

Flera stater/länder har på olika sätt legaliserat cannabisanvändningen. I andra stater/länder pågår en debatt om sådana åtgärder. Samtidigt växer kunskapen om vad legalisering har medfört. Två större internationella rapporter har sammanställt kunskapsläget. I denna text ger vi en sammanfattning av dessa rapporter, med fokus på följder av legalisering. Som avslutning relateras rapporternas innehåll till teoretiska modeller.

Rapporterna visar att de syften som legaliseringen förmodades leda till inte har uppnåtts: Varken konsumtion, cannabisrelaterad ohälsa eller brottslighet och olyckor har minskat (med undantag för de narkotikabrott som inte längre definieras som brott) utan snarare ökat. Den illegala cannabismarknaden har inte försvunnit utan existerar parallellt med den legala och den totala cannabismarknaden växer. Rapporterna visar också att legaliseringen kan ses som ett led i en normförskjutning där cannabisanvändning trivialiseras, vilket även det kan bidra till ökad konsumtion och ökade skador.

Introduktion

Cannabis är den narkotikaklassade substans som är mest använd runt om i världen. Ett ökande antal länder och stater har, på varierande sätt, genomfört någon form av legalisering av cannabisanvändning. Samtidigt är cannabis upptaget i FN:s "single convention", där de undertecknande staterna förbundit sig att substansen ska vara olaglig.

Politiska beslut föregås av en debatt där förhoppningar om konsekvenser av beslutet formuleras. Nu kan effekterna av besluten studeras i verkligheten, vi behöver inte förlita oss på hypotetiska resonemang.

Begreppen *avkriminalisering* respektive *legalisering* är inte helt enkla. Vid en legalisering kan till exempel odling, produktion och försäljning tillåtas och en legal marknad skapas. Vid en avkriminalisering kvarstår fortfarande ett förbud mot narkotika och det kan ske reaktioner från samhället, som avgifter eller andra sanktioner, även om de ligger utanför det straffrättsliga systemet. I båda fallen finns olika modeller – men trots det är det möjligt att urskilja effekter som generellt följer av olika former av avkriminaliserings- eller legaliseringsbeslut. De rapporter vi lyfter här avser dock legalisering och använder huvudsakligen det begreppet.

Syftet med detta PM är att sammanfatta två internationella rapporter om följder av legalisering av cannabis. Diskussionen om andra former av avkriminalisering eller så kallad "medicinsk cannabis" ingår inte i denna text.

Rapporternas innehåll redovisas tematiskt. Valet av teman utgår dels från rapporternas strukturer, dels från de argument olika stater framhållit som motiv för legalisering (INCB). Dessa motiv kan sorteras in under fyra punkter:

- Konsumtion (hindra unga från att använda cannabis; reglerad/kontrollerad försäljning)

- Folkhälsa (främja folkhälsa; uppfattning att tidigare narkotikapolitik misslyckats; öka individers benägenhet att söka vård för beroende; minska stigmatisering; säkerställa substansernas kvalitet)
- Allmän säkerhet (minska brottslighet; rättsväsendet får resurser till annat)
- Marknaden (slå undan de ekonomiska förutsättningarna för den illegala narkotikamarknaden; begränsa tillgängligheten; åldersgränser; staten bör inte hindra den fria marknaden/ individens rätt att välja använda droger; skatteintäkter, arbetstillfällen)

Material

Det källmaterial som ingår i denna text är följande:

1. **World Drug Report 2022**, Booklet 3, kapitel 1. Ges ut av United Nations Office on Drugs and Crime. En del av 2022 års rapport handlar om effekter av legalisering. Olika undersökningar om följder av legalisering, främst avseende den amerikanska kontinenten, sammanfattas. (Anges WDR i texten.)
2. International Narcotics Control Board (INCB) **Report 2022**. INCB är ett internationellt expertorgan som bildats i anslutning till 1961 års allmänna narkotikakonvention, "Single Convention". Medlemmarna utses av United Nations Economic and Social Council. Denna rapport inleds med ett kapitel som analyserar trenden att legalisera icke-medicinsk användning av cannabis. (Anges INCB i texten.)

Det är inte helt enkelt att jämföra perioden före och efter legalisering, inte heller att jämföra olika stater/nationer. Verkligheten är inte ett kontrollerat experiment, det finns en mängd faktorer som kan påverka utfallet: situation och förutsättningar före legalisering, olika modeller för legalisering, varierande sätt att följa upp efter legalisering, forskare som med skilda metoder undersöker delvis olika fenomen kopplade till legalisering och så vidare. Detta begränsar möjligheterna att dra bestämda slutsatser, något som också påpekas i rapporterna. Till det kommer att vissa effekter förmodligen inte märks förrän efter flera år.

Båda rapporterna omfattar också andra aspekter än följder av legalisering. I denna text är det dock enbart detta som behandlas.

Följder för konsumtionsmönster

Generellt har konsumtionen ökat i samband med legalisering (WDR; INCB). Gapet mellan könen har minskat, det vill säga kvinnor har ökat sin konsumtion mer än män. Tendensen bland ungdomsgrupperna är varierande. I de stater/länder där användningen redan vid legalisering var hög har tendensen varit mer stagnerande, dock på en fortsatt hög nivå. Vaping (av cannabis) och daglig användning har dock ökat även i ungdomsgrupperna. I gruppen unga vuxna finns en kraftig ökning av frekvent användning (WDR). INCB-rapporten visar en signifikant skillnad mellan stater som legaliserat och de som inte gjort det avseende

cannabisanvändning bland ungdomsgrupper. Samtidigt påpekas att det finns studier som visar andra mönster i enskilda stater (INCB).

Tabell 1: Använt cannabis senaste månaden, 2019–2020 (procent), USA.

	Alla åldrar 12-	12–17	18–25	26-
Medelvärde hela USA	11,66	6,63	23,02	10,48
Medelvärde för stater som inte legaliserat	10,68	6,26	22,18	9,39
Medelvärde för stater som legaliserat	16,93	8,86	30,01	15,81

INCB, Table 2

Den ökning som kan ses har inte enbart skett i samband med legaliseringen (WDR; INCB). Det har varit en långvarig process, där legaliseringen snarast har karaktären av att vara ett av stegen. Bland annat gäller detta ökningen av användning bland kvinnor i fertil ålder. I de stater som legaliserat var cannabisanvändningen högre i denna grupp än i andra stater, men legaliseringen i sig medförde också en kraftigare ökning än i stater som inte legaliserat. Från Kanada rapporteras om en våg av illegal användning i samband med förspelet till legaliseringen. Det förefaller rimligt att tolka data som att legaliseringen är ett steg i en förskjutning av samhällets normer till cannabis.

I tabell 1 ovan blir det tydligt att skillnaden mellan stater som inte legaliserat och stater som har legaliserat är betydande avseende användning senaste månaden i åldersgruppen 26 år och äldre. Skillnaden är mindre när det gäller yngre åldersgrupper. Högst användning är i åldern 18-25 år, men skillnaden mellan stater med legalisering respektive utan är mindre än för den äldre gruppen. Noterbart är också att det finns en ökning även i den yngsta åldersgruppen, 12-17 år.

Nya produktionsmetoder har utvecklats. Bland annat detta har medfört generellt ökande THC-halt (INCB). Samtidigt har flera nya cannabisprodukter tagit plats på marknaden (WDR). Dessa produkter har också ofta hög THC-halt (WDR).

En fråga av betydelse är om legalisering av cannabis leder till att människor slutar använda, eller minskar sin konsumtion av, andra substanser, som alkohol. Stödet för sådana teser är svagt. I USA har man i vissa stater efter legalisering av cannabis sett en minskning av alkoholkonsumtionen, medan andra sett en ökning (INCB). I både Kanada och USA finns ett starkt samband mellan frekvent cannabisanvändning och alkoholkonsumtion (WDR).

Följder för folkhälsa

Legalisering innebär ökad tillgänglighet. Det medför oftast att användningen ökar, både avseende frekvens och mängd, vilket i sin tur leder till att skaderisken ökar för individen och på samhällsnivå (INCB).

Generellt ses att cannabisrelaterade hälsoproblem ökar i samband med legalisering. INCB-rapporten beskriver hur hälsokonsekvenserna, i likhet med konsumtionen, utvecklas kontinuerligt. Legalisering medför ökade problem, men det är inte startpunkten. Legaliseringen har ofta föregåtts av tillåtande av "medicinsk cannabis", vilket också medfört ökad cannabisrelaterad ohälsa. En underliggande trend av ökande skador av cannabis accelereras ytterligare vid legalisering (WDR).

De båda rapporterna redovisar ett antal olika hälsoindikatorer, delvis olika för olika områden. Den sammantagna bilden är entydig, men i detaljerna kan intressanta aspekter urskiljas. Här ska ett urval av sådana indikatorer återges.

Flera indikatorer beskriver inte enbart den faktor de visar, utan ger även en antydning om legaliseringens påverkan på skadenivån i stort. Så beskriver WDR den ökande cannabisrelaterade suicidfrekvensen, som följer i legaliseringens spår. Även INCB rapporterar ökad självmordsfrekvens från flera håll, bland annat Colorado.

Cannabisrelaterad akutvård och sjukvård ökar markant åren efter legalisering, därefter sker en stabilisering (WDR; INCB). Störst är ökningen när det gäller ätbara produkter, då gäller det ofta små barn som blivit förgiftade av cannabisgodis. Vissa av de nya produkterna, till exempel cannabisgodis, har ofta en hög THC-halt. I WDR-rapporten resoneras om att legaliseringen har öppnat upp marknaden för fler och starkare produkter, som kan innebära en större hälsofara. Under det senaste decenniet har cannabisprodukterna generellt blivit starkare, vilket medför ökade hälsorisker på flera sätt (WDR; INCB). Ökningen av THC-halten i preparaten är således inte direkt kopplad till legalisering, utan är en generell, långvarig, trend i hela världen.

Problematisering av cannabisanvändning (enligt diagnossystemet ICD-10) ligger i Uruguay (första landet att legalisera) på omkring 16 procent av cannabisanvändarna. Efterfrågan på vård och stöd för cannabisproblem har ökat efter legaliseringen, men i just Uruguay är kokain ett större problem för vården (INCB).

Om legalisering ses som ett steg i en förskjutning av synen på riskerna med cannabis, så är det intressant att även följa hur en legalisering påverkar attityderna och normerna. Studier visar att unga i Uruguay och USA uppfattar cannabisanvändning som mindre riskabelt efter legaliseringen än före. Möjligen är denna tendens mindre bland äldre ungdomar. I Kanada har utvecklingen gått åt andra hållet: efter legaliseringen uppfattas cannabisanvändning som mer riskabelt än tidigare. En hypotes är att orsaken till detta är de omfattande nationella kampanjer med syfte att utbilda allmänheten och öka medvetenheten om riskerna med alkohol och narkotika som har genomförts i Kanada (INCB).

Följder för allmän säkerhet

Ett område som studerats av flera forskare är legaliseringens eventuella påverkan på trafiksäkerhet. Både WDR och INCB är försiktiga med att dra entydiga slutsatser utifrån forskningsläget. Resultaten spretar helt enkelt åt olika håll, delvis beroende på metodsvårigheter. Genomgående visar stater i USA som legaliserat cannabis en uppgång när det gäller förare som åkt fast för att ha kört påverkade, som varit inblandade i cannabisrelaterade trafikolyckor eller försäkringsärenden av samma slag. Det är dock svårt att visa att ökningen berott på legaliseringen. Bland annat har liknande ökning påvisats i stater i USA som inte legaliserat – men där grannstaten har gjort det (INCB).

En forskningsöversikt från Kanada påpekar att akut cannabispåverkan ökar olycksrisken (gäller olycksrisk generellt, inte enbart trafikolyckor). Det finns också data, både självrapportering och från sjukvården, som visar på en ökning efter legaliseringen (INCB).

Cannabisrelaterade problem i skolan fortsätter att vara huvudsaklig orsak bakom kvarsittning och avstängning, såväl före som efter legalisering, visar data från Colorado och Kalifornien (WDR).

Antalet arresterade för innehav av cannabis har minskat i USA generellt. Legaliseringen gäller vuxna, och en studie som avser sju stater i USA visar att i stater som legaliserat har antalet arresterade minderåriga inte minskat (WDR).

Rättsväsendets kostnader förefaller inte ha påverkats av legaliseringen, det finns ingen tydlig tendens åt något håll. Inte heller skillnader när det gäller våldsbrott och egendomsbrott kan kopplas direkt till legalisering (WDR). Det finns emellertid en studie från Denver, Colorado, som visar en signifikant ökning av stölder och rån i närområden vid försäljningsställen och en studie från staten Washington som visar ett starkt samband mellan egendomsbrott och försäljningsställen, speciellt i låginkomstområden (WDR).

Följder för marknaden

Den legala cannabismarknaden har inte lyckats slå ut den illegala någonstans. Bedömningarna av hur stor andel av den totala cannabismarknaden som förblivit illegal varierar – i vissa stater/länder cirka 40 procent, i andra omkring 75 procent (INCB). Rapporter från Kanada visar att den legala marknaden tar andelar men att den illegala marknaden består. INCB anger två skäl till detta: dels når de kriminella aktörerna personer som på grund av låg ålder inte kan handla legalt, dels kan den illegala marknaden hålla lägre priser än den legala. Från Colorado finns rapporter om att kriminella aktörer tjänar miljontals dollar, men generellt påpekas från USA det självklara: eftersom de illegala aktörerna agerar "underground" är det svårt att bedöma omfattningen.

I World Drug Report (WDR) görs en liknande sammanfattning av situationen. Den nya legala marknaden har etablerats vid sidan av den illegala. I exempelvis Uruguay bedöms mindre än hälften av köparna handla från legala källor. År 2019 uppskattades ungefär tre fjärdedelar av försäljningen i Kalifornien komma från den illegala marknaden.

Legaliseringen har dels genererat intäkter till företag i cannabisbranschen, dels gett skatteintäkter (WDR). Skatten är också ett av skälen till att de illegala produkterna kan hålla ett lägre pris. INCB konstaterar dock att alla stater i USA som legaliserat har mindre skatteintäkter än förväntat, de ligger alltid under 1 procent av respektive stats budget. Några stater använder skattemedlen till behandling och prevention.

Skatteuttaget grundas på vikt och ger således branschen ett incitament att ta fram starkare produkter (INCB).

Cannabismarknaden har kommit att omfatta fler produkter, med olika THC-halt och olika pris. I stater som har legaliserat har prisnivån generellt sjunkit (WDR).

Från Uruguay rapporteras om svårigheter att utöva tillsyn över produktionen, samtidigt som illegal införsel fortfarande är betydande (INCB).

Storleken på den legala cannabismarknaden i USA beräknas till över 30 miljarder dollar, och den bedöms fortsätta växa. Detta har medfört att stora etablerade företag, bland annat från alkohol- och tobaksindustrin, har investerat i marknaden. De har också skaffat sig ett inflytande över regelverken. Branschen förmodas utvecklas mot större enheter med mer industriella metoder och mindre utrymme för hantverksmässiga producenter (WDR, INCB).

Som nämnts tidigare är spridningen av delvis nya produkter med hög THC-halt en del av det förändrade konsumtionsmönstret (WDR).

Kanadensiska företag har byggt en stabil grund och siktar nu på att erövra marknadsandelar i Europa, Asien och Afrika. Metoderna hämtas från alkohol- och tobaksindustrin och syftet är att öka cannabisanvändningen och skapa en miljarddollarindustri på rent affärsmässig grund, menar INCB. Marknaden i USA är också omfattande, många av de stater som inte har legaliserat tillåter "medicinsk cannabis", vilket skapar goda villkor för cannabisföretagen – "en av de snabbast växande industrierna i USA" (INCB, s 22).

Vad visar de samlade erfarenheterna?

INCB-rapporten innehåller en del sammanfattande resonemang. Där konstateras bland annat att det befintliga stödet för att bedöma effekten av legalisering är begränsat, främst på grund av olika modeller för legalisering. Orsakssambandet mellan statistiskt mätbara skillnader och legaliseringen är ofta oklart. Men generellt kan ändå sägas att de mål som angavs som skäl för legalisering inte uppnåtts. INCB konstaterar också att legalisering inte är förenligt med 1961 års narkotikakonvention (Single convention on narcotic drugs).

En samläsning av de båda rapporterna, som för övrigt båda ger ungefär samma bild, leder till följande slutsatser:

1. Konsumtionsmönstret

I stater/länder som har legaliserat har användningen av cannabis ökat. Ökningen verkar ske omedelbart efter legalisering, och stagnerar efter en tid. Skillnaden mellan könen minskar

eftersom kvinnor ökar sin användning mer än vad män gör. Tendenserna inom olika åldersgrupper är oklar, i flera regioner har andelen som använder cannabis i ungdomsgruppen inte ökat. Däremot verkar det finnas en tendens att de som redan använder ökar sin förbrukning.

En viktig iakttagelse är att en ökad cannabisanvändning inte är något som sker plötsligt, i samband med legalisering. Det är en långvarig process. Attityder till cannabis förskjuts gradvis, tillämpningen av restriktiva lagar luckras upp, debatten blir mer inriktad på någon form av avkriminalisering, "medicinsk cannabis" införs – och hela tiden har användningen ökat. När legaliseringen kommer som nästa steg i processen är det bara ytterligare ett steg på vägen.

Även nya produkter tillkommer och THC-halten ökar – vilket vi återkommer till under avsnittet Marknaden.

2. Folkhälsa

Cannabisrelaterade hälsoproblem ökar i samband med legalisering. Även här kan konstateras att tendensen inte inleds med legaliseringen, men att legaliseringen accelererar processen.

I World Drug Report formuleras det ungefär så här: ett samtidigt, fyrfaldigt, sammanflöde av ökande prevalens (hur många som använder), ökande intensitet (frekvens och kvantitet), ökande THC-halt och ökande vårdbehov har samspelat multiplikativt efter legalisering (WDR s 38). Rapportförfattarna menar att denna komplexa bild gör det svårt att utröna effekten av varje enskild faktor. Tendensen är dock tydlig.

När det gäller benägenhet att söka vård respektive minskad stigmatisering saknas tillräckligt underlag för slutsatser.

Det kan konstateras att ökningarna av två typer av faktorer är tydliga: psykisk ohälsa av olika slag, till exempel självmord och psykosor – samt en ökning av förgiftningar, då ofta gällande små barn som ätit cannabisgodis.

3. Säkerhet

Det är inte enkelt att visa direkta orsakssamband mellan legalisering och företeelser som trafikolyckor/drograttfylleri, brottslighet och olyckor. Nedgång i antalet som åtalas för narkotikainnehav är ju närmast självklar, det följer av legaliseringen. Dock visas ingen nedgång när det gäller minderåriga som åker fast.

Trafikolyckor relaterade till cannabis har ökat. Det gäller i vissa fall även grannstaten till den stat som legaliserat.

Uppgifter från Kanada visar en allmän ökning av olyckor.

Stölder och rån har i vissa fall ökat i närheten av försäljningsställen, speciellt i socioekonomiskt svaga områden.

Rättssystemets kostnader i stort förefaller inte ha påverkats nämnvärt.

4. Marknaden

Den illegala marknaden fortsätter att existera parallellt med den legala. Legaliseringen, liksom olika avkriminaliserande åtgärder och "medicinsk cannabis" har medfört en större och mer industriell produktionen. Etablerade företag inom alkohol- och tobaksbranschen väljer att investera, nya och starkare produkter tas fram och internationella marknader hägrar. Cannabisbranschen är en av de snabbast växande. Skatteintäkterna är betydande, men delstaterna i USA som legaliserat når ändå inte upp till sina förhoppningar.

Diskussion

Inom alkoholforskningen är den så kallade totalkonsumtionsmodellen ett etablerat teoretiskt ramverk, som genom åren utvecklats och förändrats (se t ex Skog 1985). Ett grundantagande är att samhällen präglas av en sorts kollektiv dryckeskultur, en tradition som påverkar våra alkoholvanor. Modellen beskriver hur den totala alkohol-konsumtionen i en befolkning är avgörande för alkoholskadornas omfattning, samt hur tillgängligheten är avgörande för totalkonsumtionen. Ökar tillgängligheten så ökar skadorna och omvänt.

Legalisering av cannabis är utan tvekan en ökning av tillgängligheten. En normalisering sker. Att fler använder och konsumtionen ökar i samband med legalisering är således inte någon överraskning. Inte heller förvånar de antydningar som finns i materialet att de som redan använder cannabis också är de som ökar sin användning mest. Med fler användare ökar också antalet storkonsumenter och beroende.

Om totalkonsumtionsmodellens grundantagande om en gemensam dryckesnorm kan överföras till cannabis, finns det i de båda rapporterna starka indikationer på att detta normsystem är i förändring. Då kommer konsumtion och skador att öka även om en formell legalisering inte sker. Legaliseringen kan, till viss del, sägas vara både en följd av denna normförändring och en faktor som i sig accelererar förändringen.

Legalisering av en tidigare illegal substans är ett intressant fenomen också på andra sätt. Här skapas en legal marknad, som dels har en stor ekonomisk potential, dels kommer att medföra beroende och ohälsa likväl som eufori. En som studerat sådana substansers betydelse är den amerikanske historikern David Courtwright (2003). Courtwright konstaterar att spridningen av drogväxter och framställning av droger var ett resultat av människors medvetna vinningslystnad. Detta skapade en "psykoaktiv revolution" som har gjort det möjligt för många människor att använda psykoaktiva substanser i en omfattning som tidigare inte varit tänkbar.

Nu ger vi denna vinningslystnad ytterligare en spelplan. Det kommer att medföra ökad marknadsföring, inriktning på nya grupper, skapande av nya produkter, ohälsa och beroende för åtskilliga människor liksom lidande för deras anhöriga och betydande vinster för andra. De tendenser som påvisas i World Drug Report och International Narcotics Control Board Report passar väl in i den bilden.

Skribent: Berth Hagel

Referenser

Courtwright, D. (2003) *Vanans makt. Drogernas historia och den moderna världens födelse*. Lund: Historiska media

International Narcotics Control Board: *Report 2022 Annual Report 2022* (incb.org)

Skog, O.-J. (1985). The collectivity of drinking cultures: A theory of the distribution of alcohol consumption. *British Journal of Addiction*, 80(1), 83–99. <https://doi.org/10.1111/j.1360-0443.1985.tb05294.x>

World Drug Report 2022, Booklet 3: *Drug market trends: cannabis, opioids*. kapitel 1. United Nations Office on Drugs and Crime. [World Drug Report 2022](http://unodc.org) (unodc.org)