

NPC reder ut: **Legaliseringen av cannabis i Kanada och dess effekter**

"Yes we cannabis", utropade Lydia Wåhlsten entusiastiskt i SvD 17 oktober 2018, dagen då Kanada blev det första större landet att legalisera cannabis. Tre år tidigare hade premiärminister Justin Trudeau vunnit valet med löfte om legalisering.

Kanadas modell för legalisering skiljer sig från den helt kommersiella modell som de amerikanska delstater som legaliserat har valt. I den svenska debatten vill legaliseringsförespråkare inte gärna kännas vid den amerikanska modellen utan hänvisar oftare till just Kanada som ett positivt exempel med en inte fullt så kommersialiserad "Systembolagsmodell". De argument för legalisering som då återkommer är att en legalisering skulle:

- Minska narkotikadödligheten;
- Minska gängrelaterat våld och gängrelaterade mord;
- Minska ungdomars tillgänglighet till narkotika;
- Omvandla en illegal marknad till en legal beskattad marknad där pengarna hamnar i statens kassakista i stället för kriminellas fickor;
- Minska belastningen på rättsväsendet.

Vad vet vi då om effekterna av legaliseringen i Kanada?

Kort tid har gått sedan legaliseringen infördes i Kanada och det är ännu för tidigt att dra några säkra slutsatser. Cannabismarknaden utvecklas, förändras och "mognar". Nya butiker etableras och nya ät- och drickbara cannabisprodukter lanseras som förändrar konsumtionsmönster. Men de data som finns ger en del svar och pekar på tendenser.

Här ska en genomgång av data för cannabisanvändning, narkotikadödlighet, gängrelaterade mord och utvecklingen av den illegala och legala marknaden göras. Dessa data är om inget annat anges hämtade från Statistics Canada, den statliga statistikmyndigheten i Kanada, och för svenska data från Folkhälsomyndigheten.

När det gäller hälsoeffekter visar forskningen på risker och skadeverkningar med cannabisanvändning men givet en gradvis ökande användning kommer många av dessa att visa sig först efter flera år, även decennier.

För att undvika förenklingar har vi valt att göra en relativt detaljerad redovisning och jämförelser mellan Kanada och Sverige vilket gör att texten innehåller en mängd data.

Ingen plötslig förändring

Legaliseringen i oktober 2018 markerar ingen plötslig förändring utan är kulmen på en process som pågått sedan slutat av 1960-talet med politiska kampanjer, initiativ och förslag om införande av medicinsk cannabis, avkriminalisering och legalisering. Successivt har lagstiftningen förändrats.

1969 tillsattes en kommission för att utreda lagstiftningen och "non-medical use of cannabis". Utredningen presenterades 1972 med förslag om en avkriminalisering men fick inte stöd i parlamentet.

1994 öppnades den första illegala cannabisbutiken i Vancouver, British Columbia. Efterhand öppnades allt fler illegala butiker med de lokala myndigheternas tysta medgivande.

2000 bildades The Marijuana Party som ställde upp i parlamentsvalet samma år. Fem år senare valde partiledaren att i stället gå med i det liberala partiet för att arbeta för legalisering inifrån.

2001 infördes det som kallas medicinsk marijuana för en begränsad grupp patienter med kronisk smärta.

2003 föreslog den liberala regeringen en avkriminalisering men efter påtryckningar från USA fullföljdes inte planerna.

2013 utökades lagstiftningen för medicinsk cannabis som tillät produktion och distribution och ett licenssystem för en kommersiell industri som trädde i kraft 2014.

2013 uttalade sig den blivande premiärministern Justin Trudeau för en legalisering.

2015 gjorde det liberala partiet och Justin Trudeau legalisering till en viktig fråga i valkampanjen. Trudeau vann valet.

2015 beslutade Högsta domstolen att förbudet för patienter med medicinsk cannabis att röka torkad cannabis stred mot konstitutionen. Licensierade producenter kunde nu producera cannabisolja och andra produkter från cannabisextrakt. Det blev också tillåtet att tillföra cannabis till mat och drycker.

Den snabbt framväxande cannabisindustrin bidrog till opinionsbildningen inför valet 2015 och rubrikerna vittnade om en nöjd industri sedan Justin Trudeau vunnit valet:

"Justin Trudeau's Canada victory is also a win for the nation's marijuana industry. Shares in all of Canada's major listed cannabis companies surged on Tuesday, as the market reacted to Trudeau's pledge to legalise recreational use", skrev exempelvis The Guardian.¹

2016-2017 fattade parlamentet beslut om legalisering och ny lagstiftning utformades.

2018 i oktober infördes legalisering av cannabis i Kanada.

¹ The Guardian 20/10 2015.

Modell för legalisering

Legalisering av cannabis har införts i Uruguay, i Kanada och ett antal delstater i USA. I Europa har fyra länder legaliserat eller förbereder en legalisering. Modellerna för legaliseringen skiljer sig dock åt.

Uruguay har en statlig monopolmodell. Varje vuxen medborgare har rätt att odla några plantor för eget bruk. Produktionen sker med statliga licenser till ett fåtal producenter. Försäljningen sker i ett begränsat antal apotek med ett ransoneringssystem där endast 40 gram cannabis kan köpas per månad.

I de delstater i USA som legaliserat sker odling, förädling och försäljning av privata företag. Licenser och tillstånd krävs för att bedriva verksamheten som är helt kommersiell. Regler kan skilja sig åt mellan olika delstater.

Kanada har valt en hybridmodell med en kombination av viss statlig styrning och kommersiell marknad. Dock skiljer sig modellerna mellan olika provinser vilket sannolikt också påverkar användningen i viss utsträckning. **Skillnader finns bland annat när det gäller:**

- Åldersgräns
- Privat odling
- Mängd som får lagras i hemmet
- Antal plantor per hushåll
- Cannabisanvändning på allmän plats
- Privata återförsäljare med kontroll från provinsmyndigheter
- Statliga butiker (provinsmyndigheter)
- Statliga butiker (federala)
- Fysiska butiker/nätbutiker
- Antal butiker per 100 000

Vad är lagligt? Personer 18 år och äldre kan:

- Inneha upp till 30 gram cannabis, torkad eller jämförbar med icke torkade former.
- Dela upp till 30 gram av legal cannabis med andra vuxna.
- Köpa torkad eller färsk cannabis och cannabisolja i licensierade butiker eller från statligt licensierade online-butiker.
- Odla upp till fyra plantor per hushåll.
- Göra cannabisprodukter hemma som mat och drycker så länge inte organiska lösningsmedel (organic solvents) används för att göra koncentrat.

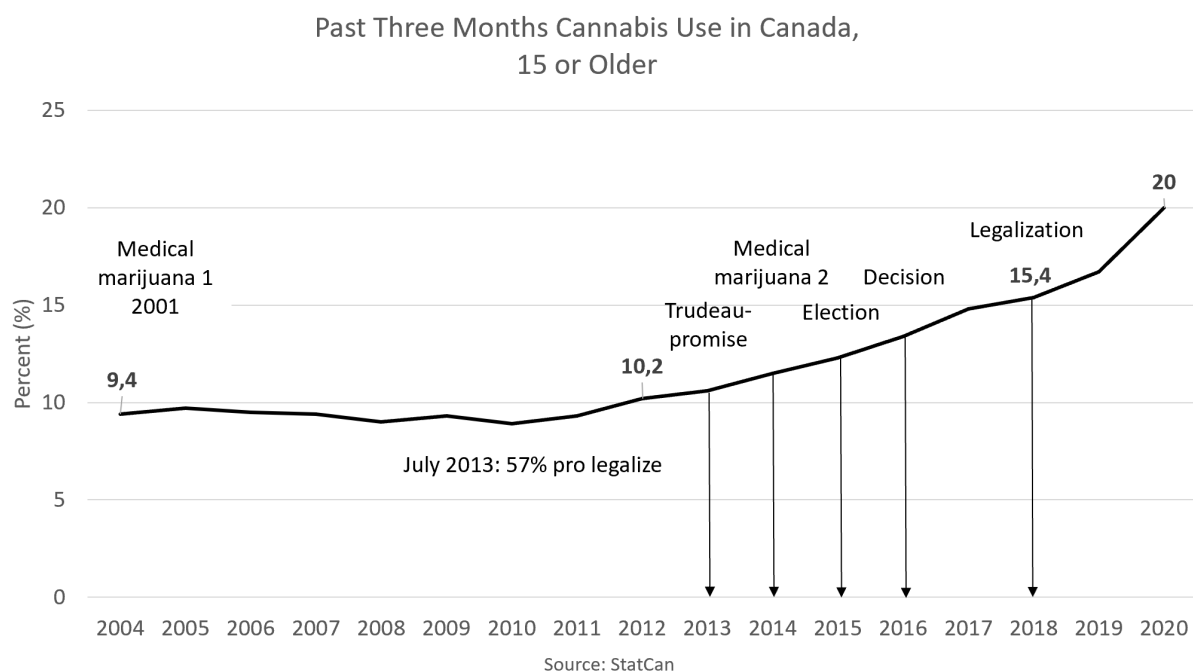
Gränserna för innehav baseras på torkad cannabis. Ett gram motsvarar:

- 5 gram färsk cannabis
- 15 gram av ätbara produkter
- 70 gram av drickbara produkter
- 0,25 gram av koncentrat (fast eller flytande)
- 1 cannabisfrö

Det innebär som exempel att vuxna kan inneha upp till 150 gram färsk cannabis eller 7,5 gram koncentrat.

Användning

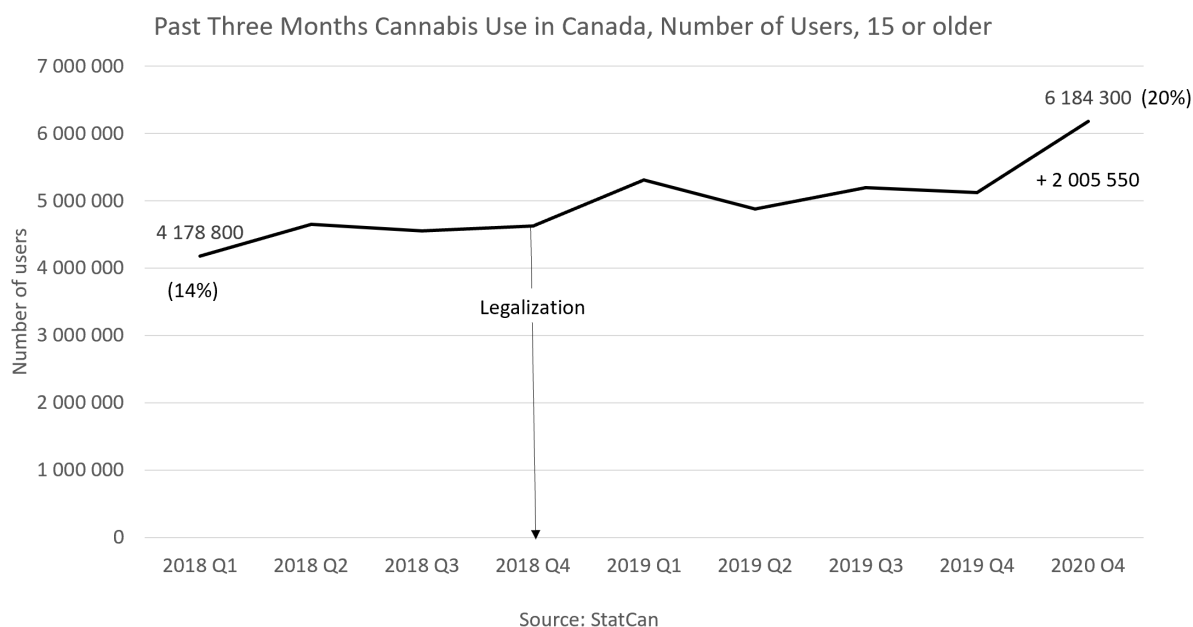
Fram till 2011-2012 har användningen varit stabil för att de kommande 10 åren fördubblas. Det är också under den perioden som den politiska diskussionen om legalisering intensifieras och lagstiftningen för medicinsk cannabis liberaliseras.



Den statliga kanadensiska statistikmyndigheten Statistics Canada använder främst tremånadersmättet i sin statistik (använt cannabis senaste tre månaderna). Det måttet används inte i Sverige.

Under perioden 2004–2020 har antalet cannabisanvändare i Kanada som använt cannabis de senaste tre månaderna ökat med 100 procent, från 9,4 till 20 procent (15 år och äldre).

Enbart under perioden 2018-2020 har antalet användare ökat från 4,1 miljoner eller 14 procent strax före legaliseringen till 6,1 miljoner eller 20 procent tre år senare, en ökning med 2 miljoner på en befolkning på 30 miljoner (15 år och äldre).



I den årliga rapporten Canadian Cannabis Survey² redovisas även 12-månadersprevalensen. För 2020 ligger den på 27 procent vilket motsvarar 8,1 miljoner och kan jämföras med Sverige där tre procent (16-84 år) uppger att de använt cannabis de senaste 12 månaderna vilket motsvarar 243 000 individer.

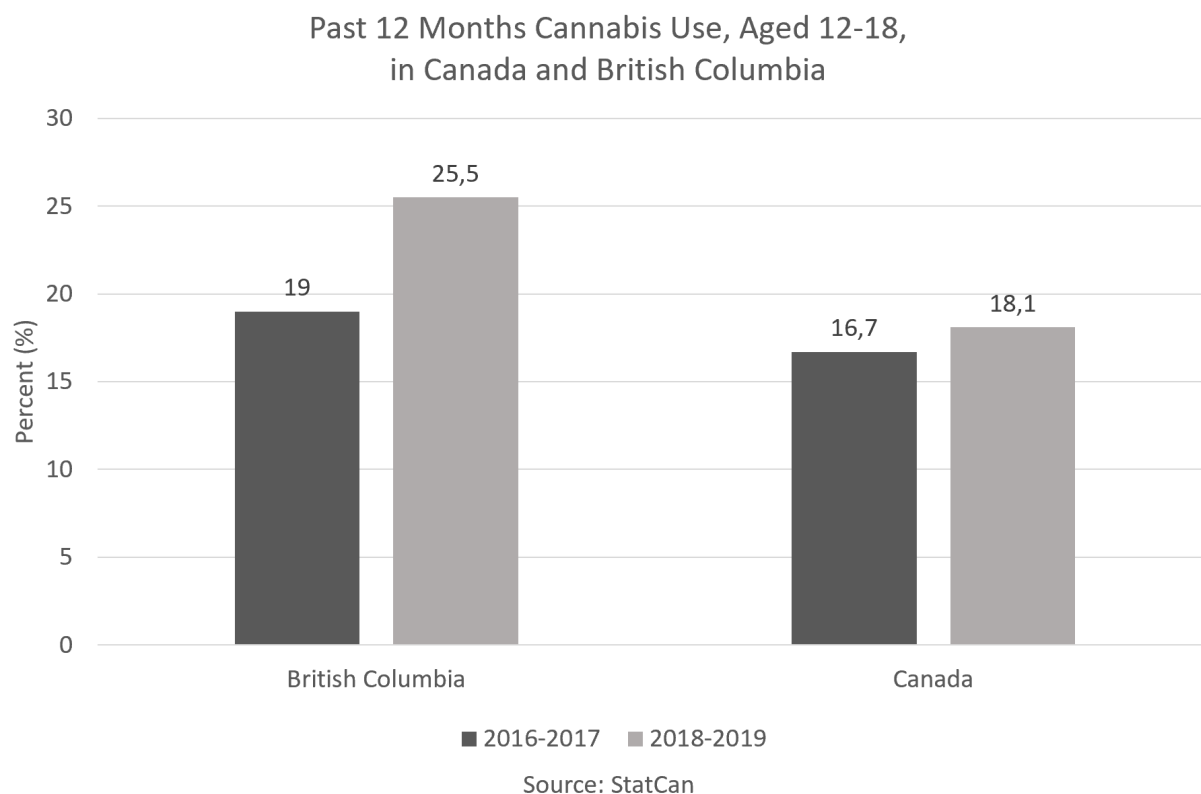
Det betyder att det i Kanada finns 270 000 per miljon invånare mot 30 000 i Sverige som uppger att de använt cannabis de senaste 12 månaderna.

I Canadian Cannabis Survey redovisas även 30-dagarsprevalensen vilken också kan jämföras med Sverige. I Kanada uppger 18 procent (16 år och äldre) att de använt cannabis de senaste 30 dagarna. I Sverige är det 1,1 procent. Skillnaden i cannabisanvändning mellan Kanada och Sverige är därmed betydande.

I åldersgruppen 18-25 år har antalet användare (senaste tre månaderna) ökat från 815 700 första kvartalet 2018, strax före legaliseringen, till 1 240 100 tre år senare, fjärde kvartalet 2020. En ökning med 424 400 användare.

En ökning i användningen har också skett bland ungdomar 12-18 år i Kanada och särskilt i British Columbia.

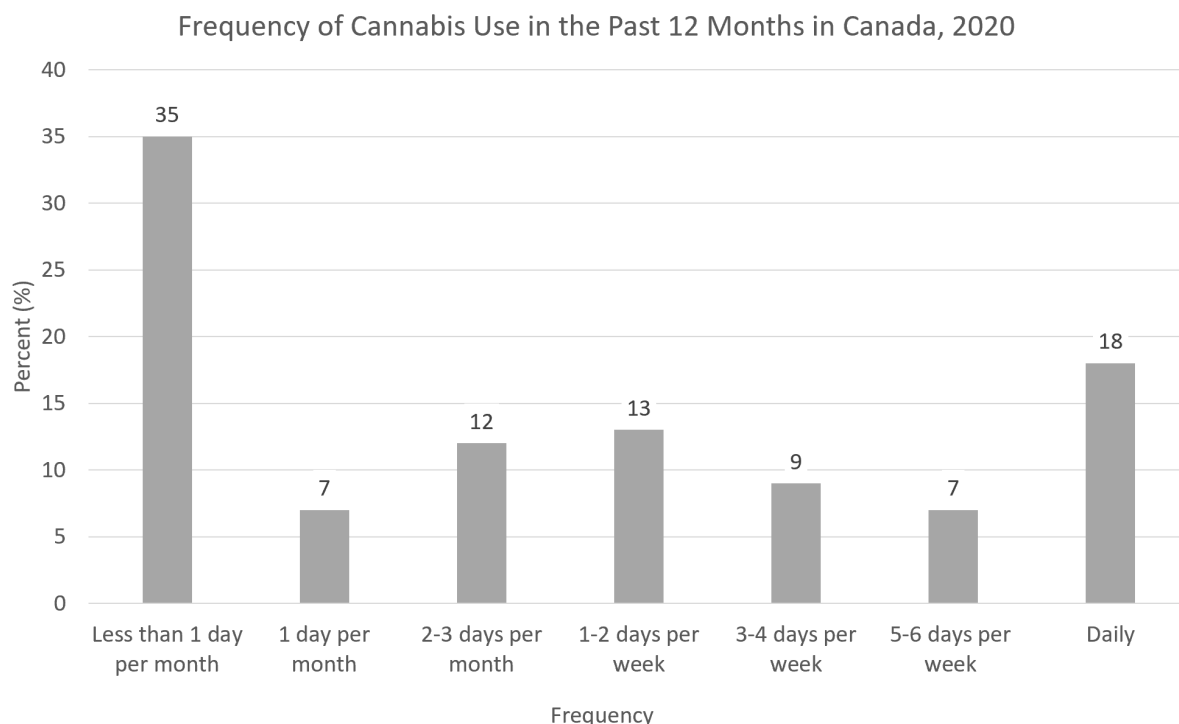
² Canadian Cannabis Survey 2020 <https://www.canada.ca/en/health-canada/services/drugs-medication/cannabis/research-data/canadian-cannabis-survey-2020-summary.html#a2>



Frekvens

När det gäller frekvens i användningen har frågan ställts till de som uppger att de använt cannabis de senaste 12 månaderna hur ofta de använder.

Av de 27 procent eller 8,1 miljoner (15 år och äldre) som använt cannabis senaste 12 månaderna uppger 25 procent eller 2 miljoner att de använder dagligen (18%) eller 5-6 gånger per vecka (7%). Det betyder att närmare 7 procent av hela den vuxna befolkningen har ett dagligt eller nästan daglig användning.



I Sverige används ett annat frekvensmått vilket försvårar en jämförelse. Här ställs frågan till de som använt cannabis senaste 12 månaderna hur många gånger man använt under året. Svartalternativen här är:

1 ggn, 2-4 ggr, 5-10 ggr, 11-20 ggr, 21-50 ggr och 50+ ggr. Det går här inte att veta hur många gånger 50+ - gruppen har använt, det kan vara från 50 gånger under ett år till dagligen.

I CAN:s undersökning från 2017 uppger 14% att de har använt cannabis 50 gånger eller fler senaste året vilket motsvarar 34 000 eller 0,4 procent av hela den vuxna befolkningen.

En jämförelse kan göras på följande sätt. Enligt StatCan´s data i grafen uppger 47 procent av de som använt cannabis senaste 12 månaderna att de använt en dag per vecka eller mer (13+9+7+18). Det motsvarar det svenska måttet 50+ gånger, som kan vara allt från en gång i veckan till dagligen.

I Kanada utgör den gruppen 3,8 miljoner eller 12 procent av befolkningen mot 0,4 procent i Sverige. Skillnaden är således betydande.

Påverkan

I Canadian Cannabis Survey ställs också frågan hur många timmar en vanlig dag för användning som personen är påverkad ("stoned" or "high"). Frågan ställs till de 18 procent (5,4 miljoner) som uppger att de använt cannabis senaste 30 dagarna. Motsvarande fråga finns inte i svenska undersökningar.

Svaren fördelar sig på följande sätt:

Mindre än 1 timme	14 %
1-2 timmar	35 %
3-4 timmar	36 %
5-6 timmar	9 %
Sju timmar eller mer	7 %

Det betyder att cirka 380 000 uppger att de en vanlig dag för användning är påverkade sju timmar eller mer och cirka 480 000 fem-sex timmar.

Som framgår av ovan redovisade data har både antalet användare, användningen och frekvensen i användningen ökat i Kanada.

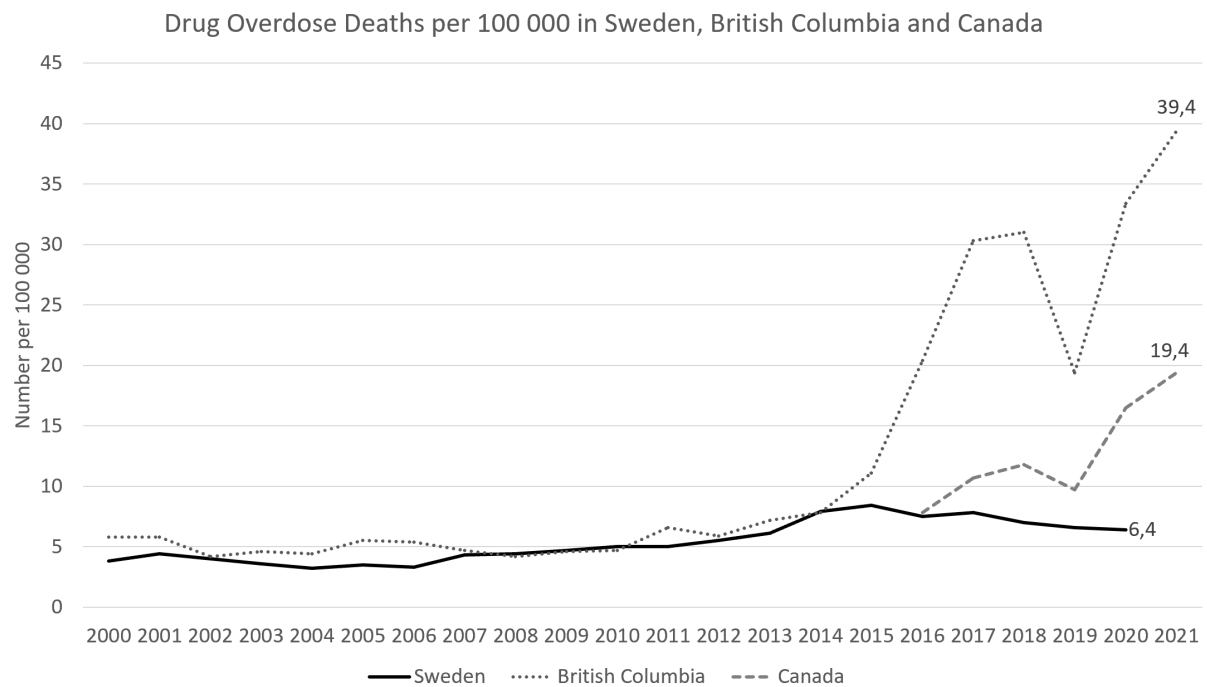
Narkotikadödlighet

Ett argument för legalisering som framförs i debatten är att det skulle minska narkotikadödligheten. Tanken är här att fler skulle välja att använda cannabis i stället för opioider men också metamfetamin och kokain.

Kanada liksom USA har sedan ett antal år drabbats hårt av en opioidepidemi, men även av metamfetamin och kokain med stigande dödstal som följd. I Kanada och särskilt i provinsen British Columbia har ökningen varit mycket stor sedan 2014-2015. De svenska dödstalen är betydligt lägre och medan de ökat i Kanada har de minskat i Sverige.

Jämförelser av dödstal ska dock göras med viss försiktighet och reservation för att sättet att dokumentera dödstal kan skilja sig. Här redovisas data från Statistics Canada för hela Kanada, data från Coroners Service i British Columbia och Sveriges rapportering till det europeiska narkotikacentret EMCDDA. Uppgifterna för Kanada och BC är en prognos för 2021 baserat på data fram till och med juli 2021.

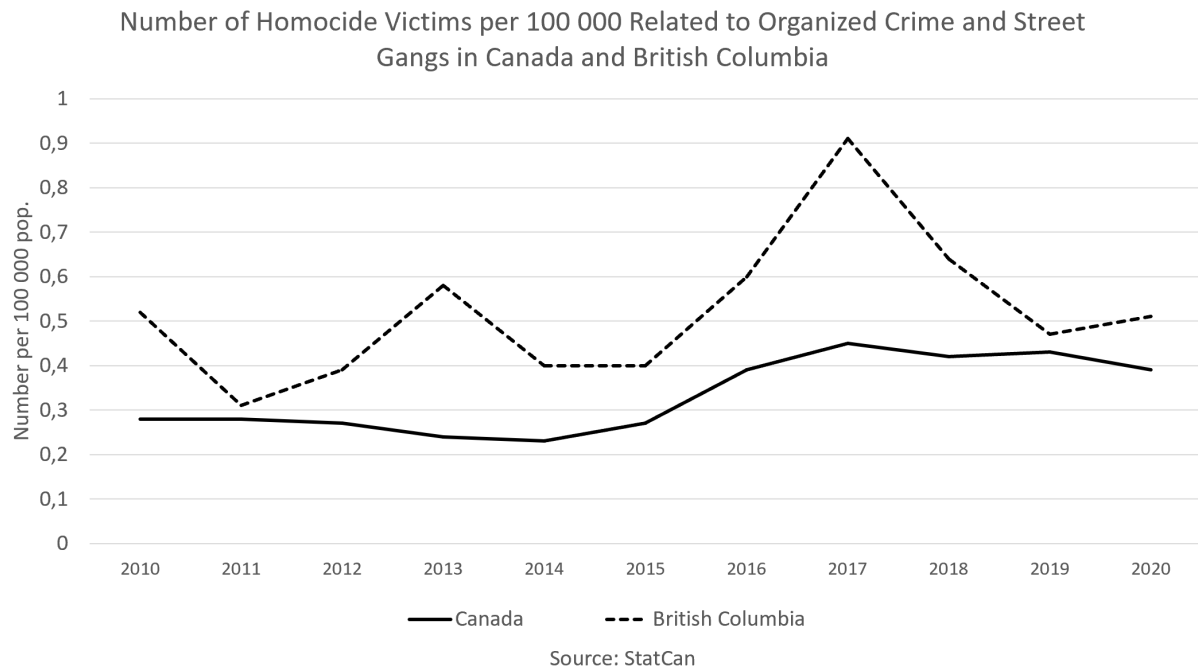
Utvecklingen i Kanada och British Columbia tyder också på att legaliseringen av cannabis inte har bidragit till att minska narkotikadödligheten.



Gängrelaterade mord

I statistiken över mord i Kanada redovisas mord som är kopplade till eller misstänkt kopplade till organiserad brottslighet ("organized crime") och gäng ("street gang").

Av den statistiken är det svårt att se att legaliseringen av cannabis nämnvärt påverkat utvecklingen. Kort tid har gått och det är för tidigt att dra några slutsatser, men medan en viss minskning skett i landet som helhet har en viss ökning skett i British Columbia under 2019, första året med legalisering. Nivån på denna typ av mord är jämförbar med Sverige.

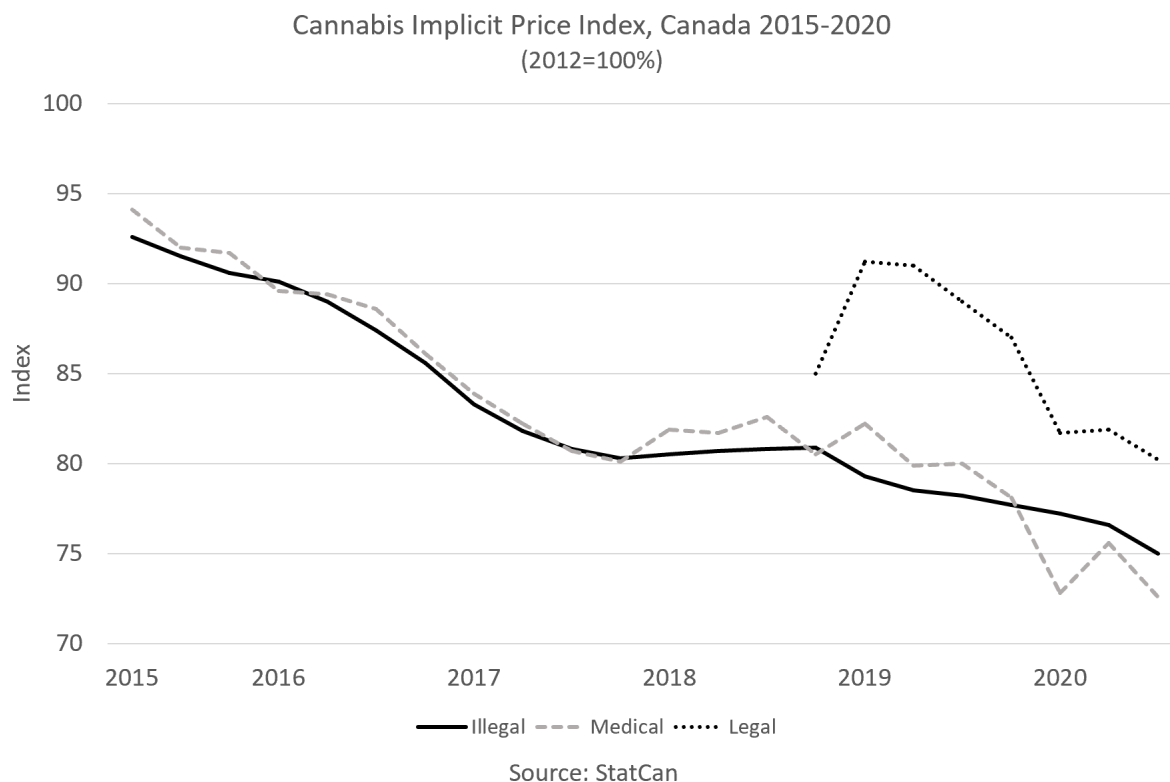


Legal och illegal marknad

Ett av syftena med en legalisering är att konkurrera ut och ersätta en illegal marknad med en legal för att därigenom minska den narkotikarelaterade kriminaliteten, få kontroll över produkter och kunna beskatta konsumtionen.

Det är givet att en legalisering också får dessa effekter. Frågan är dock i vilken grad den illegala marknaden ersätts av en legal och hur förhållandet mellan dessa marknader utvecklas över tid.

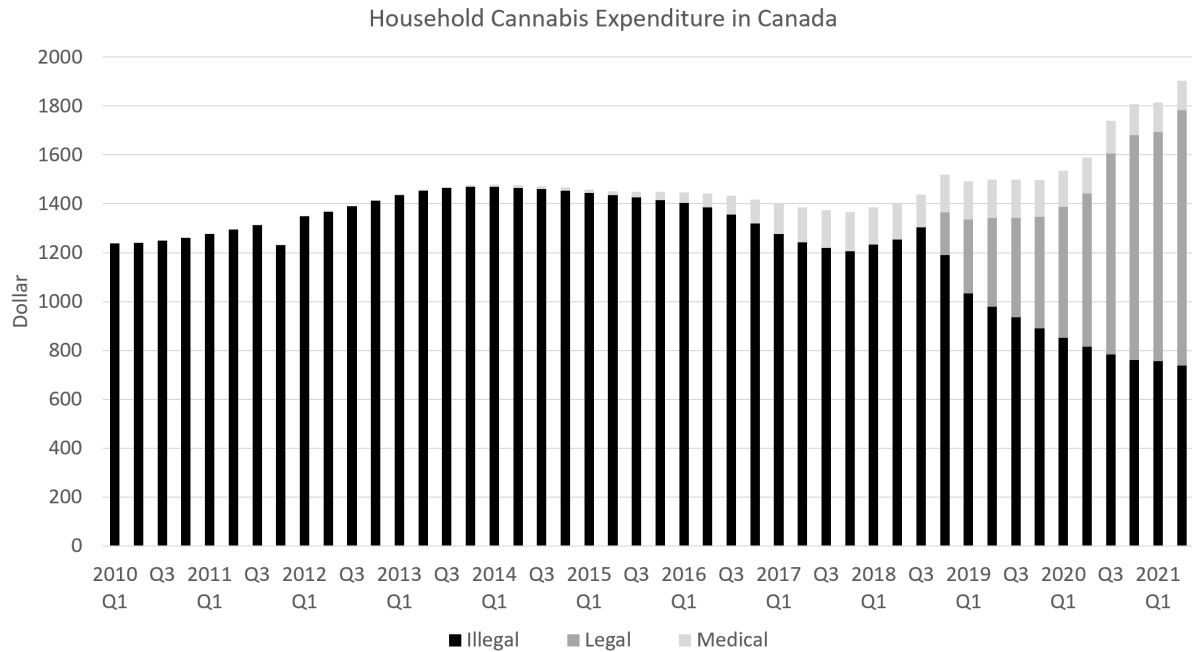
Tillgängliga data visar att en legal marknad etablerats i Kanada. Samtidigt kvarstår en betydande illegal marknad vilket innebär att två marknader finns som konkurrerar med varandra och där priset sjunkit.



Följden är att den totala marknaden ökat, här mätt i hushållens kostnader för cannabis.

Den tendens som går att se är att takten i minskningen av den illegala marknaden avtagit med tiden. Om den tendensen består innebär det att den illegala marknaden kommer att minska i långsammare takt och bestå över tid.

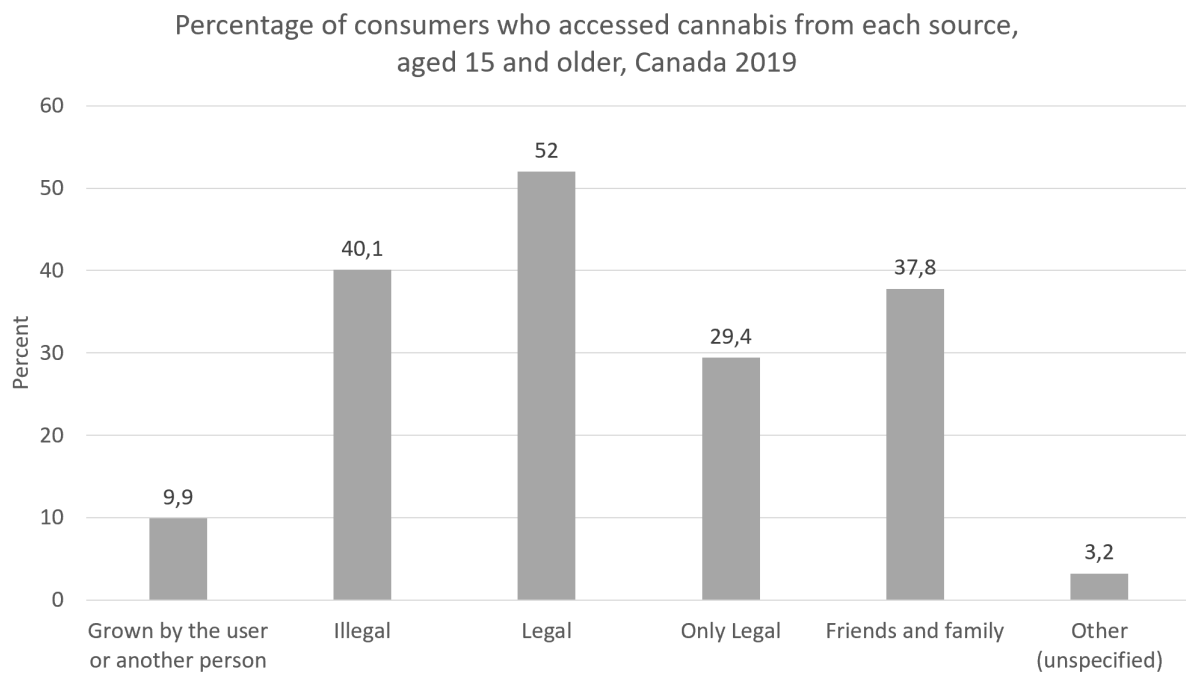
En förklaring till detta är att alla ungdomar som inte uppfyller åldersgränsen för legalt inköp är hänvisade att skaffa cannabis på olaglig väg. En förklaring är också att många väljer det lägre pris som olaglig och obeskattad cannabis erbjuder. Ytterligare en förklaring kan vara tillgängligheten där olaglig cannabis i vissa fall kan vara lättare att skaffa om avståndet till närmaste cannabisbutik är för långt.



Source: StatCan

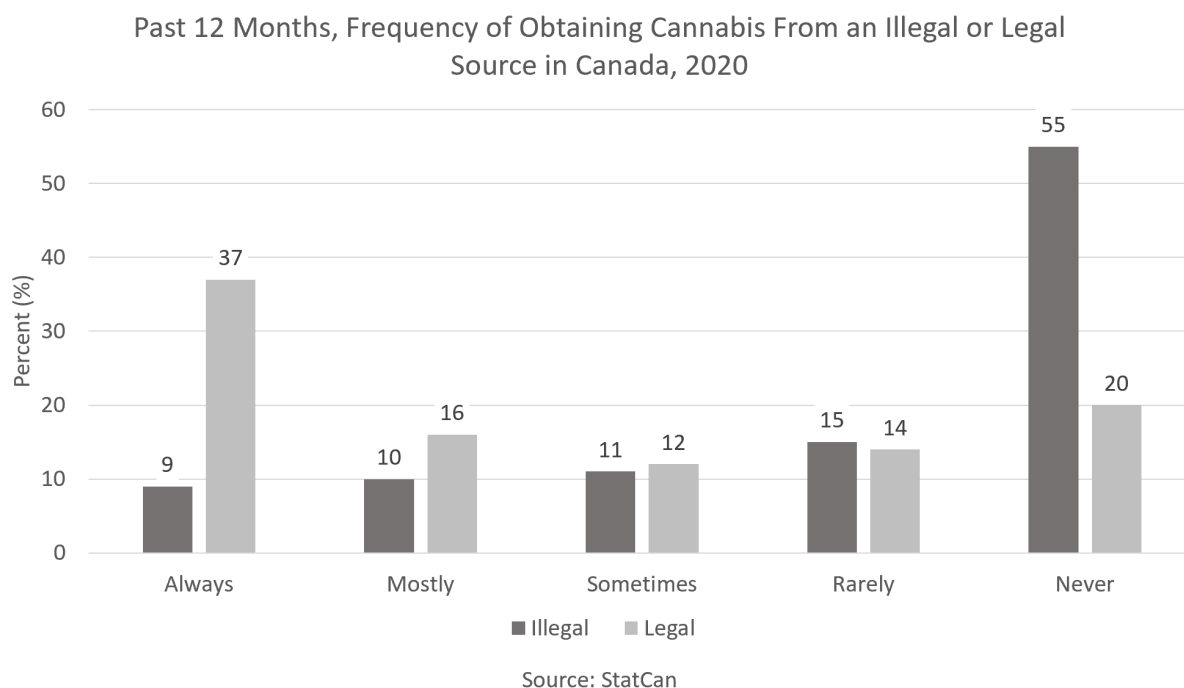
Med de stora skillnaderna i prevalens mellan Kanada och Sverige med 27 respektive 3 procent som använt cannabis det senaste året innebär det att den illegala marknaden är större per miljon invånare i Kanada som legaliserat men har en kvarstående illegal marknad än i Sverige som har ett förbud och där hela marknaden är illegal.

Ett annat mått på den illegala och legala marknaden är hur cannabisanvändare skaffar cannabis. Många kunder och köpare skaffar cannabis från båda marknaderna, men endast 30 procent använder enbart den legala marknaden (2019).



Source: StatCan

I en undersökning ett år senare (2020) har frågan ställts på ett annat sätt men där andelen som enbart köper legal cannabis har ökat. Många använder båda marknaderna och fortfarande är den illegala marknaden betydande.



Skatteintäkter och kostnader

Beskattningen av cannabis sker genom en federal accis och på provinsnivå skatt på försäljning. Hittills har Kanadas finansminister inte redovisat några detaljer av skatteintäkter sedan legaliseringen. De enda publicerade data som finns gäller de första fem månaderna efter legaliseringen.³ Att skatteintäkter ökat i takt med att konsumtionen och den legala marknaden ökat är klart, hur mycket är dock inte redovisat.

Någon cost-benefit-analys som gäller Kanada sedan legaliseringen har inte gjorts och vi vet därför inte hur ekonomin kring cannabis ser ut.

Få studier och beräkningar har gjorts om förhållandet mellan skatteintäkter och kostnader för samhället. I studien *Economic and Social Costs of Legalized Marijuana* från Centennial Institute 2018, görs en beräkning av skatteintäkter och kostnader i Colorado. Enligt studien är legaliseringen ingen bra affär för samhället. Studien, som inte är heltäckande, visar att för varje dollar staten får in i skatt är kostnaden för samhället 4,50 dollar.

³ Gibbs et al, oktober 2021. Cannabis legalisation – Canada's Experience – a Research report by Public First.

Rapporten *Working Paper on Projected Costs of Marijuana Legalization in Rhode Island*, April 2017 är en partsinlägga från organisationen SAM, Smart Approaches to Marijuana. SAM bedriver ett aktivt arbete mot legalisering. Även denna beräkning visar att kostnaderna är större än statens beräknade skatteintäkter.

Detta talar för att samhällets samlade kostnader för olika konsekvenser av cannabisanvändning i likhet med det vi sedan länge vet om tobak och alkohol är betydligt större än skatteintäkterna. Framtida studier och analyser kan förhoppningsvis ge en klarare bild av detta.

Slutsatser

Användningen av cannabis i Kanada ligger jämfört med Sverige på en mycket hög nivå. Ökningstakten är också högre. Ökningen har skett över tid samtidigt som lagstiftningen successivt har förändrats i mer tillåtande riktning och den politiska processen inför legaliseringen pågått. Med legaliseringens införande har användningen ökat ytterligare.

Förändrade attityder kan antas ha påverkat politiker och lagstiftning som i sin tur påverkat och förstärkt förändringen i attityder.

Givet de risker och skadeverkningar som cannabisanvändning innebär och som forskningen visar är det rimligt att anta att en hög och ökande användning i befolkningen också medför olika konsekvenser på kort men framför allt på längre sikt.

När det gäller narkotikadödlighet tyder inget på att legaliseringen av cannabis minskat denna vilket talar för att andra faktorer har betydelse för narkotikadödligheten.

Inte heller har legaliseringen nämnvärt påverkat gängrelaterade mord vilket talar för att det även här är andra faktorer som har betydelse för detta.

När det gäller den illegala marknaden har legaliseringen inneburit att en legal marknad etablerats men där en betydande illegal marknad ännu kvarstår. Två marknader har etablerats och som konkurrerar om kunderna med pris och tillgänglighet som vapen och där den totala marknaden har ökat. Många användare skaffar cannabis på båda marknaderna.

Trots legaliseringen är den kvarstående illegala marknaden i Kanada större per miljon invånare än i Sverige med ett förbud. Förklaringen är den stora skillnaden i nivån på användningen.

En politik och lagstiftning som kan hålla användningen på en låg nivå leder således till en mindre illegal marknad och till mindre risker och färre skadeverkningar.