

Utredningen om norska rusreformen har bland annat tittat närmare på om en avkriminalisering av narkotika i Norge skulle kunna leda till en ökad konsumtion. Här beskriver vi de studier som ligger till grund för deras slutsats, men också den kritik som riktats mot utredningens förslag.

I Norge presenterades i december 2019 en utredning som ser över narkotikalagen. Avsikten är att styra om drogpolitiken från juridik och strafftänkande till vård och hälsa. Utredningens förslag innebär i korthet att eget bruk av narkotika fortsättningsvis inte kommer att vara kriminaliserat. Istället ska den som upptäcks med narkotika, om den bedöms vara för eget bruk, erbjudas ett samtal med en så kallad rådgivningsenhet och behandling om så behövs.

Förslaget är inte en legalisering, utan en avkriminalisering. De nivåer som föreslagits för innehav som eget bruk är dock mycket höga i ett internationellt perspektiv.

Men vad står 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 ändringarna 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 korttidseffekterna av 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 också 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 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 beskrivit som ett land med hög konsumtion som är svårt att jämföra 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 (nämns bl a i Actis remissvar sid 3 i norska utredningen). 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?

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, likt 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 foreliggende empirien svekker det som har vaert en rådende hypotese om at det å fjerne straffansvar for brukere av narkotika nødvendigvis fører till en ökning av bruken i befolkningen." De menar därmed att den föreliggande empirin visar att avkriminalisering inte nödvändigtvis 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 om 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 visar dessutom att länder med låg konsumtion kan tänkas ha högre potential att öka konsumtionen vid avkriminalisering jämfört med länder med hög konsumtion i utgångsläget.

### **Vilken respons har förslagen i utredningen fått?**

Utredningens förslag har fått hård kritik från ett flertal remissinstanser, både utifrån hälsoperspektiv och juridik. De flesta är positiva till reformens grundläggande syfte; att ge människor med beroende hjälp och behandling istället för straff. Dock riktas kritik mot att utredningen missar den verkliga målgruppen och att deras förslag istället riskerar att leda till en ökad problematik. Folkhälsoinstitutet 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.

Några av de andra organisationer som kritiserat förslaget är Norska narkotikapolisföreningen, Läkarföreningen, IOGT Norge, Juvente samt Förbundet mot rusgift. De tar bland annat upp de höga tröskelvärdena och att förslaget innebär att man får ha med sig narkotika upp till tröskelvärdet av respektive preparat, vilket gör att man totalt kan ha stora mängder narkotika på sig. Flera av organisationerna beskriver hur förslaget försvårar möjligheterna till tidig upptäckt bland unga då polis, föräldrar och andra vuxna står utan verktyg - och poängterar behovet av att kunna ingripa innan bruket blivit problematiskt.

I svaren 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.

Förbundet mot rusgift är en av de organisationer som även lyfter bristen på barnperspektiv i utredningen. De menar att utredningen valt bort att bemöta artikel 33 i FN:s barnkonvention, som är den enda konventionen om de mänskliga rättigheterna som uttryckligen tar upp narkotika. De saknar också perspektivet om barnets bästa och beskriver att förslaget skulle kunna leda till en ökad narkotikaanvändning bland yngre och en ökad inblandning av unga i gängkriminalitet kopplat till droger.

Men det finns också organisationer som är positiva till utredningens förslag. En av dem är norska Röda Korset som, utifrån sitt arbete med tunga missbrukare, välkomnar att utredningen vill sätta fokus på vården. En annan är Norska advokatföreningen, som skriver att det finns en politisk och moralisk enighet att inte personer med drogmissbruk ska straffas för mindre narkotikabrott.

Nationella statsadvokatämbetet vill dock att utredningens förslag skrotas helt och Oslos statsadvokatämbete menar att förslaget kan leda till att fler unga börjar använda narkotika. De beskriver utmaningen i att bruket fortfarande kommer att vara olagligt, men att polisen inte kan reagera. De lyfter också det signalvärde som lagar har att påverka attityder och beteenden och exemplifierar det med tobakslagen och de effekter den haft på en minskad konsumtion. De flesta avstår trots allt det som är straffbart, skriver de.

Läkarföreningen skriver i sin tur att utredningen använder vård till människor med beroende som argument för att avkriminalisera all användning av olagliga droger. De ifrågasätter också varför utredningen inte har med några åtgärder eller uppföljning för att ge människor hjälp, då detta var grunden i uppdraget.

Läkarföreningen 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 nu föreslår att Norge ska göra.