas som ett land som inte avkriminaliserat, då de inte har gjort det i lagens mening utan enbart i praxis. Så inte heller denna studie går det att dra några större slutsatser av, då den skiljer mellan lag och praxis.

Fjärde studien som lyfts fram av utredningen är Kotlaja och Carson (2019). Den fann inget samband mellan avkriminalisering och konsumtionsökning i sin studie av 27 länder. Å andra sidan var åldersgruppen de studerade bara 12-15 år och här kan det vara helt andra mekanismer än avkriminalisering som gör att breda grupper av 12-åringar inte använder cannabis.

Den femte och sjätte studien var gjord av Shi et al (2015) samt Stevens (2019). Shi kom fram till att cannabiskonsumtionen för ungdomar ökade vid en liberalisering. Stevens gjorde om studien utifrån samma data, men med en annan modell. Stevens kom då, i motsats till Shi, fram till att en

liberalisering inte leder till en konsumtionsökning. Så även här har vi, liksom studierna om Australien ovan, en studie som visar på en ökning och en som visar på att det inte blir någon ökning.

En generell problematik är att definitionen av avkriminalisering varierar stort mellan de europeiska länder som säger sig ha avkriminaliserat narkotika. Utan att ta hänsyn till detta är det än svårare att dra några större slutsatser kring effekterna på konsumtionen.

Så vilka slutsatser kan dras?

Utifrån genomgången av dessa studier blir utredningens slutsats att "Den föreliggande emperien svekker det som har varit en rådande hypotes om att det å fjerne straffansvar for brukere av narkotika nødvendigvis fører till en økning av bruken i befolkningen." De menar därmed att den föreliggande empirin visar att avkriminalisering inte nødvendigvis ger ökad konsumtion i befolkningen, något som varit en hypotes som framförts.

Utifrån de studier – och brister i desamma – som lyfts i utredningen är dock frågan om det går att dra några slutsatser kring att konsumtionen inte skulle öka vid en avkriminalisering? Vi kan inte se att det gör det. Några av de studier som lyfts fram visar dessutom att konsumtionen har ökat och dessa är värda att ta på allvar.

Utredningen lyfter dessutom på två ställen att länder med låg konsumtion kan tänkas ha högre potential att öka konsumtionen vid en avkriminalisering jämfört med länder med hög konsumtion i utgångsläget.

2. Remissvar från norska Folkhelseinstituttet med fler

Folkhelseinstituttet skriver i sitt remissvar att utredningens slutsats att reformen inte kommer att leda till någon betydande konsumtionsökning inte är vetenskapligt grundad och att en ökning inte kan uteslutas. De pekar på att studierna som ligger till grund har en del metodiska svagheter och att överföringsvärdet från internationella studier till Norge kan vara relativt lågt.

I samband med Portugal, USA och Australien skriver de att i länder som redan har en hög andel brukare kommer potentialen för nya brukare att vara relativt lågt. De pekar också på att de bästa studierna från USA och Australien enbart omfattar cannabis, medan utredningens förslag gäller all narkotika.

Vidare skriver de att när man inför en lagändring kring narkotika har det ofta varit en längre politisk debatt om liberalisering och en de facto-praxisändring hos polis och åklagarmyndigheter har ofta redan skett, vilket kan ha påverkat beteendet långt innan den egentliga lagändringen kommit att träda i kraft. Slutligen skriver de att om ett land genomför en avkriminalisering måste man vara beredd på att det kan behövas ökade resurser, då det kan leda till en ökad konsumtion.

Norska Läkarförbundet är också en av flera instanser som ifrågasätter utredningens val av studier och tolkningen av desamma. De sammanfattar det med att: Brist på bevis av en effekt är inte detsamma som ett bevis på brist av en effekt – och menar att inget annat land har infört ett sådant system som utredningen föreslår att Norge ska göra.

I remissvaren i övrigt beskrivs även svårigheten att skilja på en avkriminalisering och legalisering när man inte gör skillnad på brukargrupper och när tröskelvärdena är så höga. Något som stöds av en undersökning (Sentio, 2019) bland norska ungdomar mellan 15-20 år, som visade att omkring 40 procent av de tillfrågade tolkat förslaget om avkriminalisering som att narkotika skulle bli lagligt. En av Oslos studenttidningar hade också, i samband med att utredningens förslag släpptes, ett omslag med rubriken: Gör deg klar til å røyke hasj i Markens - vilket säger något om hur förslaget uppfattats bland unga.

3. Urval av studier som visar på konsumtionsökning eller liknande

En australiensisk studie, Weatherburn et al (2021) undersökte vad ett tillåtande av cannabis skulle ha för effekt på populationen (14 år och äldre). De kom fram till att 4,2 procent av de som aldrig testat cannabis skulle göra det samt att av befintliga konsumenter skulle 2,6 procent av dessa öka sin befintliga konsumtion. Det råder lite oklarheter om de i studien avser avkriminalisering eller legalisering men i sina slutsatser skriver de att avkriminalisering av cannabis antagligen skulle resultera i en ökning av konsumtionen bland unga personer med psykisk ohälsa samt att vid en avkriminalisering behöver regeringen ta höjd för en möjlig ökning av efterfrågan av behandling och utbildning kopplat till riskerna associerade med frekvent cannabisanvändande.

En litteraturstudie publicerad i "Journal of Community Safety & Well-Being" av Akm Moniruzzaman et al; "The Relationship between the legal status of drug possession and the criminalization of marginalized drug users" (2022) skriver följande om konsumtion och avkriminalisering: "Tillgängliga bevis tyder på att avkriminalisering av droger är förknippad med ökad drogkonsumtion såväl som associerade skador bland droganvändare och andra samhällsmedlemmar (t.ex. förgiftningar bland spädbarn och småbarn)". Studien refererar också att denna slutsats och också var något som the Stanford-Lancet Commission av Humphreys et al (2022) kom fram till.

I rapporten "Ungas uppfattning om cannabis", Strandberg et al (2022) utgiven av CES och STAD, som bygger på djupintervjuer av unga vuxna 18-29 år, uppfattas förbudet av de flesta som avskräckande och ett skäl att avstå cannabis. Ett förbud bidrar till att färre använder drogen.

Slutligen publicerade CES en studie om hur ungas självrapporterade cannabisbruk påverkas av skärpta eller mildrade straff. Studien byggde på data från EU:s narkotikabyrå EMCDDA och precis som många liknande studier fann de inget sådant samband. Professor Cecilia Magnusson uttalar sig dock på följande sätt i den artikel som DN skrev om studien: "Vi hittar inget samband i de data vi tittat på, men det är ett svårforskat område." och "Det är svårt att säga varför Sverige ligger lågt. Det skulle ändå kunna vara så att vår lagstiftning haft viss effekt, men också att vi inte har haft en kultur av cannabisrökande på samma sätt som vissa andra länder."

Sammanfattningsvis kan sägas att forskningen när det gäller huruvida konsumtionen påverkas vid en avkriminalisering fortfarande är oklar. Resultaten pekar åt lite olika håll. Norska Folkhälsoinstitutet sammanfattar det nog bäst angående norska utredningens slutsats: Att reformen inte kommer att leda till någon betydande konsumtionsökning är inte vetenskapligt grundat och en ökning kan inte uteslutas. De pekar på att studierna som ligger till grund för utredningens slutsats har en del metodiska svagheter och överföringsvärdet från internationella studier till Norge kan vara relativt lågt. Det blir i slutändan en bedömningsfråga för de som ska besluta i frågan, där olika data och studier får sammanvägas.