

Portugal

Generös satsning att hjälpa narkotikaberoende

För knappt tio år sedan avkriminaliserades bruk och mindre innehav av narkotika i Portugal. När den drogliberala tankesmedjan Cato Institute förra året publicerade en rapport om fantastiska resultat av den nya politiken väckte det uppmärksamhet över hela världen. Narkotikafrågan har varit på plats för att ta reda på mer.

(publicerat i Narkotikafrågan nr 1, 2011)

Text: Pelle Olsson©

År 2001 ändrades drogpolitiken i Portugal. Bruk och innehav av mindre mängder narkotika skulle fortfarande vara förbjudet, men räknades inte längre som kriminella handlingar. Samtidigt ökade budgeten för vård, behandling och utbildning mycket kraftigt. Från ungefär 25 miljoner euro per år i slutet av 90-talet till 75 miljoner idag. Detta i ett av Europas fattigaste länder. För att förstå bakgrunden till reformerna måste man gå tillbaka i historien.

– Fram till 1974 hade vi diktatur i Portugal. Vi var ett stängt samhälle. Jag var 20 år då och hade aldrig varit utomlands. Ingen reste hit eftersom vårt land hade så dåligt rykte. På den tiden hade vi inga drogproblem, berättar João Goulão.

Han är beroendeläkare och chef för **IDT**, det statliga institutet för narkotika och narkotikaberoende, och även nationell narkotikasamordnare ¹⁾.

– När friheten kom började vi resa utomlands. Vi träffade folk från andra länder. Tusentals soldater återvände från våra afrikanska kolonier som nu blev självständiga – Moçambique, Angola, Guinea-Bissau – med vana att använda marijuana. De tog hit tonvis av det. Att röka marijuana var associerat med frihet. Strax efter kom heroin och även kokain. Det gick snabbt. I andra länder kom det mer långsamt och man hann diskutera nackdelarna och riskerna med narkotika. Våra unga förstod inte hur farligt det var och antalet heroinnarkomaner ökade snabbt.

En procent av befolkningen

João Goulão berättar att 1 procent av befolkningen, runt 100 000 personer, hade ett problematiskt droganvändande i början på 90-talet, mest av heroin. Man såg det främst som ett polisiärt problem nedan narkomanvården var dåligt utbyggd. Inte förrän 1986 startade det första statliga behandlingscentret, Taipas. I övrigt fanns ett fåtal privata kliniker – för dem som hade råd. En opinionsundersökning 1997 visade att narkotikaproblemen var den fråga som bekymrade portugiserna mest. I nästan varje familj, eller man kände till, någon, som var missbrukare. Aids kom också in och spreds som en präriebrand, bland heroinmissbrukarna. I det läget samlade dåvarande ungdomsministern José Socrates – idag Portugals premiärminister – nio experter från olika håll för att utarbeta ett förslag på ny drogpolitik. En av de nio var João Goulão.

– Vi föreslog en avkriminalisering för allt innehav och fastställde vilka mängder som gäller för att slippa åtal. Drogberoende är patienter, menade vi. De är folk som behöver hjälp mer än de behöver gå i fängelse.

Visserligen dömdes missbrukare sällan till fängelse, men problemet enligt Goulão, var att de hamnade i kriminalregistret och att de inte fick vård. Det var samhällets syn på missbrukarna som reformen ville ändra på. Missbrukarna tvekade å sin sida att söka vård av rädsla för att bli anmälda.

– Det går tillbaka till tiden för 1974 då staten var en fiende, säger Goulão. Missbrukarna var rädda att hamna hos polisen, vilket i och för sig var ren inbillning. En läkare skulle aldrig anmäla en patient.

Förslaget väckte en enorm debatt i medierna och i parlamentet. Vänsterpartierna, Partido Socialista, och Partido Social Democrata stödde reformen medan Paulo Portas, den nuvarande ledaren för kristdemokraterna, Partido Popular, varnade för invasion av drogturister och kraftigt ökat missbruk. Hela paketet röstades dock igenom år 2000 och trädde i kraft året därpå utan att det blev någon ny narkotikaepidemi. FN:s narkotikakontrollstyrelse, INCB, inspekterade vid flera tillfällen och kom fram till att åtgärderna var i linje med de internationella narkotikakonventionerna eftersom det inte var någon legalisering. Portugiserna arbetade vidare med sina problem utan att omvärlden brydde sig.

När politiken utvärderades 2009 i en rapport²⁾ av advokaten Glenn Greenwald på uppdrag av det drogliberala [Cato Institute](#) i USA, hamnade Portugal i blickpunkten. Greenwalds slutsats var att drogproblemen hade minskat tack vare att narkotikan blivit mer tillåtet. Fler länder borde göra samma sak. Budskapet trummades ut över hela världen och massmedia nappade på kroken. Portugal betraktades plötsligt som ett föregångsland när det gäller narkotikapolitik.

João Goulão har fått ta emot en strid ström av internationella journalister, jurister och policymakare och han reser ofta utomlands för att föreläsa. De goda resultaten, menar han, beror på hela paketet med utökad vård och prevention. Det finns inget orsakssamband mellan avkriminalisering och minskade problem.

Om man nu ska kalla det minskning. Många fler får vård och färre unga provar narkotika. I övrigt ökar stiger siffrorna över användning drogrelaterad död. Se faktaruta.

Avrådningskommissioner

En viktig ingrediens i den nya politiken är inrättande av ”avrådningskommissioner”, en slags civila domstolar för alla som gripits av polisen för narkotikaanvändning och mindre innehav.

Nuno Portugal Capaz är sociolog och vice ordförande i kommissionen för Lissabon. Det finns ytterligare 19 i hela landet.

– Om någon åker fast för polisen med narkotika i fickan så tas den personen till stationen, berättar han. Drogerna analyseras och vägs. Det skrivs en rapport till oss och sedan ska han eller hon infinna sig här. Ofta senast dagen därpå.

De gränser för innehav som gäller för att slippa vanlig rättegång är högst tio dagars förbrukning: 5 gram för hasch, 25 för marijuana (de större mängden beror på att marijuana i

Portugal är av låg kvalitet), 1 gram för heroin och 2 gram för kokain, 10 tabletter eller doser LSD och samma mängd för ecstasy. Försäljning är dock alltid brottsligt.

Kommissionen ska först ta reda på om personen tillhör kategorin narkoman eller tillfällig konsument. För tillfälliga användare utdöms inga sanktioner första gången. Däremot blir det en varning och ett allvarligt samtal om konsekvenserna av fortsatt bruk. Personen blir registrerad internt, men hamnar inte i något offentligt register. Minderåriga under 18 måste ha någon förälder med sig. Det finns ingen undre åldersgräns för att hamna hos kommissionen. Den som åker fast på nytt döms till någon sanktion till exempel böter, samhällstjänst, indraget körkort eller förlorad yrkeslegitimation.

Narkomaner som hamnar inför kommissionen måste redan första gången gå in i vård eller bevisa drogfrihet, i annat fall utdöms sanktioner. Sammantaget har 15 procent av de runt 6000 personer som årligen ställs inför kommissionen fått någon form av straff.

– Det är egentligen inte så stor skillnad jämfört med före reformen, säger Capaz. Det är inte längre ett brott att använda narkotika, men det är olagligt. Man åker fast och man kan få sanktioner, ungefär som vid rattonykterhet. Fördelen med det här systemet är att den som använder eller missbrukar narkotika kommer in i vården i ett tidigare skede.

Ett exempel är att man lyckas fånga upp fler cannabisberoende. Det fanns nästan inga sådana i vårdstatistiken före reformen, idag utgör de 10 procent av alla drogpatienter.

Ingen större skillnad

– Många inom polisen trodde att det skulle bli en stor omvälvning, men det blev det inte, säger João Figueira, kriminalkommissarie på nationella enheten mot narkotikasmuggling. Före lagändringen var det så låga straff för enbart narkotikainnehav att ingen blev anhållen. Det togs fingeravtryck och foto och skrevs en rapport sedan släpptes personen. Nu går proceduren vidare.

Äldre poliser var ofta skeptiska till avkriminaliseringen, men Figueira tror att kritiken har lagt sig. Visserligen missar man lite information vid småhandel jämfört med tidigare eftersom det numera bara sker ett kort förhör.

– Fast vi har aldrig varit så ivriga att ingripa mot smålangare, säger han. En positiv sak är att polisens förståelse för narkomaner och deras problem har ökat.

Våldsbrotten och mordfrekvensen har tilltagit i Portugal sedan millennieskiftet. Antalet mord har ökat 40 procent 2001 – 2006 enligt World Drug Report som anser att dessa är narkotikarelaterade, med det tror inte Figueira. Det är andra kriminella grupper än drogmugglare som svarar för våldet, menar han. Nu har dessutom kokainbeslagen, som steg kraftigt fram till 2007 då tull och polis tog hand om 34 ton, minskat till en tiondel på några år. Varken ökningen eller minskningen har med narkotikapolitiken att göra utan med effektivare internationellt samarbete.

Generöst utbud av narkomanvård

I den gamla huvudstaden Coimbra 20 mil norr om Lissabon är man entusiastisk över de ökade resurserna att hjälpa narkomaner. Chefen för det regionala IDT psykiatrikern Carlos

Ramalheira och hans kollegor Joaquim Borges, psykiatriker och Fernanda Antunes, socialarbetare och lokal narkotikasamordnare, är stolta över att få visa upp det man åstadkommit.

– Lagstiftningen vi hade tidigare innebar att de som åkte fast för innehav inte följdes upp av stödjande åtgärder, säger Ramalheira. Nu har vi byggt upp ett nätverk och ökat tillgängligheten att ge behandling.

Regeringen har varit generös. Hela 48 000 alkohol- och drogberoende personer får hjälp varje år i Portugal med 10 miljoner invånare. Det är till exempel på samma nivå som Holland, 16 miljoner invånare, som bokför 72 000 personer i beroendevård.

I Portugal som helhet får 60 -65 procent av narkomanerna metadon, medan Coimbra-regionen med sina 2,3 miljoner invånare har betydligt lägre andel. Ramalheira tror att det beror på att man har färre andel riktigt tunga missbrukare jämfört med storstadregionerna.

Han är nog med att berätta hur mycket som satsats på drogfri behandling i hans region. Den nybyggda avgiftningsenheten Unidade Desabituacao de Coimbra är en mönsterklinik. Lokalerna är fräscha, patienterna ser nöjda ut vid rundvandringen och personaltätheten är hög. Enhetens chef João Curto berättar att de 14 inneliggande patienterna tas om hand av lika många sjuksköterskor och 7 undersköterskor. Plus psykolog, socialarbetare, arbetsterapeut, två läkare inklusive han själv samt kökspersonal.

En annan anmärkningsvärd siffra är att antalet inneliggande vårdplatser för narkomaner har ökat under 2000-talet i Portugal medan den minskar i resten Europa. Från ungefär 1000 till 1500, enligt Ramalheira. Det är fler än i Holland och dubbelt så många som i det rika Schweiz. I Skottland, som har minst lika många heroinister som Portugal finns bara ett par hundra platser.

Regeringen låtsas att de ger behandling

Det finns få inhemska kritiker av portugisiska politiken. Den mest framträdande är läkaren Manuel Pinto Coelho som också leder organisationen APLD, Förbundet för ett Portugal utan droger. Under 12 år drev han en egen narkomanvårdsklinik, där inga beroendeframkallande droger användes. Det han framför allt vänder sig emot är synen på narkomani och alkoholism som sjukdomar.

– De drogberoende låtsas att de har en sjukdom och regeringen låtsas att de ger behandling, säger han.

Han är inte helt emot ersättningsdroger. Metadon och Subutex kan ges vid kortare tid till gravida heroinister eftersom avgiftning är alltför riskabelt i det läget, till hemlösa som lever i total misär, till aids sjuka i terminalstadiet samt till de som misslyckats flera gånger med drogfri behandling. Det kan röra sig om fem procent av narkomanerna, inte 70 procent och inte långtidsbehandling som idag. Enligt Pinto Coelhos erfarenhet kan de allra flesta tunga missbrukare rehabiliteras utan kemisk hjälp.

Han är minst sagt tvivlande till de påstådda goda resultaten av den ändrade politiken. Till och med i Greenwalds noga utvalda statistik som ska visa på framgångar hittar han tabeller som visar på motsatsen.

– Greenwald och João Goulão pekar på nedgången i konsumtion av cannabis bland de yngre, 15-19-åringarna, men struntar i att den ökat med 50 procent bland 20-24-åringarna!

Lika vilseledande, menar han, är Greenwalds påstående att hiv och aids minskar bland portugisiska narkomaner.

– Portugal har för det första Europas högsta förekomst av aids bland narkomaner och för det andra var landet det enda som redovisade en ökning av antalet nya fall.

Statistiken visar enligt EMCDDA-rapporten 2007 att det var 703 intravenösa missbrukare diagnostiserade för aids i Portugal året innan jämfört det näst värsta landet Estland med 191.

Även om Pinto Coelho är rätt ensam med sin kritik i sitt eget land har hans motpropaganda fått uppmärksamhet utomlands. När USA:s drogtsar Gil Kerlikowske träffade honom under World Forum Against Drugs i Stockholm i maj, tillsatte Vita huset en utredning av Portugals resultat. Där konstateras att ”mer data behövs för att kunna dra säkra slutsatser” och att de måste ta hänsyn Portugals och unika omständigheter, dess historia och oproportionerligt stora heroinanvändning. I vilket fall, menar Vita husets utredare, har de legaliseringsivrare som försöker utnyttja avkriminaliseringen som ett bevis på fördelarna med att tillåta narkotikaanvändning kraftigt överdrivit de vetenskapliga beläggen 3).

1) João Goulão är dessutom, sedan 2009, ordförande för styrelsen till det europeiska övervakningscentret EMCDDA (ECCN på svenska).

2) Drug Decriminalization in Portugal. Lessons for creating fair and successful drug policies.
www.cato.org

3) Slutordet i rapporten lyder “For now, this much can be said – drug legalization advocates’ claims regarding the impact of Portugal’s drug policy have significantly exceeded the existing scientific basis.”