



הטיעונים נגד הפללת קנביס: מה אומרים הנתונים?

ירדן גזית וקורין סאור

מכון ירושלים לחקר שווקים

01/2014

WWW.JIMS-ISRAEL.ORG



מכון ירושלים לחקר שווקים

הטיעונים נגד אי הפללת צרכני קנביס: מה אומרים הנתונים?

מזכר לח"כ תמר זנדברג

קורין סאור וירדן גזית

מכון ירושלים לחקר שווקים

ינואר 2013

תוכן

2.....	תקציר מנהלים
3.....	מבוא
3....	האם קיימת בישראל אי הפללה דה פקטו? כמה תיקים פליליים נפתחים בגין שימוש בקנביס?
3.....	תיקים פליליים בגין שימוש בקנביס במדינות מפותחות
4.....	ישראל
5.....	האם אי הפללה מובילה לעלייה בשימוש בסמים?
6.....	המקרה של הולנד
7.....	המקרה של פורטוגל
10.....	מסקנות
11.....	האם קנביס מסוכן יותר מאלכוהול?
11.....	העלויות הבריאותיות של אלכוהול וקנביס
12.....	האם הקנביס הוא תחליף לאלכוהול ולסמים?
14.....	סיכום

תקציר מנהלים

מזכר זה בוחן טיעונים של המתנגדים לאי הפללת צרכני קנביס על רקע נתונים ומחקרים מישראל וממדינות אחרות.

האם קיימת אי הפללה דה פקטו בישראל? כמה תיקים פליליים נפתחים כנגד צרכני קנביס?

משטרת ישראל מפרסמת נתונים על עבירות סמים לפי סוג העבירה (סחר, גידול/ייצור והחזקה לצריכה עצמית) אך לא לפי סוג הסם. נתונים מהאיחוד האירופי מראים כי עבירות הקנביס מהוות 70.4% מכלל עבירות הסמים בממוצע, כאשר 50.1% מכלל התיקים הפליליים שנפתחו בגין עבירות סמים נפתחו כנגד משתמשים בקנביס לצריכה עצמית.

על בסיס ההנחה כי דפוסי השימוש והאכיפה בישראל דומים לאלה של מדינות אירופה, ניתן להעריך כי משטרת ישראל פתחה בשנת 2012 בסך הכל 22,890 תיקים פליליים (71% מסך העבירות על פקודת הסמים) בגין עבירות הקשורות בקנביס, מתוכם 17,171 תיקים פליליים (53% מסך העבירות על פקודת הסמים) בגין שימוש והחזקה לצריכה עצמית.

האם אי הפללה גורמת לעלייה בשימוש בסמים?

הניסיון בהולנד, פורטוגל ומדינות דרום ומערב אוסטרליה אשר עברו למדיניות אי הפללה אינו תומך בהשערה לפיה אי הפללה מובילה לעלייה בשימוש בסמים. מגמת הגידול בשיעור השימוש במדינות אלה נותרה דומה למגמה במדינות מפותחות אחרות. יתרה מכך, לאי הפללה היו מספר יתרונות בולטים. ראשית, שיעור השימוש בסמים בקרב בני נוער ירד. שנית, משתמשים נוטים להפסיק להשתמש בקנביס מוקדם יותר מאשר משתמשים במדינות המפלילות משתמשים. שלישית, שיעור המקרים הפתולוגיים הקשורים בסמים כגון מקרי מוות והידבקות במחלות מין העוברות בהזרקה ירד. בפורטוגל, למשל, חלה ירידה במספר המשתמשים בהזרקה לאלף נפשות מ-3.5 ל-2, בעוד שבמדינות דומות שיעור זה עלה. רביעית, נחסכו משאבים רבים למערכת אכיפת החוק אשר הופנו למתן טיפול בריאותי ראוי למכורים לסמים.

האם הקנביס מזיק יותר מאלכוהול וסיגריות?

בהשוואה לחומרים אחרים שאינם אסורים בחוק, כמו אלכוהול וסיגריות, הקנביס מזיק הרבה פחות. על פי מחקר של ארגון הבריאות העולמי, האלכוהול אחראי ל-4% מכלל מקרי המוות בעולם, בעוד שהחומר הפעיל בקנביס אינו רעיל לבני אדם. על פי מחקר אחר, "השוואה ישירה של אלכוהול וקנביס מגלה כי האלכוהול מזיק למשתמש יותר מפי שניים מאשר קנביס, ומזיק לאחרים (לחברה) פי חמש יותר מקנביס". על פי מחקר נוסף אשר דירג 20 סוגי סמים על פי רמת הנזק למשתמש ולסביבה, האלכוהול הוא הסם הגורם הכי הרבה נזק, לפני הרואין וקוקאין. טבק הוא הסם השישי ברמת הנזק שהוא גורם, ואילו הקנביס מדורג במקום השמיני ברשימה.

האם אי הפללה תוביל לעלייה בהוצאות על בריאות?

על פי מחקר של המרכז הקנדי לחקר הסמים, עלויות בריאותיות למשתמש באלכוהול גבוהות פי 8 מהעלויות הבריאותיות למשתמש בקנביס, והעלויות למשתמש בסיגריות גבוהות פי 40. מרבית המחקרים מצביעים על כך שאלכוהול וקנביס מהווים תחליף זה לזה, במיוחד בקרב בני נוער. מבין 14 מחקרים שנסקרו, 11 מצביעים על אפקט החלפה, 2 על אפקט השלמה ומחקר אחד על אפקט החלפה בקרב בני נוער ואפקט השלמה בקרב מבוגרים. הגברת הזמינות של קנביס על ידי אי הפללה עשויה להוביל משתמשים להחליף את האלכוהול בקנביס, מה שישפר את מצבם הבריאותי ויפחית את ההוצאות על בריאות.

מבוא

בתקופה האחרונה מתקיים דיון ציבורי ער בסוגיית המריחואנה. ההצעה לשקול מחדש את מדיניות ההפללה מעלה התנגדויות מכיוונים שונים. חלק מן המתנגדים מעלים טיעונים מגוונים כנגד ההצעה, אולם על פי רוב טיעונים אלה מבוססים על אינטואיציות, תחושות ודעות קדומות ולא על עובדות ומחקרים מדעיים. נייר זה יבחן את טיעוני המתנגדים לשינוי במדיניות ההפללה של צרכני מריחואנה על בסיס עובדות ומחקרים מדעיים מישראל וממדינות מפותחות. האם קיימת בישראל אי הפללה דה-פקטו כך שאין צורך בשינוי מדיניות? האם אי הפללה מובילה לעלייה בשיעור השימוש בסמים? האם הקנביס מזיק יותר מאלכוהול וסיגריות? האם אי הפללה מובילה לעלייה בעלויות חברתיות כמו בריאות? על שאלות אלו יתן הנייר תשובות באמצעות סקירה של נתונים ומחקרים.

האם קיימת בישראל אי הפללה דה פקטו? כמה תיקים פליליים נפתחים בגין שימוש בקנביס?

משטרת ישראל, הפרקליטות ובתי המשפט אינם מבחינים בין סוגי הסמים בכל הנוגע לאכיפת פקודת הסמים המסוכנים. כתוצאה מכך, לא ניתן לדעת בוודאות כמה תיקים פליליים, מעצרים והרשעות נגרמים כתוצאה מאכיפת איסור השימוש והסחר בקנאביס או בכל סם אחר. זאת בניגוד למדינות אחרות, המנהלות רישום של האכיפה הפלילית של השימוש והסחר בסמים לפי סוג הסם.

מחקרים ברחבי העולם מצאו כי למדיניות האכיפה השפעה מועטה יחסית על דפוסי השימוש בסמים, וכי אלה דומים למדי בקרב מדינות מערביות בעלות מדיניות אכיפה שונות.¹ בהנחה שמחקרים אלו נכונים, אזי ניתן להניח כי השיעור המדווח של התיקים הפליליים בגין סחר ושימוש בקנאביס מתוך כלל התיקים הפליליים בגין עבירות סמים במדינות המערב דומה לשיעור הלא מדווח בישראל. מתוך כך ניתן להעריך את מספר התיקים הפליליים הנפתחים בישראל בגין סחר ושימוש בקנאביס.

מבחינה עקרונית, ניתן היה ליישם מתודולוגיה זו לא רק על תיקים פליליים אלא גם על מעצרים והרשעות. אולם יש שוני רב בהגדרות של מעצרים והרשעות בין מדינות. לדוגמה, ישנן מדינות בהן עיכוב לחקירה מוגדר כמעצר, וישנן כאלה בהן הוא אינו נחשב כמעצר. ישנן מדינות בהן קנס נחשב כהרשעה, וישנן מדינות בהן הרשעה נחשבת רק כהרשעה פלילית. מסיבות אלו, מחקר זה יתמקד בתיקים הפליליים שנפתחו. מספר זה זהה למעשה למספר העבירות הידועות למשטרה, שכן מדיניות המשטרה היא לפתוח תיק פלילי בכל מקרה ידוע של עבירת סמים, והגדרה זו זהה בין מדינות המערב.

יש לציין כי שיטה זו אינה יכולה להניב הערכה מדויקת לחלוטין של מספר התיקים הפליליים שנפתחו בגין עבירות הקשורות בקנאביס, אולם היא יכולה להניב הערכה של סדר הגודל.

תיקים פליליים בגין שימוש בקנביס במדינות מפותחות

לצורך המחקר נבדקו נתונים מארה"ב, אוסטרליה, קנדה והאיחוד האירופי (ממוצע של 28 המדינות החברות). בארה"ב ואוסטרליה לא קיימים נתונים לגבי מספר התיקים הפליליים, וביחס להן נעשה שימוש במספר המעצרים כקירוב הטוב ביותר למספר העבירות. השנה האחרונה לגביה קיימים נתונים היא 2012 עבור ארה"ב וקנדה, ו-2011 עבור אוסטרליה והאיחוד האירופי.

בכל המדינות שנבדקו היוו עבירות הקנאביס את השיעור הגדול ביותר של עבירות הסמים בפער ניכר מכל סם אחר. כמעט בכלן השיעור היה גבוה מ-50%. הנתונים מסוכמים בטבלה 1.

¹ Craig Reinerman, Peter D. A. Cohen, and Hendrien L. Kaal, "The Limited Relevance of Drug Policy: Cannabis in Amsterdam and in San Francisco," *American Journal of Public Health*, 2004.

טבלה 1: שיעור עבירות הקנאביס מכל עבירות הסמים במדינות מפותחות

שימוש עצמי בקנאביס מכלל עבירות הסמים	שימוש עצמי מכל עבירות הקנאביס	עבירות קנאביס מכל עבירות הסמים	
42.5%	88%	48.3%	ארה"ב*
56.8%	86%	66%	אוסטרליה*
50.1%	71.1%	70.4%	האיחוד האירופי (ממוצע 28 מדינות)
52.9%	79%	67%	קנדה

* הנתונים מתייחסים למספר המעצרים

מקור:

Federal Bureau of Investigations, Uniform Crime Report 2012, Number of arrests ארה"ב:
 Australian Crime Commission, Illicit Drug Report 2011-12, Table 37 p. 208 אוסטרליה:
 European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, Statistical bulletin 2013 האיחוד האירופי:
 Statistics Canada, Police-Reported Crime Statistics, Table 6: Police-reported crime for selected offences, 2011 and 2012 קנדה:

עיון בטבלה 1 מעלה כי בכל המדינות שנבדקו, שיעור עבירות השימוש העצמי בקנאביס מכלל עבירות הקנאביס גבוה מ-70%. כמו כן, למעט ארה"ב (בה הנתונים מתייחסים למספר המעצרים ולא למספר עבירות הסמים), עבירות הקנאביס מהוות שני שלישי או יותר מכל עבירות הסמים. בכל המדינות למעט ארה"ב, עבירות השימוש העצמי בקנאביס מהווה למעלה ממחצית מכל עבירות הסמים.

בנוסף, באיחוד האירופי עבירות השימוש העצמי בקנאביס היוו 75% מכל עבירות השימוש העצמי בסמים, ועבירות הסחר והגידול של קנאביס היוו 61% מכל עבירות הסחר והגידול של סמים.

ישראל

בשנת 2012 נפתחו בישראל 32,270 תיקים פליליים בגין עבירות על פקודת הסמים, מתוכם 22,895 (71%) בגין החזקה ושימוש לצריכה עצמית. זהו שיעור דומה לשיעור הממוצע באיחוד האירופי (66.8%).

בהנחה שדפוס השימוש והאכיפה בישראל דומים לממוצע באיחוד האירופי, אזי **17,171 תיקים נפתחו בגין החזקה ושימוש במריחואנה לצריכה עצמית (75% מסך התיקים בגין החזקה ושימוש לצריכה עצמית), שהם 53% מסך העבירות על פקודת הסמים.**

בהנחה שדפוס הסחר והאכיפה בישראל דומים לממוצע באיחוד האירופי, אזי מתוך 9,375 התיקים שנפתחו בגין סחר, גידול או החזקה שלא לשימוש עצמי, 5,719 תיקים נפתחו בגין סחר, גידול והחזקה שלא לשימוש עצמי ו-18% מסך העבירות על פקודת הסמים). בסך הכל נפתחו 22,890 תיקים פליליים בגין עבירות הקשורות בקנאביס, שהם 71% מסך העבירות על פקודת הסמים.

טבלה 2: תיקים פליליים בגין עבירות על פקודת הסמים לפי סוג העבירה וסוג הסם, 2012

סך הכל	אחר	קנאביס	
22,895	5,724	17,171	החזקה ושימוש
9,375	3,656	5,719	סחר, גידול והחזקה שלא לשימוש עצמי
32,270	9,380	22,890	סך הכול

מקור: מכון ירושלים לחקר שווקים

טבלה 3: שיעור תיקים פליליים בגין קנאביס מכל התיקים שנפתחו בגין עבירות סמים, 2012

שיעור עבירות הקנאביס	סוג עבירה
75%	החזקה ושימוש
61%	סחר, גידול והחזקה שלא לשימוש עצמי
71%	סך הכול
53%	שימוש עצמי בקנאביס מתוך כלל עבירות הסמים

מקור: מכון ירושלים לחקר שווקים

עד אשר משטרת ישראל לא תתעד ותפרסם את הנתונים לגבי עבירות על פקודת הסמים המסוכנים, לפי סוג הסם, לא ניתן יהיה לדעת בוודאות מהו חלקן של עבירות הקנאביס בתוכן. יחד עם זאת, בהנחה שדפוסי השימוש והאכיפה בישראל דומים לממוצע באיחוד האירופי, ניתן להעריך כי כמעט 23 אלף תיקים פליליים (71% מסך התיקים הפליליים בגין עבירות סמים) נפתחים מדי שנה בגין עבירות הקשורות בקנאביס, מתוכם כ-75% כנגד משתמשים. למעשה, במרבית התיקים הפליליים (53%) הנפתחים בגין עבירות סמים, מדובר בהחזקת קנאביס לצריכה עצמית.

האם אי הפללה מובילה לעלייה בשימוש בסמים?

ב-15 השנים האחרונות, המדיניות הציבורית בנוגע לקנאביס באיחוד האירופי, בארה"ב ובאמריקה הלטינית נעשתה ליברלית יותר. אמנם לגליזציה מלאה היא עודנה נחלתן של מספר מועט של מדינות, אולם אי הפללה נעשתה נפוצה עד כי מרבית מדינות האיחוד האירופי חדלו לאכוף חוקים פליליים כנגד משתמשי קנאביס. ברחבי העולם, מדינות עוברות תהליך של הפחתת ענישה, אי הפללה ואפילו לגליזציה. מדיניות של הפחתת ענישה משמרת את האיסור הפלילי על שימוש, אולם מפחיתה את העונש בגינו. בבריטניה, לדוגמה, אדם שנעצר בגין שימוש עצמי מקבל אזהרה ולא עונש מאסר. תחת מדיניות אי הפללה שימוש עצמי בקנאביס הוא חוקי, או שהוא מטופל במסגרת מינהלית או בריאותית ולא באמצעות החוק הפלילי. בניגוד ללגליזציה, אשר הופכת הן את צד ההיצע והן את צד הביקוש לחוקיים ומאפשרת סחר חוקי ומפוקח, אי הפללה מתייחסת רק לצד הביקוש ומשמרת את האיסור על צד ההיצע.

רבות ממדינות האיחוד האירופי אימצו מדיניות של אי הפללה "דה פקטו". אי הפללה אומצה בצורות שונות בגרמניה, שם בית המשפט פסק כי מתן גזר דין מאסר בגין עבירות סמים קלות הוא לא חוקתי, ובלוקסמבורג, שם החוק מסתפק בקנס כנגד משתמשים בקנאביס.

עד כה, התמקד הדיון בשאלה האם אי הפללה ולגליזציה מובילות לגידול במספר המשתמשים ובכמויות בהן נעשה שימוש. מרבית המחקרים לא גילו עלייה משמעותית בשימוש לאחר "ריכוך" המדיניות כלפי משתמשים. מחקרים רבים מתמקדים בהולנד, פורטוגל ואזורים מסוימים באוסטרליה כדי להעריך את ההשפעה של הפחתת ענישה או אי הפללה. למרות ששלוש מדינות אלה נוקטות

בגישות שונות כלפי מריחואנה, שלושתן מגלות סובלנות רבה יותר כלפי משתמשים מאשר מרבית המדינות המפותחות.

דרום אוסטרליה אימצה מדיניות מקלה כלפי משתמשי קנביס ב-1987. דונלי מצא כי לא קיים הבדל סטטיסטי משמעותי בין העלייה בשיעור השימוש השבועי בקנביס בדרום אוסטרליה ובשאר המדינה.² יתרה מכך, בדרום אוסטרליה לא היה שיעור שימוש גבוה יותר בקרב בני 14 עד 29, הקבוצה עם שיעור השימוש הגבוה ביותר. בדומה לכך, מערב אוסטרליה אימצה מדיניות דומה ב-2004, ולא חוותה עלייה בשימוש על פי החוקרים פתרון ולנטון.³

הממצאים דומים למדי לאלה של מקון ורויטר (2001) בסקירה מקיפה של השפעתה של אי הפללה של צרכני סמים שהתבססה על נתונים מהולנד, ארה"ב, אוסטרליה ואיטליה. מקון ורויטר הסיקו כי להסרת הסנקציות הפליליות הייתה השפעה זניחה על שיעור השימוש בסמים ועל נזקים בריאותיים הקשורים בסמים.⁴

מחקר נוסף מ-2004 השווה בין משתמשי קנביס בשתי ערים בעלות מדיניות אכיפה הפוכה: אמסטרדם (בה קיימת אי הפללה) וסן פרנסיסקו (היכן שמתקיימת אכיפה פלילית). המחקר גילה כי לא היה כל הבדל בגיל התחלת השימוש, בגיל התחלת השימוש הקבוע או בגיל השימוש המקסימאלי בין שתי הערים. החוקרים הסיקו כי "הממצאים אינם תומכים בטענה לפיה הפללה מפחיתה את השימוש בקנביס ואילו אי הפללה מגבירה אותו".⁵

מחקר זה יתמקד בהולנד ופורטוגל כדוגמאות הראשיות למדינות בעלות מדיניות סמים ליברלית באירופה. שתי המדינות אימצו חקיקה חדשה לפני 10 שנים לפחות וקיימים בהן מספיק נתונים כדי להעריך את ההשפעה של אי הפללה. ככל שמדינות בארה"ב ובמקומות אחרים יאמצו מדיניות אי הפללה, ניתן יהיה לאסוף נתונים ולהעריך את השפעת המדיניות גם במקומות אחרים.

המקרה של הולנד

מאז 1976 אימצה הולנד מדיניות רשמית וכתובה של אי אכיפת סנקציות פליליות בגין עבירות של החזקה או מכירה של עד 30 גרם קנביס. בעלי קופישופס לא נתבעים לדין כל עוד הם עומדים במספר כללים מנחים.⁶

ההיגיון מאחורי המדיניות

על אף שתאוריית ה"שער" לפיה השימוש בקנביס מוביל לשימוש בסמים קשים נתפסת כתומכת בגישה קשוחה כנגד שימוש בקנביס, ההולנדים ראו בה דווקא הצדקה למתן אישור למכירת קנביס בכמויות קטנות ברשתות קמעונאיות. במקום לראות קשר בל-ינותק בין מריחואנה וסמים קשים, ההולנדים שיערו כי המכניזם משקף רשתות חברתיות וכלכליות, כך שהפרדה בין השווקים תרחיק את משתמשי הקנביס מסוחרים בסמים קשים.

² Donnelly et al. (1999) *Effects of the Cannabis Expiation Notice Scheme on Levels and Patterns of Cannabis Use in South Australia: Evidence from the National Drug Strategy Household Surveys 1985-1995* (Report commissioned for the National Drug Strategy Committee). Australian Government Publishing Service: Canberra, Australia

³ Featherston and Lenton 2007 *Effects of the Western Australian Cannabis Infringement Notice Scheme on public attitudes, knowledge and use: a comparison of pre- and post change data*. National Drug Research Institute, Perth."

⁴ Robert J. MacCoun and Peter Reuter (2001) "Evaluating alternative cannabis regimes" *The British Journal of Psychiatry*

⁵ Reinarmann C, Cohen PDA, Kall HL. (2004) "The limited relevance of drug policy: Cannabis in Amsterdam and in San Francisco." *American Journal of Public Health*. 2004;94:836-842.

⁶ לא למכור יותר מ-5 גרם לאדם ביום, לא למכור אקסטזי או סמים קשים אחרים, לפרסם מכירת סמים, לא למכור לקטינים או לאפשר להם כניסה לחנות, ולוודא שהמקום אינו מהווה מטרד לשכנים.

תוצאות המדיניות

ב-2001, רוברט מקון דיווח: "נראה כי הקופישופס אינן מעודדות גלישה אל עבר שימוש כבד יותר או ארוך טווח יותר, על אף ששיעור המקבלים טיפול בגין שימוש בקנביס גבוה יותר מאשר בשאר מדינות אירופה... דפוסי השימוש בהולנד הם טיפוסיים לאירופה, ויתכן כי "הפרדת השווקים" החלישה את הקשר בין שימוש בקנביס לבין שימוש בקוקאין או באמפטמינים"⁷

אותו מחקר בחן גם את שיעור המשתמשים בגילאי 15-16. שיעור השימוש בהולנד דומה לשיעור בארה"ב. שיעור השימוש במדינות אירופיות רבות דוגמת איטליה, בלגיה, אירלנד, בריטניה, צרפת ושווייץ זהה או גבוה משיעור השימוש בהולנד בקרב קבוצת גיל זו.

ניתן היה לצפות כי זמינותה של המריחואנה תוביל להארכת משך "קריירת" השימוש הממוצעת. אולם בפועל משתמשים בהולנד נוטים להפסיק להשתמש בקנביס מהר יותר מאשר משתמשים בארה"ב.

קבוצת חוקרים נוספת השוותה את דפוסי השימוש בקרב בני נוער בקנדה, ארה"ב והולנד והגיעה לממצאים דומים.⁸ הם מדווחים: "באופן מפתיע, הראיות המצביעות על קשר בין שיעור השימוש במריחואנה לבין מדיניות האכיפה חלשות. על אף הבדלים משמעותיים בחקיקה ובמדיניות בין המדינות, ההבדל היחיד בדפוסי השימוש היה שיעור שימוש נמוך באופן משמעותי בקרב נערות בהולנד."

המקרה של פורטוגל

חוק אי ההפללה אושר בפרלמנט בפורטוגל ב-29 בנובמבר 2000 ונכנס לתוקף ב-1 ביולי 2001. על פי החוק, השימוש, הרכישה וההחזקה למטרת שימוש עצמי של כל הסמים (קשים כקלים), באופן פרטי או בפרהסיה, של כמות אשר אינה עולה על הכמות הנדרשת לצריכה אישית למשך 10 ימים לא תיחשב כעבירה פלילית, אלא מנהלית. החזקה של כמות גדולה מזו תיחשב כעבירה פלילית של סחר בסמים.

ההיגיון מאחורי המדיניות

בעיית הסמים בפורטוגל הפכה מבעיה של פשע לבעיה בתחום בריאות הציבור, כאשר המיקוד עבר למניעה ולטיפול. "עבריינים" נשלחים ל"ועדת לשכנוע נגד התמכרות לסמים" האחראיות לטיפול בעבירות שימוש ועל הטלת סנקציות (בצורת קנסות או אחרות). ההליכים החוקיים מושעים במידה ולמשתמש אין עבר של שימוש בסמים ואינו סובל מהתמכרות, או, במידה והוא סובל מהתמכרות, במידה והוא מסכים לקבל טיפול. מטרת הוועדות הינה לשכנע מכורים לקבל טיפול ולא להעניש אותם.

ד"ר ז'ואו גולאו, יו"ר המרכז האירופי לניטור סמים והתמכרות, הדגיש כי "מטרת מדיניות הסמים בפורטוגל הינה להילחם במחלה ולא בחולים... להחליף את ההפללה והענישה של אנשים המשתמשים בסמים בהצעה לטיפול רפואי לאלה הזקוקים לו."

בעשור האחרון חוותה פורטוגל ירידה משמעותית במקרים חדשים של הידבקות בנגיף ה-HIV ובמקרי מוות הקשורים בסמים. במקום לשבת בבתי הכלא, אנשים התלויים בסמים מקבלים טיפול יעיל במסגרת תוכניות המשלבות אותם מחשד בחברה. גם מערכת אכיפת החוק הרוויחה, שכן המשטרה פנויה על מנת לתפוס סוחרים גדולים ורשתות הברחה. כתוצאה מכך, בטיחות הציבור השתפרה.

⁷ Robert J. MacCoun and Peter Reuter (2001) "Evaluating alternative cannabis regimes" The British Journal of Psychiatry

⁸ Bruce Simons-Morton, William Pickett, Will Boyce, Tom F.M. terBogt, and Wilma Vollebergh, (2010) "Cross-national comparison of adolescent drinking and cannabis use in the United States, Canada, and the Netherlands" International Journal Drug Policy.

בהתחלה התנגדה המשטרה למדיניות החדשה ולאי הפללה. שוטרים רבים אשר הקדישו שנים לאכיפה פלילית כנגד משתמשים ראו בסמים מקור לרוע. בנוסף, המשטרה חששה מאובדן של "מודיעים" וסוכנים אשר נתפסו על שימוש זכו לעסקת טיעון בתמורה למתן עזרה למשטרה.

כעת, במקום לבזבז זמן ומשאבים באכיפה כנגד משתמשים, המשטרה פנויה להתמקד בפשע המאורגן ובסחר בסמים. הנתונים האחרונים מלמדים כי המשטרה מבצעת פחות מעצרים אך תופסת כמויות גדולות יותר של סמים.

לסיכום, נראה כי הן החברה בכללותה והן המשטרה הבינו כי למשטרה משימות חשובות יותר מאשר תפיסת משתמשים בסמים.

תוצאות המדיניות

לדבריו של ד"ר ז'ואו גולאו, יו"ר המרכז האירופי לניטור סמים והתמכרות: "המקרה של פורטוגל מוכיח כי אי הפללה אינה גורמת לעלייה בשימוש. להפך, הוא מוכיח כי אסטרטגיות הומאניות ופרגמטיות יכולות להפחית את השימוש בסמים, התמכרויות, פשע והידבקות ב-HIV. פורטוגל נותנת תקווה לכך שנוכל להתגבר על "המלחמה בסמים" המונעת מפחד ותעמולה והמשתקת חברות ומונעת רפורמות. פורטוגל מוכיחה כי אסטרטגיות המבוססות על כבוד ועל הזכות לבריאות יכולות לשפר את ביטחון הציבור".

גם החוקר גרינוולד, אשר ערך מחקר מעמיק בנושא, מסיק כי אי הפללה בפורטוגל לא גרמה נזק אלא שיפרה את המצב.⁹ הוא הראה באמצעות נתונים אמפיריים כי שיעור השימוש לאחר כניסת אי ההפללה לתוקף ירד עבור כמעט כל קטגוריית שימוש וקבוצת גיל. יתרה מכך, הוא הצביע על שיעורים יורדים של מקרים פתולוגיים הקשורים בסמים, כגון מקרי מוות כתוצאה ממנת יתר ומקרי הידבקות חדשים ב-HIV כתוצאה מהזרקות.

נתונים סטטיסטיים כלליים מראים כי מאז נכנסה מדיניות אי ההפללה לתוקף, קרו מספר דברים:

- שיעור השימוש בסמים לא עלה יותר מאשר במדינות אחרות
- חלה ירידה בשימוש בכל הסמים בקרב צעירים
- חלה ירידה במקרים פתולוגיים הקשורים בסמים

שיעור השימוש בסמים עלה בשיעור דומה למדינות אחרות

אמנם הנתונים הסטטיסטיים מצביעים על עלייה בשיעור האנשים אשר התנסו בשימוש בסמים, אולם לא ברור כי אי ההפללה היא שגרמה לכך. ראשית, אזרחי פורטוגל נוטים לדווח באופן אמין יותר על שימוש שכן ישנן פחות סטיגמות בנוגע למשתמשים. שנית, שיעור המשתמשים עלה בכל אירופה בלי קשר למדיניות הסמים.

עבור אזרחים בוגרים, העלייה בשיעור ההתנסות הייתה בדרך כלל מתונה. עלייה כזו עבור האוכלוסייה הכללית היא בלתי נמנעת, ללא תלות במדיניות ובמידת העלייה בשימוש. ד"ר גולאו מסביר מדוע:

"זו תוצאה צפויה, גם אם אין עלייה בשימוש בסמים, בגלל אפקט המחזור (ממחקר אחד לשני, המדגם שנלקח משתנה: אנשים מבוגרים שמעולם לא ניסו סמים מוחלפים בדור חדש אשר חבריו התנסו בסמים בשיעור גבוה יותר)".

⁹ Greenwald (2009) "Drug Decriminalization in Portugal" Cato Institute

על פי הדו"ח הסטטיסטי של המרכז האירופי לניטור סמים והתמכרות לשנת 2010, רק ב-8 מתוך 28 מדינות היה שיעור שימוש נמוך יותר בקנביס מאשר בפורטוגל. שיעור השימוש בקוקאין היה נמוך יותר ב-10 מתוך 27 מדינות, באמפיתמינים ובאקסטזי ב-4 מתוך 27 וב-LSD ב-5 מתוך 23.¹⁰

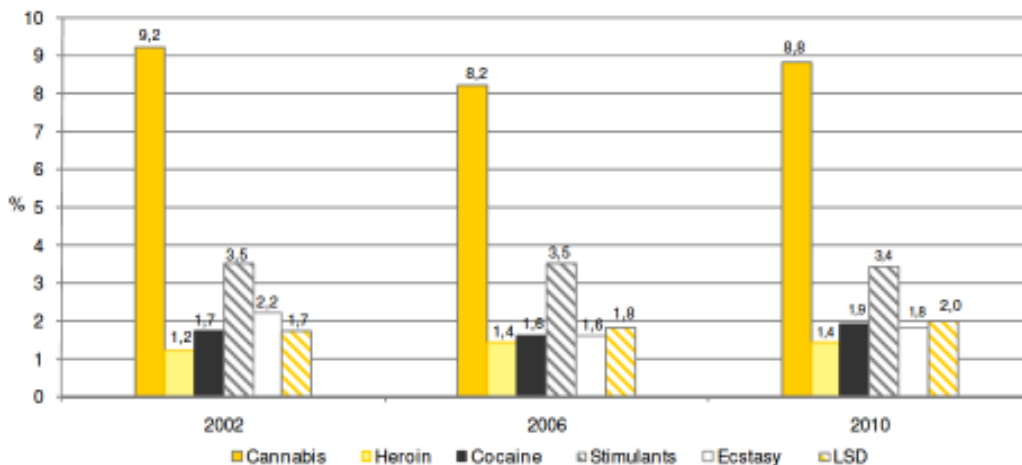
ההשפעה על הצעירים

החוקרים היו וסטיבנס מצאו, כי בעוד יתכן כי השימוש בקנביס בקרב צעירים עלה, השימוש בהרואין ירד. מספר המטופלים עקב שימוש בהרואין בפעם הראשונה ירד.¹¹ נראה כי פחות אנשים מתחילים להשתמש בהרואין, בעוד שיעור המשתמשים בקנביס מתקרב למוצע האירופי.

החוקר דומסלבסקי הראה כי בקרב הקבוצה "הרגישה" של בני 15-19, שיעור השימוש בסמים ירד מ-10.8% ל-8.6% בין 2001 ו-2007.¹² מחקרים נוספים גם כן תיעדו ירידה בשיעור השימוש בגילאי 13-15 ו-16-18.

ממצאים אלו מדווחים גם בדו"ח של המכון הפורטוגלי לסמים והתמכרות לשנת 2012. כפי שניתן לראות באיור 1, שיעור המתנסים בסמים בקרב בני נוער ירד בין 2001 ו-2006. בשנים 2006 עד 2010 חלה עלייה קטנה בשיעור המתנסים בקנביס אבל לא בסמים אחרים. שיעור המתנסים בקנביס בפורטוגל עודנו נמוך מהמוצע האירופי.

איור 1: שיעור ההתנסות בסמים בקרב בני נוער בפורטוגל

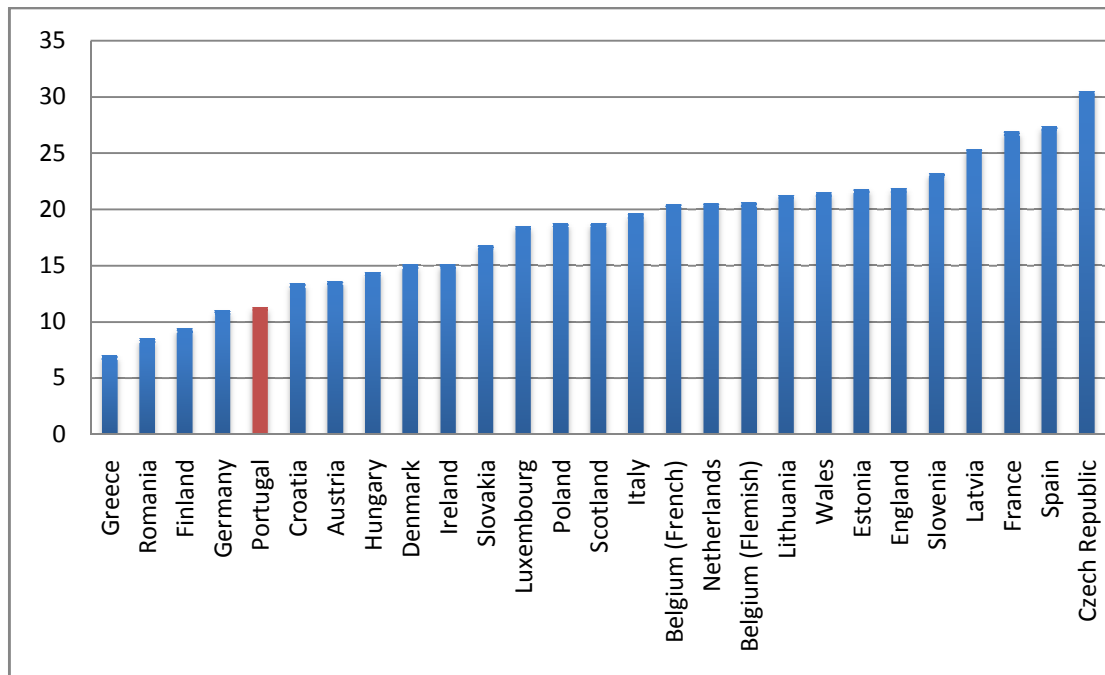


Graph 1 – School Population – HBSC/WHO (students of 6th/8th and 10th grades): Lifetime Prevalence's of use, by type of drug (IDT, IP, 2011)

עבור קבוצות גיל של בני 19-24 חלה עלייה מתונה בשיעור השימוש מ-2001 עד 2006, כולל עלייה קטנה בשימוש בחומרים פסיכו אקטיביים בקבוצת הגיל 15-24, ועלייה משמעותית יותר בשיעור השימוש הכללי. איור 2 מראה כי שיעור ההתנסות בקנביס בקרב בני 15-16 בפורטוגל הוא מהנמוכים בעולם.

איור 2: שיעור ההתנסות בקנביס בקרב תלמידים בגילאי 15-16 במדינות נבחרות (2009-2010)

¹⁰ European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction statistical bulletin 2010
¹¹ Caitlin Hughes and Alex Stevens (2011) "The Effect of Drug Decriminalization in Portugal" The Beckley foundation Drug Policy Programme BP 14
¹² Artur Domoslawski (2011) "Drug Policy in Portugal: The Benefits of Decriminalization on Drug Use" Open Society Foundations



סמים קשים ומקרים פתולוגיים

הדאגה משימוש בעייתי בסמים היוותה את אחד הגורמים לאימוץ מדיניות אי הפללה. מאז אימוץ המדיניות החדשה, ההערכה היא כי שיעור השימוש הבעייתי (PDU) בסמים קשים ירד.

באמצעות שימוש בשיטת המכפיל ובהתבסס על מספר המשתמשים בסמים הנמצאים בטיפול, נגרירוס ומגלהס חישבו כי בין 2000 ו-2005 ירד מספר המשתמשים הבעייתיים מ-7.6 ל-6.8 ל-1,000 נפשות בקבוצת הגיל 15-64. הממצא המשמעותי יותר הוא כי חלה ירידה מ-3.5 משתמשים בהזרקה ל-1,000 נפשות ל-2 משתמשים ל-1,000 נפשות.

מגמה זו יוצאת דופן ביחס למדינות אחרות כמו איטליה, בה שיעור המשתמשים הבעייתיים נמצא בעלייה. בין 2001 ו-2007 עליה מספר המשתמשים הבעייתיים ל-1,000 נפשות באיטליה מ-6.0 ל-8.6.

מסקנות

הנתונים מפורטוגל והולנד מספקים ראיות בדיון על ההשפעה של מדיניות אי הפללה. הם מראים כי בניגוד לתחזיות מסוימות, אי הפללה אינה מובילה בהכרח לעלייה בשימוש בסמים. אי הפללה מפחיתה את העומס על מערכת אכיפת החוק, ויש לה יתרונות בתחום בריאות הציבור. מגמות אלה קיימות בנוגע לכל הסמים, גם אם הדיון הציבורי בישראל מתמקד בקנביס בלבד.

דו"ח של החוקרים היו וסטיבנס מציינ את הפחתת העומס על מערכת אכיפת החוק כיתרון של מדיניות אי הפללה.¹³ ביטול הענישה הפלילית כנגד משתמשים הפחית באופן משמעותי את ההוצאה של המשטרה, הפרקליטות, בתי המשפט ובתי הסוהר. אולם בעוד שעלויות אלה הופחתו, עלויות של תוכניות טיפול ומניעה נוספו. גישה מבוססת-בריאות זו שינתה את התפלגות ההוצאה הציבורית על מדיניות סמים והעבירה משאבים מאכיפה פלילית למערכת של "ועדות שכנוע למניעת התמכרות", למתקני טיפול ולקמפיינים חינוכיים.

¹³ Caitlin Elizabeth Hughes and Alex Stevens "What Can We Learn From The Portuguese Decriminalization of Illicit Drugs?" National Drug and Alcohol Research Centre, UNSW, NSW, Australia

דנילו בלוטה מהמרכז האירופי לניטור סמים והתמכרות משתמש במונח "בריאותיזציה" כדי לתאר את המגמה השלטת באירופה בתחום מדיניות הסמים. ביחס לקנביס ספציפית, מעבר לכיוון אי הפללה הוא כמעט אוניברסאלי באירופה. הדו"ח של המרכז האירופי לשנת 2007 סיכם זאת כך: "המגמה הכללית באירופה היא מעבר מאכיפה פלילית כנגד שימוש ואחזקה של כמויות קטנות של קנביס לגישות המתמקדות במניעה וטיפול".

האם קנביס מסוכן יותר מאלכוהול?

על פי המרכז האמריקאי למחלות, אלכוהול אחראי ישירות ל-35,000 מקרי מוות בארה"ב מדי שנה ממחלות כבד, לב סרטן ועוד. רק מקרה אחד של מוות כתוצאה ממנת יתר של מריחואנה דווח באותה תקופה. יתרה מכך, 41,000 תאונות דרכים קטלניות וכמיליון עבירות אלימות נגרמות מדי שנה תחת השפעת אלכוהול.

התמונה דומה גם כאשר מרחיבים את המבט מחוץ לארה"ב. ב-2011, ארגון הבריאות העולמי דיווח כי צריכת אלכוהול אחראית ל-4% מכל מקרי המוות בעולם, יותר מאשר איידס, שחפת ואלימות.

קנבינוידס, המרכיב הפעיל במריחואנה, לעומת זאת, הוא בלתי רעיל לבני אדם. שלא כמו אלכוהול, מריחואנה אינה גומרת למנת יתר קטלנית, והשימוש בה אינו גורם לאגרסיביות ולפציעות.

על פי החוקרים וייסנבורן ונאט, "השוואה ישירה של אלכוהול וקנביס מגלה כי האלכוהול מזיק למשתמש יותר מפי שניים מאשר קנביס, ומזיק לאחרים (לחברה) פי חמש יותר מקנביס".¹⁴

נאט טוען גם במחקר על נזקי הסמים בבריטניה, כי שלושת הסמים המסוכנים ביותר בעולם הם אלכוהול, הרואין וקוקאין – בסדר הזה.¹⁵ המחקר בחן 20 סמים שונים, כולל טבק, מריחואנה, אמפיתמינים, אקסטזי, קוקאין, הרואין ואלכוהול. המחקר דירג כל סם על פי נטייתו לגרום לבעיות בריאות, פציעות, התמכרות, בעיות נפשיות, אובדן כספי (כתוצאה מפיטורין) ופגיעה במערכת יחסים זוגית. על פי דירוג זה מריחואנה היא הסם השמיני ברמת מסוכנותו. הוא כתב: "על ידי איסור פלילי על שימוש בסם אשר אינו מבוסס על ראיות מדעיות אמנות, אנו מסתכנים בכך שנגרום נזק רב יותר על ידי הפללת המשתמשים מאשר הנזק הנגרם על ידי הסם עצמו. אין להקריב את הראיות המדעיות בדבר נזקי הסמים לצרכים פוליטיים ותקשורתיים".

העלויות הבריאותיות של אלכוהול וקנביס

המתנגדים לאי הפללה טוענים כי היא תוביל לעלייה דרמטית בעלויות לחברה. גם אם יוטל מס על קנביס בדומה לאלכוהול וסיגריות, הם טוענים, ההכנסות יהיו נמוכות יותר מאשר העלויות החברתיות. אולם מחקרים רבים מראים כי העלויות החברתיות של קנביס נמוכות באופן דרמטי ביחס לעלויות החברתיות של אלכוהול וסיגריות.

על פי נייר עמדה של המרכז הקנדי לחקר הסמים, עלויות בריאותיות למשתמש באלכוהול גבוהות פי שמונה מהעלויות הבריאותיות למשתמש בקנביס, והעלויות למשתמש בסיגריות גבוהות פי 40. הנייר מציין: "במונחים של עלויות בריאותיות למשתמש: עלויות בריאותיות הנוגעות לטבק מגיעות ל-800 דולר למשתמש, עלויות בריאותיות הנוגעות לאלכוהול נמוכות יותר והן עומדות על 165 דולר למשתמש, ועלויות בריאותיות הנוגעות לקנביס הן הנמוכות ביותר והן עומדות על 20 דולר למשתמש".¹⁶

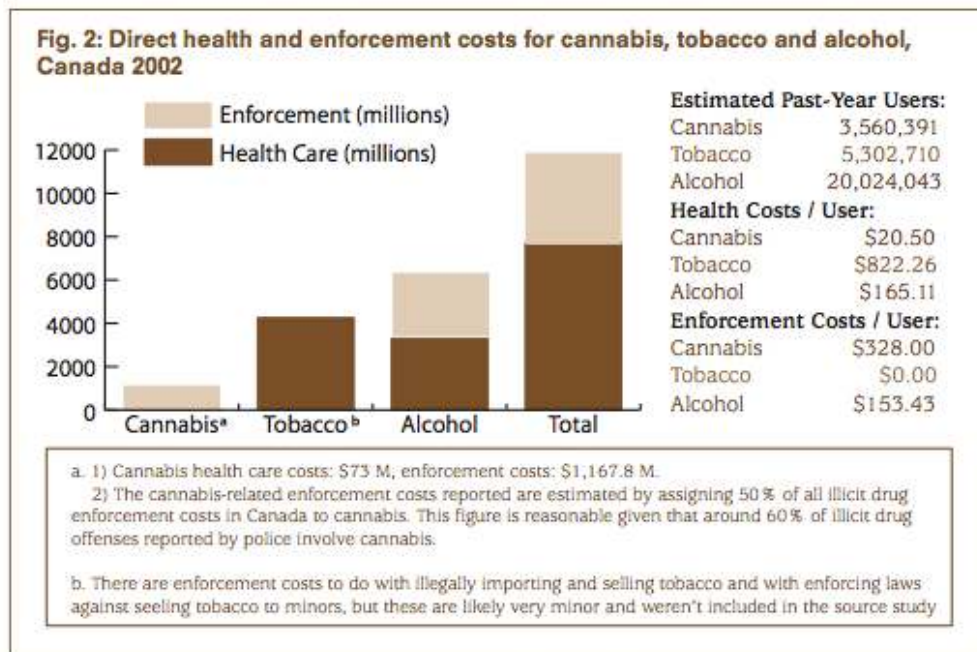
¹⁴ Ruth Weissenborn¹ and David J Nutt "What lessons can be learned from the last 40 years of alcohol and cannabis regulation?" *Journal of Psychopharmacology* (2013)

¹⁵ David J Nutt, Leslie and Lawrence D Phillips (2010) "Drug harms in the UK: a multicriteria decision analysis" on behalf of the Independent Scientific Committee on Drugs, *The Lancet* (Vol. 376, Issue 9752)

¹⁶ Gerald Thomas, and Chris Davis "Cannabis, Tobacco and Alcohol Use in Canada Comparing risks of harm and costs to society", "Cannabis" issue of *Visions Journal*, 2009, 5 (4), p. 11

ב-2004 פרסמו החוקרים קולינס ולפסלי מחקר מקיף על העלויות של השימוש בטבק, אלכוהול וסמים באוסטרליה. הם כללו עלויות מדידות כמו אובדן כושר עבודה, בריאות ופשע, וכן אובדן חיים וסבל. סמים אחרים ל-14.5% בלבד מהעלות הכוללת גם כאשר לוקחים בחשבון את עלות אכיפת איסור השימוש בהם. אם נוציא את עלויות האכיפה מכלל החישוב, סמים אחרים רק ל-8.2% מהעלות הכוללת. מעניין לציין כי באוסטרליה שיעור המשתמשים בסיגריות ובמריחואנה דומה (16%).

איור 3: עלויות ישירות של אכיפה ובריאות עבור קנביס, טבק ואלכוהול, קנדה, 2002



Sources: Health Canada. n.d.; Rehm et al. 2006.¹¹

האם הקנביס הוא תחליף לאלכוהול ולסמים?

מכיוון שהעלויות הבריאותיות והאחרות של שימוש באלכוהול וסיגריות גבוהות ברבה מזה של שימוש בקנביס, אי הפללה של משתמשי קנביס עשויה להפחית עלויות אלו במידה והקנביס יהווה תחליף לאלכוהול ולסיגריות.

מרבית המחקרים מצאו כי מריחואנה היא תחליף טוב לאלכוהול וכי מדיניות סמים מקילה מובילה לירידה בצריכת אלכוהול. אפקט ה"החלפה" משמעותי במיוחד בקרב בני נוער. טבלה 4 סוקרת את המחקרים העיקריים בתחום.

טבלה 4: סיכום סקירת מחקרים בנוגע לאפקט ההחלפה בין מריחואנה, אלכוהול וסיגריות

שם המחקר	מתודולוגיה	תוצאות: מריחואנה תחליף או משלים לסיגריות ואלכוהול
DiNardo and Lemieux (1992)	נתונים על שימוש בקרב בני נוער וגיל המינימום לשתיית אלכוהול	תחליף

תחליף	שיעורי פשיעה, גיל מינימום לשתייה ואי הפללה של קנביס	Model (1991, 1993)
תחליף	מחיר הקנביס ושיעור השימוש באלכוהול	Chaloupka and Laixuthai (1997)
תחליף	אי הפללה ושימוש באלכוהול בקרב בני נוער	Pacula (1998)
משלים	מחיר הבירה ושיעור השימוש בקנביס	Pacula (1998)
תחליף בקרב בני נוער, משלים בקרב מבוגרים	מחירי האלכוהול ושיעור השימוש בקנביס	Farrelly et al. (1999)
תחליף	נתוני סקר רפואי בקליפורניה	Amanda Reiman (2001)
תחליף	ניסוי עם סטודנטים בצריכת מריחואנה ואלכוהול	Clements and Daryal (2005)
תחליף	נתוני סקר משקי בית להערכת גמישות הביקוש לקנביס, אלכוהול וסיגריות ביחס למחיר.	Lisa Cameron and Jenny William B (2001)
תחליף	לגליזציה של מריחואנה רפואית ותאונות דרכים	D. Mark Anderson Benjamin Hansen Daniel I. Rees
תחליף	Data from the National Survey on Drug Use and Health (NSDUH). נתונים מסקר על שימוש בסמים ובריאות	Crost and Guerrero (2012)
משלים	סקר ארוך טווח בקרב בני נוער שהשתמשו במריחואנה לפחות פעם אחת מאז הסקר הקודם	Yo'ru'k and Yo'ru'k (2011)
תחליף	סקר ארוך טווח בקרב בני נוער	Crost and Rees (2013)
תחליף	מחירי אלכוהול ומריחואנה באוסטרליה	Kenneth W Clements and MertDaryal

מקור: מכון ירושלים לחקר שווקים

סיכום

בחינה של טיעוני המתנגדים לאי הפללה של משתמשי קנביס לאור הנתונים מישראל ומדינות אחרות מראה כי חששותיהם אינם מבוססים.

ראשית, בישראל לא קיימת אי הפללה דה-פקטו: מרבית התיקים הפליליים שנפתחו בשנת 2012 בגין עבירות סמים (17,171) נפתחו כנגד משתמשים בקנביס.

שנית, הנתונים מהולנד, פורטוגל ומדינות דרום ומערב אוסטרליה אשר עברו למדיניות אי הפללה מראה כי אין יסוד לטענה כי אי הפללה מובילה לעלייה בשיעור השימוש בסמים. המגמה הכללית במדינות אלו דומה למדינות מפותחות אחרות. יחד עם זאת, מדינות אלו נהנו מכמה יתרונות כתוצאה מאי הפללה: ירידה בשימוש בקרב בני נוער, ירידה במספר המקרים הפתולוגיים (מוות, התמכרות, הידבקות במחלות העוברות בהזרקה) הקשורים בשימוש בסמים, חיסכון במשאבים למערכת אכיפת החוק אשר הופנו בחלקם למתן טיפול רפואי הולם למשתמשים.

שלישית, מחקרים מראים כי הקנביס מהווה תחליף לחומרים אחרים - מסוכנים הרבה יותר, המובילים לעלייה בהוצאות על בריאות ואשר אינם כלולים בפקודת הסמים המסוכנים - כמו אלכוהול וסיגריות. אי הפללה עשויה להוביל משתמשים להחליף את האלכוהול והסיגריות בקנביס המזיק פחות. שינוי כזה ישפר את מצבם הבריאותי של המשתמשים, יפחית את הנזק לסביבתם ויחסוך משאבים למערכת הבריאות.