

Polisens insatser mot narkotikabrottsligheten

- Omfattning, karaktär och effekter

RAPPORT 2003:12

BRÅ – centrum för kunskap om brott och åtgärder mot brott

Brottsförebyggande rådet (BRÅ) verkar för att brottsligheten minskar och tryggheten ökar i samhället. Det gör vi genom att ta fram fakta och sprida kunskap om brottslighet, brottsförebyggande arbete och rättsväsendets reaktioner på brott.

Denna rapport kan beställas hos bokhandeln eller hos
Fritzes Kundservice, 106 47 Stockholm. Telefon 08-690 91 90,
fax 08-690 91 91, e-post order.fritzes@liber.se

Produktion:

Brottsförebyggande rådet, Information och förlag,
Box 1386, 111 93 Stockholm. Telefon 08-401 87 00, fax 08-411 90 75,
e-post info@bra.se

BRÅ på Internet www.bra.se

ISSN 1100-6676, ISBN 91-38-32067-3

Författare: Sven Granath, Daniel Svensson, Peter Lindström

Omslag: Britton & Britton

Tryck: Edita Norstedts Tryckeri 2003

© Brottsförebyggande rådet

Innehåll

FÖRORD	5
SAMMANFATTNING	6
Allt fler poliser bekämpar narkotikabrott	6
Missbruket ökar	7
Polisens insatser ger vissa effekter	7
Att minska tillgången på narkotika undervärderas	8
INLEDNING	9
POLISENS BEKÄMPNING AV NARKOTIKABROTTLIGHET	12
Organisation och resurser	12
Olika typer av insatser	15
Flera källor bidrar till kunskap om narkotikabrott	22
Insatser mot konsumtionen dominerar	24
NARKOTIKAMISSBRUKETS UTVECKLING	27
Fler ungdomar provar narkotika	27
Det tunga narkotikamissbruket har ökat	29
Sammanfattande kommentar	32
EFFEKTER AV POLISENS INSATSER	33
Svaga samband mellan polisinsatser och missbruksutvecklingen	33
Begränsade individualpreventiva effekter	35
Narkotikaingripanden påverkar bilstölder men inte inbrott	37
Sammanfattande diskussion utifrån de narkotikapolitiska målen	39
REFERENSER	40
BILAGOR	42
ENGLISH SUMMARY	58

Förord

En förutsättning för att narkotikasituationen i Sverige ska förbättras är att olika aktörer tar ett gemensamt ansvar. Föräldrar, skola, socialtjänst men självklart också rättsväsendet har en viktig uppgift i att till unga människor förmedla riskerna med droger i allmänhet och narkotika i synnerhet. När det gäller personer med missbruksproblem har samhället givetvis både rehabiliterande och kontrollerande funktioner.

Polisen är utan tvekan en mycket viktig aktör i den svenska narkotikabekämpningen. Narkotikapolitikens tre delmål – att minska nyrekryteringen, förmå fler missbrukare att upphöra med sitt missbruk och minska tillgången på narkotika – har alla relevans för polisens arbete mot narkotikan.

Brottsförebyggande rådet (BRÅ) fick i april år 2002 regeringens uppdrag att utvärdera effekterna av polisens arbete mot narkotikabrottsligheten. I uppdraget ingick bland annat att belysa vilken påverkan de narkotikapolitiska målen hittills hade haft på polisens arbete mot narkotikabrottsligheten. Att analysera effekterna av detta arbete ingick också. I uppdraget framhålls särskilt att utvärderingen ska ta hänsyn till att utvecklingen av narkotikabrottsligheten delvis styrs av faktorer som ligger utanför polisens kontroll, exempelvis förändrade attityder och andra myndigheters insatser på området.

Narkotikabrottsligheten är förhållandevis komplex. Polisens insatser består, förutom av att ingripa mot narkotikapåverkade personer, också av att bedriva spaning och utredning mot organiserad narkotikahandel. Båda dessa nivåer är sannolikt nödvändiga i bekämpningen av narkotikaproblemet. Av stor betydelse är att polisens arbete sker på ett så sammanhållet sätt som möjligt där den ena nivåns insatser integreras med det arbete som sker på andra nivåer.

Författare till denna rapport är Sven Granath, Daniel Svensson och Peter Lindström, samtliga verksamma vid BRÅ. Jur. kand. Helena Andersson har bidragit med underlag till avsnittet om insatser mot grova narkotikabrott. Rapporten har vetenskapligt granskats av professor Eckart Köhler vid Stockholms universitet. Under arbetets gång har Rikspolisstyrelsen lämnat värdefulla synpunkter.

Stockholm i november 2003

Jan Andersson
Tf. generaldirektör

Peter Lindström
Enhetschef

Sammanfattning

Polisen har blivit en alltmer central aktör i samhällets arbete för att minska narkotikamissbruk. Narkotikakommissionen har konstaterat att kontrollinsatserna, som till stor del bygger på polisens arbete, numera dominerar narkotikabekämpningen. Vård- och behandlingsinsatser, liksom förebyggande arbete, har däremot varit föremål för omfattande nedskärningar och nedprioriteringar under 1990-talet. Det är därför viktigt att kartlägga och utvärdera polisens narkotikabekämpning. Inte minst för att se om resurserna används på ett rationellt sätt.

Allt fler poliser bekämpar narkotikabrott

Polisen lägger allt större resurser på arbetet mot narkotikabrottsligheten. De senaste årens verksamhetsberättelser visar att sex procent av polisens totala budget läggs på bekämpning av narkotikabrottsligheten. Det är en fördubbling jämfört med 1980-talet. En bidragande orsak till detta är bland annat den skärpta lagstiftningen, framför allt kriminaliseringen av det egna bruket och den påföljande straffskärpningen år 1993. Nollgränsen för narkotika i trafiken (år 1999) har också bidragit.

Den del av polisens narkotikabekämpning som har ökat mest sedan början av 1990-talet är insatser långt ut i missbrukskedjan. Eget bruk av narkotika, det vill säga ringa narkotikabrott, är den gärningstyp som står för den enskilt största ökningen i statistiken. Överlåtelse eller försäljning av narkotika, ett narkotikabrott som oftast bedöms som brott av normalgraden, har minskat under motsvarande period. Lagföringar avseende grövre brott har i det närmaste legat på en konstant nivå.

Den största förändringen i polisens arbete mot narkotikabrottsligheten är att poliser som tidigare inte arbetat direkt mot narkotika i dag gör det. Ett exempel är ordningspolisen som inte sällan kommer i kontakt med missbrukare och ungdomar som använt narkotika eller andra berusningsmedel. Trafikpoliser som ingriper mot "drograttfylla" är ett annat. De personalgrupper som i huvudsak arbetar mot narkotikabrott, framför allt vid de så kallade narkotikarotlarna eller motsvarande, har däremot inte ökat i någon större omfattning.

Det faktum att nya personalkategorier kommit att inkorporeras i arbetet mot narkotikabrotten har ställt stora krav på internutbildningen. Här har polisen i stort sett lyckats bra, i så måtto att de flesta poliser i yttre tjänst har deltagit i utbildning om drogtecken- och symptom. Mindre bra har polisen lyckats med att, från en redan hög nivå få ner andelen negativa provsvar bland de yngsta som tagits med för provtagning i samband med misstanke om bruk av narkotika. Andelarna negativa provsvar i åldersgruppen 15–19 år var drygt 40 procent år 2002. En betydande andel av de ungdomar som polisen misstänker för eget bruk visar sig således vara oskyldiga.

Missbruket ökar

Missbruket ökar i flera avseenden. Dels ökar antalet ungdomar som experimenterar med narkotika, även om det finns en tendens till avmattning de senaste åren, dels ökar antalet så kallade tyngre narkomaner. En mer eller mindre kontinuerlig påspädning har skett till denna kategori under en följd av år, även om regionala variationer förekommer. Konsekvenserna av missbruket syns också i form av ökad narkotikarelaterad dödlighet.

Bakgrunden till ökningarna är mångfasetterad och hänger samman med förändringar i samhället sedan början av 1990-talet, som minskad välfärd och ökad internationalisering. Icke desto mindre baseras den svenska narkotikapolitiken i hög grad på den straffrättsliga dimensionen. Med andra ord har ansvaret för att lösa problemen i allt högre grad kommit att läggas på polisen och andra delar av rättsväsendet.

Polisens insatser ger vissa effekter

Effekter av polisens insatser har analyserats bland annat utifrån skillnader mellan olika polismyndigheter över tid. Det mönster som framkommer är att polisens narkotikabekämpning har begränsade effekter på missbrukets utveckling. Detta var knappast oväntat och förklaras av narkotikamissbrukets komplexa natur. En faktor som dock verkar sammanfalla med framför allt utvecklingen av det tyngre missbruket på regional nivå, är beslagen av narkotika. I de län där narkotikabeslagen ökat, har missbruket om inte minskat så åtminstone ökat i en lägre takt. Tydligast har detta varit i mindre län. En försiktig tolkning är att man där lyckats störa handeln och minska tillgången på narkotika.

En tidsserieanalys över de senaste decennierna pekar också mot ett samband mellan ungdomars minskade experimenterande med narkotika under 1980-talet och en tydlig prioritering av överlåtelsebrott. Möjligen kan det vara så att polisen genom att beivra dessa brott ökar den så kallade söktiden, den tid som krävs för att få tag på narkotika. Detta kan i sin tur föra med sig att färre ungdomar kommer i kontakt med narkotika.

Generellt sett tycks rättsväsendets insatser däremot i liten utsträckning bidra till att avbryta några missbrukarkarriärer. Majoriteten (56 procent) av dem som lagförs för narkotikabrott återfaller i narkotikabrott inom tre år. Även i de yngsta åldrarna, 15–19 år, är återfallsfrekvensen hög (46 procent). Bakom dessa höga återfallsfrekvenser ligger rimligen det faktum att de som lagförs vanligen är förankrade i kriminella livsstilar och i hög grad är kända sedan tidigare av polisen (90 procent är lagförda för något brott tidigare varav narkotikabrott är vanligt förekommande).

En populär uppfattning inom polisen är att man genom att arbeta mot narkotikamissbrukarna kan få ner nivåerna på tillgreppsbrott, framför allt bilbrott (stöld av, från och ur bil), eftersom narkomaner antas stå för en ansenlig del av dessa brott. I analyserna framkommer att det kan finnas visst fog för det antagandet, åtminstone på lokal nivå. I de länsvisa jämförelser som gjorts fanns tendenser till att län som kraftsamlat mot narkotikabrott också fått en minskning av bilbrott. Nedgången är dock temporär och

sker inte med automatik. Mycket talar för att polisens bekämpning av narkotikabrotten i det här fallet är ett strategiskt sätt att komma åt och störa ett välkänt klientel.

Att minska tillgången på narkotika undervärderas

Målet för den svenska narkotikapolitiken är ett narkotikafritt samhälle. Detta ska uppnås genom att

- minska nyrekryteringen till missbruk
- förmå fler missbrukare att upphöra med sitt missbruk
- minska tillgången på narkotika.

Polisen har under senare tid fokuserat på det första målet – att minska nyrekryteringen och då särskilt av yngre. Det sker dels genom insatser som riktas direkt mot ungdomar, dels genom att i stor omfattning ingripa mot redan etablerade och kända narkomaners bruk och mindre innehav. Anledningen är att dessa antas bidra till att sprida missbruket vidare. Det är dock svårt att se några effekter av detta arbete, inte minst eftersom ungdomars narkotikabruk i hög grad påverkas av andra omständigheter. Exempelvis tenderar ungdomar i olika länder att bli allt mer lika varandra, vilket för Sveriges del innebär ökad nyfikenhet på droger. På denna punkt kan man dock hävda att polisen har ökat sina insatser i linje med ett ökande experimenterande med narkotika. Det kan inte uteslutas att detta har bidragit till att Sverige internationellt sett fortfarande ligger på en relativt låg nivå ifråga om andelen ungdomar som prövat narkotika.

När det gäller det andra målet – att få missbrukare att upphöra med sitt missbruk – har polisen en svår uppgift. Analyserna i denna rapport visar att återfallen i narkotikabrott är påfallande vanliga bland dem som lagförs. Följaktligen har de kraftiga ökningarna av polisingripanden mot kända missbrukare under det senaste årtiondet inte resulterat i en minskad narkomanpopulation. I stället har antalet tunga narkomaner ökat kraftigt och ligger i dag enligt tillgängliga data på en genomsnittlig europeisk nivå. Det tyder på att även om de repressiva åtgärderna kan påverka nivåerna på det experimentella narkotikabruket, har de svårare att minska rekryteringen till tungt missbruk.

Det tredje målet – att minska tillgången på narkotika – är givetvis i hög grad en polisiär uppgift. Det är dock inte i första hand detta mål man fokuserat på när polisens arbete mot narkotika ökat. Analyserna visar emellertid att det är just i samband med ökade insatser mot narkotikahandeln och fler narkotikabeslag, som relativa minskningar av missbruket kan iaktas – åtminstone på regional nivå. Möjligen har alltså sådant polisarbete undervärderats när det gäller att uppnå de narkotikapolitiska målen.

Inledning

En stor del av polisens arbete har koppling till såväl legala som illegala droger. Alkohol förekommer många gånger i samband med våldsbrottslighet och i situationer som rör den allmänna ordningen och säkerheten. En ökad användning av alkohol förväntas på olika sätt påverka belastningen på polisen. Narkotika finns med i polisens arbete både som ett eget resultatområde men också i samband med traditionell brottsbekämpning. En relativt begränsad del av polisens resurser (omkring sex procent av den totala budgeten) används direkt till narkotikabekämpning. Om även den narkotikarelaterade brottsligheten (exempelvis många stöldbrott) inkluderas, skulle storleken på polisens resurser för narkotikabekämpningen öka påtagligt. En minskad användning av narkotika skulle sannolikt påverka brottsligheten i stort.

Ett narkotikafritt samhälle är det övergripande mål som statsmakterna satt upp för narkotikapolitiken. Detta har sedan delats in i tre mer konkreta mål¹:

- minska nyrekryteringen till missbruk
- förmå fler missbrukare att upphöra med sitt missbruk
- minska tillgången på narkotika.

Dessa mål rör givetvis inte bara polisen och rättsväsendet. Den svenska narkotikabekämpningen kan beskrivas som tredelad med förebyggande insatser, behandling och rehabilitering samt kontrollinsatser. Narkotikakommissionen konstaterade i *Vägvalet – Den narkotikapolitiska utmaningen* (SOU 2000:126) att kontrollinsatserna fått en allt större betydelse i bekämpningen av narkotikaproblemet. Samtidigt framgår av olika källor att narkotikamissbruket ökat i omfattning under det senaste decenniet. Det finns exempelvis fler tunga missbrukare i dag än tidigare. Alltfler unga människor är nyfikna på narkotika. Den negativa utvecklingen kan givetvis inte lastas någon enskild aktör i narkotikabekämpningen. Däremot är det av stor vikt att samhällets insatser mot narkotikaproblemet följs upp för att man ska kunna bedöma om de kan anses vara optimala.

Polisens förutsättningar att bekämpa narkotikabrottsligheten har också förändrats på olika sätt de senaste åren. En viktig omständighet är den skärpta lagstiftningen. För eget bruk av narkotika infördes år 1993 fängelse i straffskalan, vilket har medfört att antalet personer lagförda för narkotikabrott har ökat kraftigt (BRÅ, 2000). År 1999 infördes nollgräns för narkotika i trafiken. Även detta har sannolikt inneburit fler lagföringar för narkotikabrott, eftersom den enskilde polisen vid misstanke om så kallat drograttfylleri har större befogenheter att besluta om ingripande med tvångsmedel än vid misstanke om enbart eget bruk av narkotika. Ingripanden mot drograttfylleri resulterar i sin tur ofta även i anmälningar avseende eget bruk eller innehav av narkotika.

¹ Se till exempel *Nationell narkotikahandlingsplan* (prop. 2001/02:91)

En annan omständighet, som givetvis påverkar polisens förutsättningar att bekämpa narkotikabrottsligheten, är den fortgående globaliseringen och internationaliseringen. Rörligheten mellan Sverige och andra länder har ökat och kulturella trender – inte minst bland ungdomar – korsar nationsgränser. Det experimentella bruket av narkotika ligger på en betydligt högre nivå i många andra europeiska länder och har också visat en uppåtgående trend under 1990-talet (CAN, 2003). För Sveriges del torde detta innebära såväl ett ökat inflöde av olika preparat som en större nyfikenhet på och förändrad inställning till narkotika inom vissa grupper.

Uppdraget

I samband med att regeringen överlämnade den nationella handlingsplanen mot narkotika till riksdagen, fick BRÅ i april år 2002 i uppdrag att utvärdera effekterna av polisens arbete mot narkotikabrottsligheten. Enligt uppdraget ska BRÅ belysa vilken påverkan de narkotikapolitiska målen hittills har haft på polisens arbete mot narkotikabrottsligheten och utvärdera effekterna av detta arbete, såväl när det gäller mängdbrottsligheten som den grövre narkotikabrottsligheten. Rikspolisstyrelsen (RPS) fick samtidigt i uppdrag att inspektera polismyndigheternas bekämpning av narkotikabrottsligheten.² Uppdragen skulle ske i nära samverkan.

SYFTE OCH TILLVÄGÅNGSSÄTT

Syftet med denna rapport är att beskriva polisens insatser mot narkotikabrottsligheten och utvärdera effekterna av dessa. Fyra övergripande frågeställningar belyses:

1. Hur ser polisens insatser mot narkotikabrottsligheten ut till omfattning och karaktär?
2. Hur svarar dessa mot de narkotikapolitiska målen? Vilket genomslag kan målen anses ha haft utifrån vad som framkommer om polisens insatser?
3. Vilken kunskapsförsörjning på området finns inom polisen?
4. Vilka effekter har polisens insatser mot narkotikabrottsligheten, med avseende på såväl brukets utbredning som på missbrukarkarriärer och annan brottslighet?

En mängd datakällor används i detta arbete. För att beskriva polisens verksamhet används såväl polisens egna redovisningsdokument (exempelvis handlingsplaner, årsredovisningar och beslagsregister), som kriminalstatistik. BRÅ deltog också som observatör i några av de inspektioner av narkotikabekämpningen som RPS genomfört vid ett antal polismyndigheter och som kursdeltagare i polisens interna utbildning i drogtecken och symtom.

² RPS redovisade sitt uppdrag till regeringen den 1 juli 2003.

Samtliga lagföringar avseende narkotika åren 1997–2002 har analyserats. Därtill har ett urval³ bestående av närmare 500 förundersökningsprotokoll i narkotikaärenden gått igenom och kodats in, liksom samtliga domar avseende grova narkotikabrott år 2002 och ett urval av 20 förundersökningar som föregått domarna. Intervjuer har också genomförts med myndigheternas regionala kontaktmän eller motsvarande i narkotikafrågor.

För att värdera effekter på missbruket har dessutom externa källor som CAN:s drogvaneundersökningar, Socialstyrelsens patient- och dödsorsaksregister med mera använts.

³ Urvalet består av varannan förundersökning där narkotika ingår i Karlskrona polisområde (Polismyndigheten i Blekinge län) och var tredje i Polismyndigheten i Uppsala län.

Polisens bekämpning av narkotikabrottslighet

I detta kapitel görs en beskrivning av hur polisens arbete mot narkotika är organiserat, vilka strategier som är prioriterade, hur de vanligaste insatserna ser ut, vilka som lagförs, med mera. Detta för att längre fram kunna värdera och diskutera effekter av polisiära insatser. I kapitlet behandlas även olika utvecklingstendenser.

Organisation och resurser

Arbete mot narkotikabrott återfinns inom flera olika delar av polisorganisationen. På den nationella nivån finns rikskriminalpolisen som bedriver spaning och utreder grövre narkotikabrott med stor geografisk spridning eller med internationella förtecken. I landets 21 lokala polismyndigheter finns länskriminalavdelningar, med spanings- och utredningstjänster huvudsakligen inriktade på narkotikabrott. Dessa tjänster är ibland organiserade i så kallade narkotikarotlar, ibland i andra rotlar. Vanligtvis utreds de grövre och mer omfattande narkotikaärendena inom denna del av organisationen. Ofta finns i de lokala myndigheterna också någon eller några tjänster inom kriminalunderrättelseverksamheten som arbetar särskilt mot narkotika.

Inom drygt hälften av myndigheterna finns också så kallade gatulangningsgrupper som renodlat sysslar med insatser mot såväl grövre som annan narkotikabrottslighet, exempelvis bruksbrott bland ungdomar. Dessa enheter är ibland kopplade till en narkotikarotel eller annan spanings- och utredningsrotel, ibland till närpolisen.

Insatser mot narkotikabrott görs även inom andra delar av den lokala polisen, exempelvis ordnings- och trafikpolisen. Det gäller då ofta insatser som är integrerade med det övriga polisarbetet. Ordningsspolisen kan exempelvis upptäcka och anmäla narkotikabrott i samband med fordonskontroller eller vid ingripanden mot bråk och störningar. Även inom närpolisen sker insatser mot och utredningar av narkotikabrott, vanligen lindrigare sådana. Sammanfattningsvis beskriver RPS (2003) arbetet mot narkotikabrottsligheten utifrån tre olika nivåer:

1. Bekämpning av den grova och organiserade brottsligheten (företrädevis arbete inom narkotikarotlar eller motsvarande).
2. Insatser mot handel på gatunivå och mot etablering av öppna drogmarknader (sköts oftast av särskilt avsatt personal – temporärt eller kontinuerligt – med specialkompetens, exempelvis gatulangningsgrupper)
3. Insatser mot eget bruk och innehav, som är integrerade i polisens övriga arbete (företrädevis insatser av uniformerad polis, vid andra enheter än de som särskilt avsatts för narkotika, exempelvis ordningsspolisen, men även från gatulangningsgrupper).

Totalt har landets lokala myndigheter uppskattningsvis närmare 600 "renodlade" narkotikapoliser,⁴ vilka företrädesvis arbetar inom nivåerna ett och två ovan – det vill säga på olika rotlar eller inom andra läns-gemensamma narkotikaenheter. Inom den tredje nivån finns sedan ett betydligt större antal poliser som mer sporadiskt och inom ramen för annat polisarbete gör insatser mot narkotikabrott.

Det är också denna tredje nivå som åtminstone till antalet svarar för flest narkotikaärenden. Utifrån de genomgångna förundersökningarna svarade ordningspolisen för närmare 50 procent av de ingripanden som inlett ärendena. Gatulangningsgrupper stod för den näst största delen av ingripandena (omkring 20 procent), medan personal från narkotika- eller brotts-spaningsrotlar stod för en blygsammare andel (omkring tio procent).⁵ Sett till själva handläggningen av ärendena stod dock de renodlade narkotikaenheter för en större andel (omkring 35 procent). Övriga 65 procent hand-lades framför allt på kriminaljourer, inom närpolisen eller på andra utred-ningsrotlar.

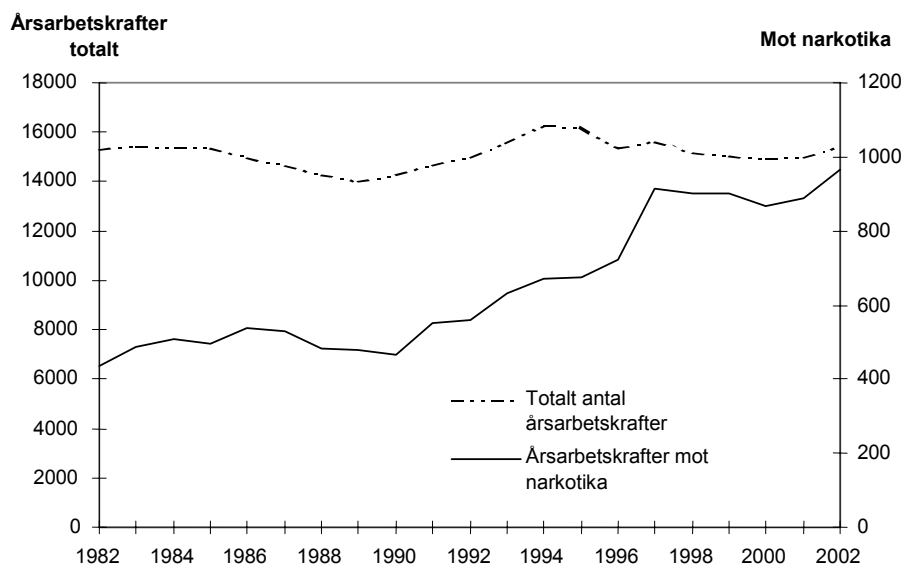
Den största delen av själva ärendeproduktionen sker numera alltså utan-för de enheter som är renodlat narkotikainriktade. Detta förhållande har sin logiska förklaring i att narkotika- och spaningsrotlarna har hand om de längre, mer komplicerade narkotikaärendena. Ordningspolisen och krimi-naljourerna tar främst hand om enklare, mindre narkotikabrott av typen bruk eller mindre innehav – brott som tar betydligt kortare tid att ingripa mot och utreda.

ÖKNING AV DEN TOTALA RESURSEN MOT NARKOTIKABROTT

Totalt har antalet årsarbetskrafter mot narkotika ökat kraftigt det senaste decenniet. I början av 1990-talet ägnade inom polisen omkring 450 årsar-betskrafter till spaning och utredning av narkotikabrott. År 2002 var dessa årsarbetskrafter omkring 950. Någon motsvarande ökning av det totala an-talet årsarbetskrafter inom polisen har inte skett under perioden (se figur 1).

⁴ En uppskattning gjord utifrån intervjuer med narkotikasamordnare och regionala kontaktmän i de olika myndigheterna.

⁵ Övriga ingripanden mot narkotikabrott gjordes av andra funktioner inom polisen, främst trafik- och närpoliser.



Figur 1. Antal årsarbetskrafter mot narkotikabrottslighet samt antal årsarbetskrafter totalt inom polisen (exklusive civilanställda). Åren 1982–2002.

Siffrorna i figuren ovan bör tolkas med försiktighet. De baseras på sammanslagningar av inrapporterade timmar i spanings- eller utredningsarbete avseende narkotika. Nivåerna i figuren motsvarar därför inte något faktiskt existerande antal renodlade narkotikapoliser. Statistikomläggningar kan också ha påverkat tidsserien. Den kraftiga ökningen mellan åren 1996 och 1997 kan troligen förklaras av en sådan omläggning.

Samtidigt med ökningen i antal årsarbetskrafter har det också skett en kraftig ökning i själva produktionen. I början av 1990-talet utgjorde narkotikaärenden knappt tre procent av alla från polisen till åklagare redovisade ärenden. Tio år senare är motsvarande andel omkring nio procent. I absoluta tal handlar det om en ökning från knappt 10 000 ärenden till drygt 17 000. Även antalet lagföringar har ökat kraftigt.

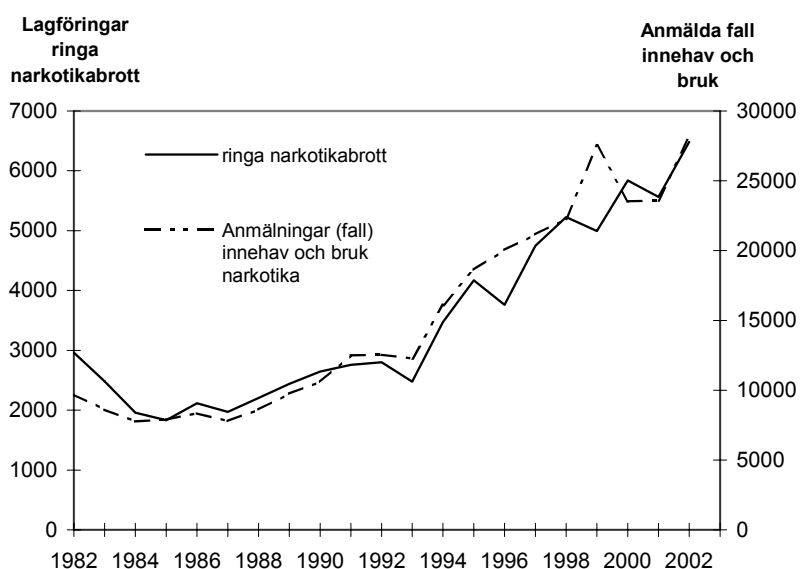
Sammantaget kan alltså slutsatsen dras att det i dag deltar betydligt fler poliser än under tidigare decennier i någon form av narkotikabekämpning.

Olika typer av insatser

Det är nu konstaterat att resurserna mot narkotikabrott ökat kraftigt under 1990-talet. Vilken typ av insats mot narkotikabrott är det då som i praktiken är den vanligaste? Hur ser de typiska ärendena ut? Vilken typ av insatser är det som har ökat?

POLSINGRIPANDEN MOT RINGA NARKOTIKABROTT ÄR VANLIGAST

Det narkotikabrott polisen allra oftast ingriper mot är bruk av narkotika och/eller innehav för eget bruk. Dessa brott har prioriterats allt högre sedan början av 1990-talet. På rikspanet avser numera omkring 70 procent av alla lagföringar med narkotika som huvudbrott ringa brott, vilket nästan uteslutande handlar om just eget bruk eller innehav för eget bruk. Att dessa brott är en stor och ökande brottskategori avspeglas också i det sedan mitten av 1990-talet mer än fördubblade antalet urin- eller blodprovtagningar vid misstanke om intag av narkotika.



Figur 2. Antal anmälda fall av narkotikainnehav och/eller bruk samt antal lagföringar avseende ringa narkotikabrott (huvudbrott). Åren 1982–2002.⁶

När resurserna mot narkotikabekämpningen ökar under 1990-talet gäller det alltså främst den "tredje" nivån av polisens narkotikainsatser. Det är insatser mot eget bruk och mindre innehav som företrädesvis utförs av ordnings-, trafik- och närpoliserna. Polisen har så att säga "hakat på" narkotikabrott vid ingripanden mot andra brott, men också fokuserat särskilt på eget bruk av narkotika. Därför är det främst lagföringar där huvudbrottet är ringa narkotikabrott och lagföringar avseende narkotika som bibrott till

⁶ Uppgifter för år 2002 har korrigerats för felregistrering i kriminalstatistiken.

andra brott som ökat under perioden. Denna utveckling har möjliggjorts av att straffet för bruk av narkotika skärptes år 1993 och att en nollgräns för narkotika i trafiken infördes år 1999.

ANDELEN UNGA REGISTRERADE FÖR NARKOTIKABROTT ÖKAR

En tämligen stor del av dem som misstänks och lagförs för ringa narkotikabrott är ungdomar. Denna andel har också ökat de senaste åren. Av dem som år 2002 lagfördes för ringa narkotikabrott var omkring en fjärdedel i åldrarna 15–20 år, jämfört med åtta procent år 1993.

Mer än hälften (59 procent) av dessa ungdomar är tidigare straffade för något brott och omkring en tredjedel är lagförda för just narkotikabrott. Antalet och andelen tidigare ostraffade ungdomar har dock ökat de senaste åren. I vad mån dessa i övrigt är skötsamma "partyknarkare" med tämligen god social prognos eller är individer på väg in i kriminella karriärer är en komplicerad fråga (se kapitel 3).

En annan vanlig grupp bland dem som är föremål för polisens insatser mot ringa narkotikabrott är äldre, etablerade missbrukare som är välkända av polisen sedan tidigare. Oftast är de också belastade även med annan kriminalitet och kan beskrivas som så kallade kroniker med en kriminologisk term. Närmare en tredjedel av dem som lagfördes för ringa narkotikabrott år 2002, var personer i åldrarna 30 år och uppåt som tidigare lagförts tre eller fler gånger. Utifrån förundersökningarna förefaller merparten av dessa också vara kända av de poliser som initialt ingriper mot brotten. Av förundersökningarna framgår vidare att den stora majoriteten (drygt 70 procent) av 30-åringar eller äldre som misstänks för ringa narkotikabrott saknar annan legal försörjning än sjukpension, socialbidrag eller arbetslöshetsunderstöd. Vissa saknar helt inkomst. Detta ger ytterligare fingervisning om att det rör sig om en tämligen socialt marginaliserad grupp.

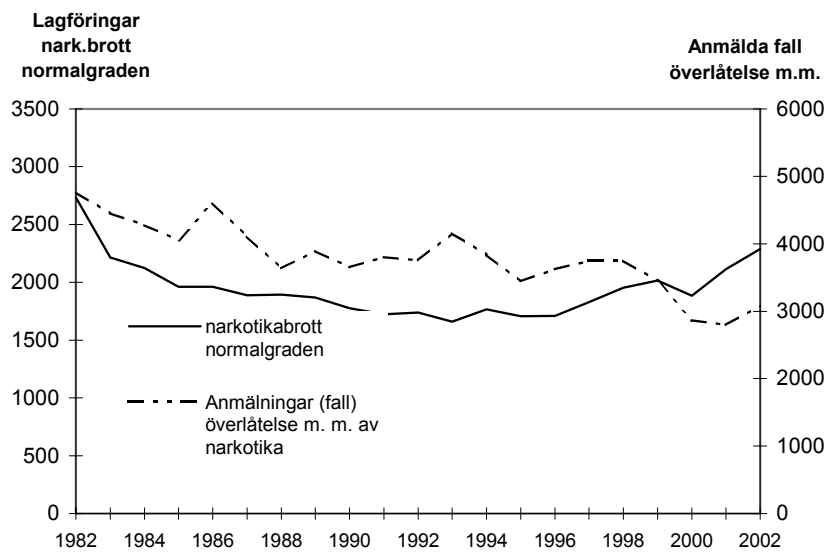
Både när det gäller ungdomar och äldre, mer etablerade missbrukare, tycks det oftast vara ordningspolisen eller annan uniformerad patrull som ingriper mot brotten. Det bör samtidigt påpekas att såväl i fråga om äldre som yngre misstänkta för ringa narkotikabrott, står även renodlade narkotikapoliser från gatulangningsgrupper eller liknande för en inte obetydlig del av ingripandena. Av ärenden med ungdomar som misstänktes för ringa brott stod sådana poliser för omkring en fjärdedel. Ofta föreföll dessa ingripanden ha skett i samband med riktade "räder" mot nöjesarrangemang eller liknande under dygnets senare timmar.

Sammanfattningsvis skulle man alltså kunna tala om två "typfall" när det gäller insatserna mot ringa brott. För det första ungdomar (varav många kan vara på väg in i en kriminell karriär), som misstänks för eget bruk eller innehav av narkotika i samband med nöjesarrangemang eller stökigheter och fylla "ute på stan". För det andra äldre och för kriminalitet och missbruk välkända individer, som mer allmänt drar till sig polisens uppmärksamhet.

INSATSERNA MOT ÖVERLÅTELSEBROTT MINSKAR

Insatser mot överlåtelse av narkotika riktar sig till skillnad från insatser mot eget bruk och mindre innehav inte mot själva konsumtionen, utan mot distributionen och försäljningen av narkotika. Att upptäcka och bevisa brotten blir därför genast mer komplicerat. Det är också mycket stor spännvidd på brotten. Överlåtelsebrotten kan röra allt från att någon bjudit en annan att smaka från en marijuanacigarett, till välplanerade storaffärer där kilovis med amfetamin kan tas i beslag. De flesta, omkring tre fjärdedelar, av de registrerade överlåtelsehandlingarna lagförs som narkotikabrott av normalgraden. Omvänt svarar överlåtelsehandlingar för omkring en tredjedel av alla lagföringar avseende narkotikabrott av normalgraden.

Antalet anmälda fall av överlåtelse har minskat de senaste tjugo åren och utgör numera en mindre del av polisens narkotikaärenden. Av de genomgångna förundersökningarna i narkotikaärenden rörde endast 22 av 472 (fem procent) överlåtelsebrott. I landet som helhet utgjorde överlåtelsebrotten knappt sju procent av samtliga narkotikalagföringar år 2002. Motsvarande andel tio år tidigare var 16 procent.



Figur 3. Antal anmälda narkotikabrott av typen överlåtelse m. m. (fall) samt antal lagföringar avseende narkotikabrott av normalgraden (huvudbrott), åren 1982–2002.

De överlåtelsebrott polisen ingriper mot rör vanligen relativt små affärer. Av de 22 ärenden i de genomgångna förundersökningarna gällde merparten försäljning av amfetamin- eller haschmängder under 10 gram. De flesta av dessa ärenden bedömdes sedan i tingsrätterna som narkotikabrott av normalgraden.

De som misstänks för överlåtelsebrott förefaller, utifrån förundersökningarna, oftast vara tämligen socialt marginaliserade individer. Merparten av de misstänkta var kända sedan tidigare av den lokala polisen

och hade flera tidigare lagföringar på sig. Liksom för dem som misstänktes för innehav eller för eget bruk (och inte var helt purunga) var socialbidrag eller sjukpension den dominerande legala inkomstkällan – i den mån det överhuvudtaget fanns någon sådan. En skillnad mot dem som misstänktes enbart för mindre innehav eller eget bruk var dock att de helt bostadslösa lös med sin frånvaro. Möjligen indikerar detta att det behövs någon form av personlig ”infrastruktur” för att genomföra överlåtelsebrotten.

Oftast är det poliser från narkotika- eller brottspaningsrotlar, alternativt gatulangningsgrupper, som ingriper mot överlåtelsebrotten. En kortare eller längre tids spaning tycks som regel ha föregått ingripandena. Inte sällan gjordes samtidigt också tillslag mot annan brottslighet, exempelvis häleri. Till skillnad från insatserna mot eget bruk och mindre innehav tycks alltså insatserna mot överlåtelse oftast föregås av en större planläggning – och ske inom den första och andra ”nivån” av polisens organisation mot narkotika (se avsnittet om organisation och resurser).

FLERA MÖJLIGA FÖRKLARINGAR TILL FÄRRE UPPTÄCKTA ÖVERLÅTELSEBROTTE

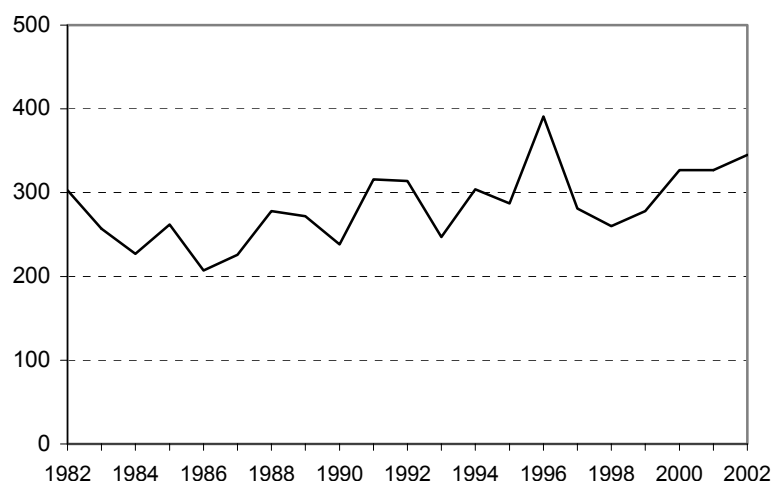
Det är angeläget att ställa sig frågan varför insatserna mot överlåtelsebrotten minskar. En förklaring kan vara att det skett en nödtvungen omprioritering, inte minst då alltför ingripanden mot narkotikabrott utförs av uniformerad polis. Dessa kan ju antas sakna både tid och kunskap att urskilja kriterierna för de mer komplicerade brottsformerna, även om man i princip ingriper mot samma personer som tidigare. Också när det gäller poliser som mer renodlat arbetar mot gatulangning kan det tänkas att man av resursekonomiska skäl allt oftare fokuserar på de mer lättbevisade gärningarna innehav och eget bruk. Ytterligare en förklaring kan vara att personalminskningar skett inom dessa grupper. Möjligen har brotten även blivit mer svårupptäckta genom ny kommunikationsteknik, till exempel mobiltelefoner och Internet.

En viktig fråga är om överlåtelsehandlingar, som bedömts som grova brott, också har minskat. Detta skulle kunna indikera personalminskningar eller förändrande prioriteringar på rotlarna. En granskning av kriminalstatistiken visar dock att så inte är fallet. I stället är det andelen överlåtelsehandlingar, som ingår i lagföringar för ringa brott och brott av normalgraden, som har minskat. Detta pekar i stället mot att det är insatser mot överlåtelser längre ut i ”langarkedjan” som minskat. Uttryckt i termer av de tre nivåer av narkotikaarbete som skisserades tidigare, ligger då minskningen snarast inom mellannivån – det vill säga i arbetet mot gatulangning. Snarlika bedömningar har gjorts i Rikspolisstyrelsens inspektioner (RPS, 2003). Det kan avslutningsvis konstateras att antalet anmälda överlåtelsebrott ökar under år 2002 och år 2003.

SÄRSKILDA INSATSER KRÄVS MOT GRÖVRE NARKOTIKABROTT

Med grova narkotikabrott kan avses såväl framställning, överlåtelse och transport som innehav. Vanligast är att det rör sig om innehav av större mängder narkotika. Totalt sett utgör lagföringar för grova brott omkring fyra procent av alla lagföringar där narkotika är huvudbrott. Antalet domar

för grova narkotikabrott har legat på en tämligen jämn nivå sedan början 1980-talet, möjligen med en svag tendens till ökning över tid (se figur 4).



Figur 4. Antal lagföringar avseende grova narkotikabrott (huvudbrott), åren 1982–2002.

Det är inte möjligt att helt särskilja de insatser som görs mot grova narkotikabrott. Då den grövre brottsligheten är mer komplex krävs dock att polisen agerar annorlunda än vid ingripanden som riktar sig mot eget bruk och innehav för eget bruk. De internationella förtecknen är också tydligare. Merparten av den narkotika som säljs och missbrukas i Sverige tillverkas i utlandet; inhemsk tillverkning av syntetiska droger är mycket begränsad liksom hemmaodling av cannabis.

Brottslighetens internationella inslag avspeglas också i att andelen utländska medborgare är klart högre bland dem som lagförs för grova narkotikabrott än bland dem som lagförs för övriga narkotikabrott (drygt hälften jämfört med en tredjedel år 2002). En likhet mellan grupperna är dock att det handlar om personer som är kända för brott sedan tidigare. Majoriteten (56 procent) av dem som lagfördes för grova brott år 2002 var tidigare lagförda tre eller fler gånger.

Av domar och förundersökningsmaterial framgår bara fragmentarisk information om polisens insatser mot de grova brotten. Polisen är i intervjuer också tämligen förtegen om sina spaningsmetoder och om hur ärendena inletts. Sammantaget framgår dock att majoriteten av ärendena är resultat av traditionellt polisarbete; bearbetning av inkommande tips/information, spaning, insamling av tekniska bevis och ingripanden. En stor del av den information som polisen får in tycks komma från tipslämnare eller uppdagas vid utredningar i andra ärenden.

Det är också tydligt att samarbetet med andra myndigheter utanför polisen och även utanför landet är viktigt. Majoriteten av lagföringarna för grova narkotikabrott är dock delvis eller helt ett resultat av polisens eget spaningsarbete. Tullen är den näst vanligaste aktören som framskymtar i

domarna och förundersökningarna. I en mindre del av ärendena (omkring 3 procent) framgår också att någon form av samarbete har skett mellan svenska myndigheter och utländsk polis eller tull. Formerna för detta samarbete, både det med utländska myndigheter och det med andra myndigheter inom riket, verkar vara tämligen varierande; ibland tycks det bygga helt på enskilda polisens initiativ och kontakter. Tull och polis deltar även regelbundet i många nationellt och internationellt riktade insatser mot viss narkotikabrottslighet. Flera av de ärenden där polis och tull samarbetar avslutas i form av tullbeslag och lagförs som brott mot smugglingslagen.

KRIMINALUNDERRÄTTELSEJÄNSTENS ARBETE VIKTIGT

En viktig funktion i arbetet mot de grova narkotikabrotten har den kriminalunderrättelseverksamhet som under mitten av 1990-talet byggdes upp inom polismyndigheterna. Alla polismyndigheter har särskilda så kallade KUT-enheter eller motsvarande. Dessa skiljer sig åt både i organisation och storlek eftersom polismyndigheterna självständigt avgör vilken typ av insatser som ska prioriteras och hur arbetet ska bedrivas. KUT-verksamheten syftar till att kartlägga strategiskt utvalda delar av både den nationella och internationella narkotikahandeln så att man ska kunna bedriva riktade insatser mot exempelvis en viss del av Sverige eller något annat land. Verksamheten bedrivs huvudsakligen i projekt och kan beskrivas som en form av proaktiv polisverksamhet. Ett projekt kan ta sin början ur information som framkommit i mindre utredningar där polis lyckats identifiera nyckelpersoner i ett visst kriminellt nätverk. Koordinerat med nationella och internationella kontrollorgans spaningsuppgifter kan det vara möjligt att kartlägga omfattande kontaktnät samt hur och på vilket sätt narkotikan transporteras.

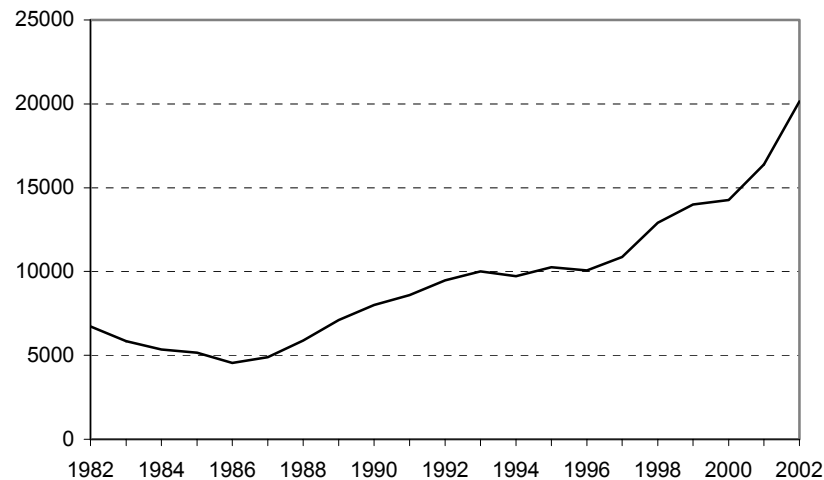
Någon samlad redovisning av det internationella och nationella polis-samarbetet som mer detaljerat belyser kvaliteten och värdet av det underrättelseledda arbetet finns inte. Vilken effekt KUT-enheterna haft i praktiken är således svårt att uttala sig om. Många av ärendena avslutas inom andra enheter, eller i andra länder och ett slutfört ärende är ofta svårt att spåra bakåt i tiden. Verksamheten har dessutom brottats med organisatoriska svårigheter som exempelvis strukturen för informationsutbytet mellan olika kontrollorgan. Problemen inom KUT-verksamheten är dock välkända och Rikskriminalpolisen (RKP) har nyligen presenterat och tydliggjort verksamhetens nya inriktning (RKP, 2003).

BESLAGEN AV NARKOTIKA ÖKAR

Inom ramen för polisens insatser och ingripanden mot narkotikabrott görs givetvis också beslag av narkotika. Detta dels för att säkra bevisning, men också som en viktig åtgärd i sig. Ett av de övergripande målen med polisens narkotikabekämpning är ju att minska tillgången på narkotika.

Polisens beslag av narkotika har ökat sedan slutet av 1980-talet, såväl i fråga om antalet beslag (se figur 5) som i fråga om beslagtagen mängd narkotika. Mängderna är dock en svårtolkad indikator, dels för att dessa fluktuerar kraftigt (på grund av stora enskilda beslag), dels därför att uppgifter

om renhetsgraden inte finns att tillgå. Ökningarna gäller de flesta redovisade preparat, med cannabis och amfetamin som de dominerande.



Figur 5. Antal polisbeslag av narkotika (samtliga preparat) åren 1982–2002. Källa: CAN.

Att beslagen ökar är en naturlig utveckling när antalet polisärenden och antalet nedlagda resurstimmar mot narkotikabrott ökar. Utifrån förundersökningarna (i Karlskrona och Uppsala) görs i närmare hälften av alla narkotikaärenden någon form av beslag.

Ökningen av narkotikabeslag måste också ses som en följd av att tillgången på och inflödet av narkotika i landet har ökat under perioden. Även tullens beslag har ökat, om än inte i lika hög grad. Gatupriserna på narkotika är enligt tillgängliga uppgifter stabila eller sjunkande under perioden (se CAN:s regionala rapporteringssystem), vilket mot bakgrund av fler beslag får tolkas som att mängden narkotika ”på marknaden” ökat. Andelen ungdomar som uppger att de blivit erbjudna narkotika har också ökat (CAN, 2003). Vad gäller situationen världen över konstaterar FN:s ”narkotikabyrå”, UNODC, år 2003 att mängden producerad narkotika överlag är omfattande. Det finns heller inget som talar för att detta inte skulle ha någon betydelse för den svenska narkotikamarknaden, snarare tvärtom.

Flera källor bidrar till kunskap om narkotikabrott

En viktig del i arbetet mot narkotika är att samla in och dra nytta av kunskap kring narkotikaproblemet och åtgärder mot detta.

Med kunskapsförsörjning kan avses en mängd olika saker som exempelvis spaningsteknik och metodfrågor som rör själva utredandet av narkotikabrott. Det kan också avse kunskap om narkotikamissbrukets utbredning och karaktär på lokal nivå, hur många och vilka de etablerade missbrukar-

na är etc. Vidare kan det gälla kunskaper kring drogernas medicinska effekter, dess tecken och symptom. Kunskapsförsörjningen skulle till och med kunna röra mer renodlat akademiska frågeställningar som narkotikans roll inom kriminalpolitiken, dess betydelse som samhälls- och folkhälsoproblem och så vidare.

I fråga om spaningsteknik, utredningshantverk och metoder för polisiära ingripanden vid narkotikabrott kan det antas att kunskapsförsörjningen ser ut ungefär som inom andra områden polisen arbetar mot. Utbildning och kunskaper som förvärvas under arbetes gång via äldre kollegor torde vara det centrala. Denna typ av kunskapsförsörjning är generellt sett svår att utvärdera.

När det gäller kunskap om drogbrukets utbredning på regional nivå, använder polisen ibland information från andra aktörer. Från flertalet myndigheter uppges exempelvis att man deltar i och följer socialtjänstens undersökningar om ungas drogvvanor i olika kommuner. Vissa polismyndigheter har tagit hjälp av CAN för att göra egna undersökningar om drogbrukets utbredning. I fråga om mer detaljerad kunskap kring vilka de etablerade missbrukarna är, har kriminalunderrättelsetjänsten ofta en central roll. Kunskaper från poliser ute på fältet är givetvis också värdefulla. Intressanta exempel på hur kriminalunderrättelsetjänsten kan förmedla väl strukturerad kunskap om missbrukarnätverken har framskyttat vid RPS inspektioner. En för hela riket genomgående systematik och metodik för denna typ av kunskapsförsörjning saknas dock, liksom när det gäller utnyttjandet av extern kunskap kring drogbrukets utbredning.

Kunskap kring drogernas medicinska effekter, dess tecken och symptom, förmedlas däremot mycket systematiskt inom myndigheterna. Så gott som samtliga poliser i yttre tjänst genomgår numera en särskild tvådagarskurs, ”drogtecken och symptom”. Denna utbildning ska göra det lättare för polisen att upptäcka och styrka misstanke om intag av narkotikaklassad substans. Utbildningen är till stora delar hämtad från USA och fokuserar på yttre kännetecken på intag av olika narkotikapreparat och på hur man med hjälp av enklare ögonundersökningar kan styrka misstanke om sådant intag. Bakgrunden till utbildningen är det kunskapsbehov som uppstått i och med att eget bruk av narkotika kriminaliserats med fängelse i straffskalan och nollgräns för narkotika i trafiken infördes år 1999.

Vissa myndigheter anordnar också utbildningsplatser vid länets narkotikarotlar för att enskilda poliser ska kunna omsätta kunskaperna från kursen i praktiken. En brist med utbildningar av denna typ är annars att kunskaperna snabbt kan tappas om de inte används. Det är dock troligt att många poliser tämligen omgående får omsättning för kursinnehållet i det vardagliga, yttre polisarbetet. Inte minst talar det höga och ökande antalet anmälningar rörande eget bruk för detta.

KUT-VERKSAMHET

Underrättelseverksamheten är delvis tänkt att bidra till polisens kunskaper rörande narkotiska preparat, samt de kriminella aktörernas agerande och nätverk. En stor del av KUT-enheternas arbete består av rent informativ spaning; ett rutinmässigt uppgiftsinsamlande som inte är objektinriktat utan

av mer allmänorienterad karaktär. Det kan vara att informera sig om var drogerna produceras och hur distributionskedjan är uppbyggd. Även information om missbrukets omfattning och bedömningar av den framtida utvecklingen är av stor betydelse för att kunna planera behovet av insatser och hur de ska utformas. Vid RPS och flera av de lokala KUT-enheterna ges årliga rapporter ut som innehåller information om den aktuella narkotikasituationen och om hur arbetet mot narkotika ska bedrivas i framtiden (se exempelvis RKP:s och Tullens rapport *Effektivare arbete mot narkotika – vilka vägar leder till framgång?* (2002).

SAMMANFATTANDE KOMMENTAR

Sammanfattningsvis finns en väl utbyggd struktur för förmedling av kunskap och information inom polisorganisationen. Som tidigare nämnts saknas dock mer systematisk förmedling av kunskap kring utvecklingen av missbruk av olika droger och missbrukarna. Kanske kunde sådana mer epidemiologiska kunskaper integreras i utbildningen i drogtecken och symptom. Vidare är det viktigt att innehållet i denna utbildning hålls uppdaterat gentemot lagstiftning och drogutveckling.

Avslutningsvis bör det påpekas att det också finns en annan viktig anledning att ifrågasätta kunskapsförsörjningen kring drogernas påverkan. Det är den alltför höga andelen negativa provsvar när det gäller ungdomar som testats vid misstanke om eget bruk. År 2002 uppgick denna andel till drygt 40 procent (se tabell 1). Med andra ord visar sig en betydande andel av de ungdomar som polisen misstänker för eget bruk vara oskyldiga. En marginell del av de negativa provsvaren kan dock troligen förklaras av teknikaliteter vid provtagningsförfarandet, såsom att man exempelvis inte begärt prov för ecstasy i Rättsmedicinalverkets (RMV) analys. Redan när andelen negativa provsvar var omkring en tredjedel beskrevs detta av Narkotikakommissionen som otillfredsställande (SOU 2000:126, s.139). Att andelen negativa provsvar ytterligare ökat sedan dess är därför en olycklig utveckling.

Tabell 1. Antal urin- eller blodprovtagningar vid misstanke om bruk av narkotika samt andel negativa provsvar (i procent). Uppdelat på ungdomar i åldern 15–19 år och på samtliga åldersgrupper. Åren 1994–2002.

	1994	1996	1998	2000	2002
Antal provtagningar					
15–19-åringar	513	1391	2063	1707	2195
Andel negativa	29	34	35	41	41
Antal provtagningar totalt	6 419	10 703	12 139	11 612	14 444
Andel negativa	10	12	12	15	15

Insatser mot konsumtionen dominerar

I BRÅ:s uppdrag ingår att diskutera hur väl polisens organisation och arbete mot narkotika svarar mot de narkotikapolitiska mål statsmakterna satt upp. Vilket genomslag har dessa mål fått? Vilka prioriteringar görs enligt myndigheterna själva och hur ser dessa ut i praktiken utifrån genomgångarna ovan?

MINSKA NYREKRYTERINGEN TILL MISSBRUK

Landets polismyndigheter upprättar varje år handlingsplaner för verksamheten. Narkotika är givetvis ett av de områden som berörs. I dessa handlingsplaner omnämns ofta målet att minska nyrekryteringen till missbruk. Detta uppges vara ett prioriterat mål i 19 av de 21 myndigheternas handlingsplaner för år 2002/2003.

I praktiken bedrivs också ett ganska massivt arbete, åtminstone så till vida att man allt oftare ingriper mot och lagför mindre etablerade missbrukare. Som beskrivs ovan riktar sig ju numera en betydande del av polisens insatser mot bruks- och mindre innehavsbrott bland ungdomar utan alltför omfattande tidigare belastning. I tolkningen att ingripa mot och lagföra relativt nya konsumenter av narkotika tycks alltså målet att minska nyrekrytering till missbruk fått tämligen stort genomslag i polisens narkotikabekämpning. Man har också sökt vinnlägga sig om ökad kompetens på området, genom exempelvis utbildningen i drogtecken och symptom.

Att lagföra unga konsumenter för bruk av narkotika är dock inte den enda tänkbara strategin för att minska nyrekryteringen till missbruk. Även insatser som riktar sig mot äldre narkotikamissbrukare och mot distributionen av narkotika kan utifrån resonemang om allmän och situationell brottsprevention påverka nyrekryteringen. Inom amerikansk forskning diskuteras exempelvis den så kallade söktidshypotesen. Enligt denna innebär ökade polisinsatser mot dem som flitigt ägnar sig åt försäljning av narkotika att presumtiva konsumenter får svårare att hitta narkotika och att färre i förlängningen prövas (Kleiman, 1992).

Vad genomgången ovan visar är därför snarare att insatser riktade mot själva konsumtionen numera är de dominerande när det gäller polisens arbete för att minska nyrekryteringen till missbruk. Denna utveckling, det vill

säga allt fler små insatser för att störa missbruket, har konstaterats även i tidigare forskning och anses ha pågått sedan början av 1980-talet (Kassman, 1998). Vad denna inriktning har för eventuella effekter på missbruket diskuteras närmare i rapportens avslutande kapitel.

FÖRMÅ MISSBRUKARE ATT UPPHÖRA MED SITT MISSBRUK

Att förmå missbrukare att upphöra med missbruk är ett mål som ett mindre antal av polismyndigheterna säger sig prioritera. Endast fyra av de 21 myndigheterna uppger i handlingsplanen detta som ett prioriterat mål. Det som omnämns här är bland annat att antalet tunga narkotikamissbrukare ska minska och att fler etablerade missbrukare ska erbjudas relevant vård och behandling. I Uppsala bedrivs exempelvis ett samarbete med åklagarna och socialtjänsten som går ut på att de yngsta missbrukarna meddelas åtalsunderlåtelse för ringa narkotikabrott, mot villkoret att de tar emot den missbruksvård som socialtjänsten där erbjuder.

Enligt genomgångarna ovan verkar dock i praktiken insatser som skulle kunna gå under rubriken ”få missbrukare att upphöra med sitt missbruk” vara tämligen omfattande. Det som åsyftas är här de många anmälningarna och lagföringarna av för rättsväsendet välkända vuxna missbrukare; en åtgärd som ju närmast utgör typfallet i polisens narkotikainsatser.

I vilken omfattning dessa anmälningar och lagföringar också leder till att missbrukare slussas in i vård och på så vis eventuellt förmås upphöra med sitt missbruk, är svårt att få en uppfattning om. Det saknas en heltäckande bild av vilken information som förmedlas från polisen till socialtjänsten rörande de missbrukare man ingriper mot. I en tidigare studie konstaterades dock att få av de missbrukare som greps av polis åtminstone själva uppgav sig ha kommit i kontakt med vårdande myndigheter (Svensson, 2002).

Den mekanik i de polisiära ingripandena som eventuellt kan få missbrukare att upphöra med sitt missbruk får därför kanske i första hand ses som den repressiva – ”det ska vara jobbigt att vara missbrukare”. I rapportens avslutande kapitel görs ett försök att bedöma i vilken utsträckning polisinsatserna har dessa individuellt avskräckande effekter.

MINSKA TILLGÅNGEN PÅ NARKOTIKA

Målet att minska tillgången på narkotika överlappar delvis de andra två målen. Genom att minska tillgången på narkotika antas att nyrekryteringen till missbruk minskar och att fler missbrukare upphör med sitt missbruk. Samtidigt torde också en minskad nyrekrytering och fler avbrutna missbrukarkarriärer bidra till en minskad tillgång på narkotika, enligt principen om tillgång och efterfrågan.

Att minska tillgången på narkotika är enligt de flesta (15 av 21) polismyndigheter ett prioriterat mål. Som konstaterats i genomgångarna ovan utgör dock insatser som riktar sig direkt mot tillgången på narkotika numera en mindre andel av polisens totala narkotikainsatser.

Både antalet beslag och beslagtagen mängd narkotika har trots detta ändå ökat. Även vid insatserna mot eget bruk och mindre innehav görs ju ofta beslag. Utan att uttala sig om betydelsen för missbrukets utveckling, kan

det dock antas att åtminstone mängden beslagtagna narkotika hade varit större om insatser mot överlåtelsebrott och större innehav hade haft en ökningstakt mer i paritet med insatserna mot ringa brott.

Huruvida det är insatserna mer direkt mot tillgången på narkotika eller de som syftar till att minska efterfrågan som har effekter på missbruket kommer att diskuteras i rapportens avslutande kapitel.

Narkotikamissbrukets utveckling

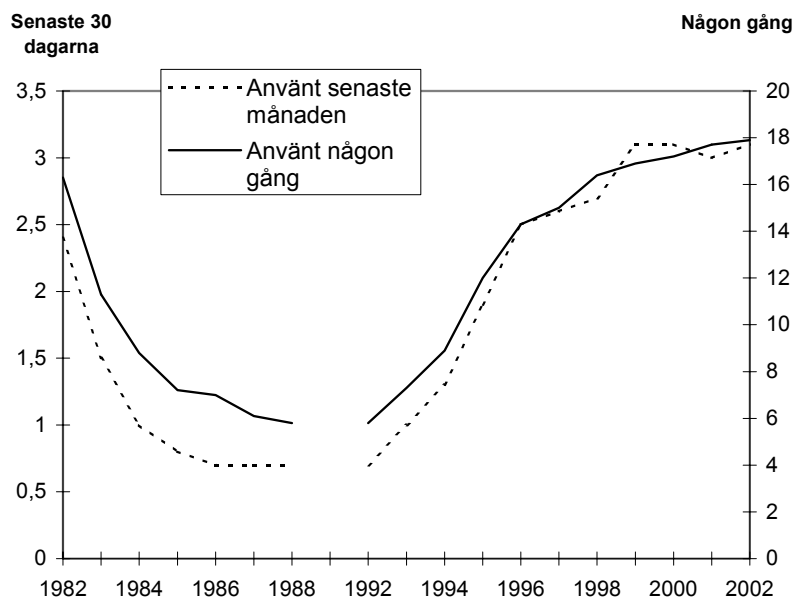
För att en diskussion om polisens roll i arbetet med de narkotikapolitiska målen ska vara möjlig, måste narkotikaproblemets omfattning och karaktär klargöras. Det är avsikten med följande avsnitt. Beskrivningen sker delvis med hjälp av externa data, och inte endast mot bakgrund av data som rättsväsendet själv producerar. Narkotikabrott är ett typiskt så kallat spanings- och ingripandebrott, vilket gör att rättsapparaten data i hög grad speglar eventuella prioriteringar inom polis, tull och andra myndigheter. För att få en rimlig uppfattning om problemet måste dessa uppgifter därför kompletteras.

Narkotikamissbrukets omfattning kan beskrivas relativt väl när det gäller det tillfälliga, experimentella missbruket. Här finns data från skol- och mönstringsundersökningar som har samlats in sedan början av 1970-talet. I den andra änden av missbrukspanoramat finns undersökningar som genomförts vid några enstaka tillfällen och vars syfte varit att skatta det tyngre missbruket.⁷ Sådana undersökningar genomfördes åren 1979, 1992 och 1998. Utöver dessa undersökningar finns andra data, till exempel avseende vård och dödlighet, som kan ge information om narkotikamissbrukets utveckling. När det gäller den grupp som befinner sig i gränslandet mellan experimentellt användande och tungt missbruk, är kunskapen emellertid dålig.

Fler ungdomar provar narkotika

Skolundersökningar i årskurs 9 visar i stort att det tillfälliga bruket av narkotika minskade från 1970-talets inledande år fram till slutet av 1980-talet. Från och med början av 1990-talet ökade återigen narkotikaanvändningen. Data från mönstringsundersökningen ger en liknande bild (se figur 6). Skolundersökningarna visar också en minskning de allra senaste åren. Motsvarande utveckling syns dock inte i mönstringsundersökningarna. Detta kan indikera att debutåldern för experimentellt användande av narkotika har ökat, eftersom mönstringsundersökningarna genomförs bland äldre ungdomar.

⁷ Med tungt narkotikamissbruk menas injektion någon gång under de senaste 12 månaderna alternativt dagligt eller så gott som dagligt missbruk under de senaste 4 veckorna (Olsson m.fl. 2001).



Figur 6. Andelen (i procent) bland mönstrande som någon gång prövat narkotika och andelen som gjort detta de senaste 30 dagarna. Åren 1982–2002.

Fortfarande ligger Sverige på en låg nivå i ett europieskt perspektiv i fråga om ungdomars experimentella bruk. I en jämförelse mellan 21 europiska länder år 1999 placerade Sverige sig bland de lägsta när det gällde andelen ungdomar som någon gång använt narkotika (CAN, 2003).

Vissa mått på narkotikamissbruk är tröga och därmed svåra att sätta i relation till någon speciell tidpunkt eller händelse. Ett exempel är den så kallade livstidsprevalensen där ungdomar svarar på frågan om de någonsin använt narkotika. Eftersom referensperioden är "någonsin" kan tidsserien vara ett mått på vad som skett ett antal år tidigare.

Livstidsprevalensen är intressant i ett längre tidsperspektiv men den aktuella utvecklingen speglas förmodligen bäst av antalet nya och regelbundna användare (de som använt narkotika en eller flera gånger de senaste 30 dagarna). Utvecklingen avseende detta mått är i stora drag likartad den för livstidsprevalensen (se figur 6). Framför allt kan noteras att den nedåtgående trenden under 1980-talet var än mer accentuerad bland de regelbundna användarna än bland dem som prövat någon gång. Under de senaste åren har en utplaning skett och andelen regelbundna användare har pendlat kring tre procent eller strax däröver.

Utöver den generella utvecklingen förekommer givetvis regionala avvikelser. Narkotikaanvändning är framför allt vanligare i storstäderna än på landsbygden. Drogvanorna är även betydligt mindre omfattande bland dem som studerar eller arbetar, jämfört med dem som inte gör något av detta. Även härkomst har betydelse såtillvida att de med utländsk bakgrund har mer omfattande narkotikaerfarenhet än infödda svenskar (Guttormsson, 2002).

När det gäller narkotikaförsäljning bland yngre kan man få en bild av nivån i de självdeklarationsundersökningar om brottslighet i årskurs 9 som genomförs sedan 1995. Andelarna som uppgivit att de sålt hasch och annan narkotika har varit konstanta sedan dessa data började samlas in – två procent uppger att de sålt hasch och en procent att de sålt annan narkotika (BRÅ, 2003).

Det tunga narkotikamissbruket har ökat

Det tunga narkotikamissbrukets omfattning har utifrån de nationella skattningar som genomförts ökat påtagligt. I synnerhet gäller detta 1990-talet. År 1979 räknades antalet tunga narkomaner till ungefär 15 000, år 1992 till 19 000 och år 1998 till cirka 26 000. Könsfördelningen bland tunga narkotikamissbrukare har varit mycket stabil och uppgått till tre fjärdedelar män och en fjärdedel kvinnor (Olsson m.fl., 2000). I ett europeiskt perspektiv ligger Sverige på en genomsnittlig nivå vad gäller antal tunga missbrukare i förhållande till invånarantal (ECNN, 2003).

Dessa skattningar har inte tagit fasta på utvecklingen på regional nivå. Det finns emellertid metoder för att skatta omfattningen av missbruket, även retroaktivt, på regional såväl som på nationell nivå. Metoden tar fasta på den slutenvård⁸ som genomförts vid sjukhusen i landet. Det innebär i korthet att ett mörkertal skattas som därefter läggs till antalet inom vården kända personer. Metoden beskrivs mer utförligt i bilaga 1.

Enligt sådana skattningar ökade det tunga missbruket med 14 procent mellan åren 1997 och 2001 i landet som helhet. Det finns också regionala skillnader. Några län visar på relativt kraftiga ökning, andra län mer måttliga. I fyra län visar skattningen på minskningar i missbrukets omfattning mellan åren 1997 och 2001.

Uppskattningen påverkas i viss mån av vårdutnyttjandet i narkomanpopulationen. Dessutom kan vården vara olika organiserad i landstingen med till exempel olika öppenvårdslösningar. En värdering av skattningen utifrån den narkotikarelaterade dödligheten visar dock att den är närmast perfekt korrelerad på länsnivå.

Slutligen kan konstateras att det skattade antalet missbrukare per 100 000 invånare uppgick till 324 år 2001, i riket som helhet. Missbruket var vanligast i Stockholms län och minst vanligt i glesbygdsläna (se bilaga 1). Skattningarna ovan är onekligen intressanta då det gäller att ge en bild av problemets omfattning och regionala fördelning, men säger mindre om nyrekryteringen, som beskrivs i det följande.

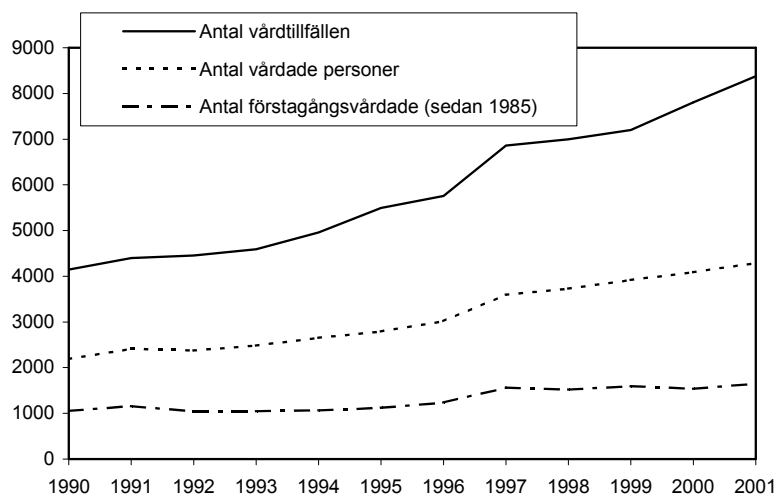
NYREKRYTERING TILL TUNGT MISSBRUK

När det gäller tyngre former av missbruk föreligger vissa tolkningssvårigheter. Även en relativt låg nyrekrytering, som enligt tillgängliga data skedde under 1980-talet, kan utmynna i att det totala antalet missbrukare ökar.

⁸ Slutenvård innebär oftast inläggning på sjukhus för avgiftning. Uppgifterna hämtas från Socialstyrelsens patientregister enligt ett index på narkotikarelaterade diagnoser.

Detta eftersom få individer försvinner ur narkomanpopulationen från ett år till ett annat, även om dödligheten relativt sett är hög.

Ett kompletterande mått är i stället den så kallade incidensen eller ökningstakten, uttryckt som antal nya fall inom slutenvård under en bestämd tidsperiod där någon narkotikarelaterad diagnos ingått som huvuddiagnos.⁹



Figur 7. Antal vårdtillfällen, vårdade personer och förstagångsvårdade med narkomanidiagnos inom landstingets slutenvård. Åren 1990–2001.

Utvecklingen är ökande i flera avseenden. Dels ökade antalet vårdtillfällen, dels antalet unika personer som vårdats. Det genomsnittliga antalet vårdtillfällen per person och år har varit påfallande konstant under perioden, runt 1,9 stycken. Antalet förstagångsvårdade ökade också, men i något lägre takt. Den kraftiga uppgången mellan åren 1996 och 1997 förklaras av det kodsystemsbyte som då genomfördes.¹⁰

En annan aspekt är de regionala utvecklingskillnaderna. Stockholm som under hela perioden haft störst antal nya fall visar på en mer eller mindre konstant utvecklingsriktning. När det gäller Västra Götaland och Skåne har en viss ökning däremot skett. I Västra Götaland kan en förklaring vara ett ökat heroinmissbruk som i sin tur är förknippat med ett större vårdbehov. I län med mindre befolkningsantal är utvecklingen mer varierad och det är ofta fråga om små tal, vilket gör tolkningen något osäker. Det är bara i enstaka län man kan se en nedgång. Generellt för riket gäller i stället att det under den studerade perioden sker en förhållandevis kontinuerlig påspädning av debutanter i tyngre narkotikamissbruk.

⁹ I praktiken är det fråga om personer som vårdats för första gången från och med året 1985, eftersom uppgifterna inte finns elektroniskt registrerade dessförinnan. Det innebär att åren närmast efter innehåller dubbelräkning (detta utgör inget problem i figur 9 då tidsserien startar 1990).

¹⁰ Diagnoser inom sjukvården kodas enligt ICD-systemet (International Classification of Diseases and causes of Death). Den senaste versionen (ICD-10) infördes 1997.

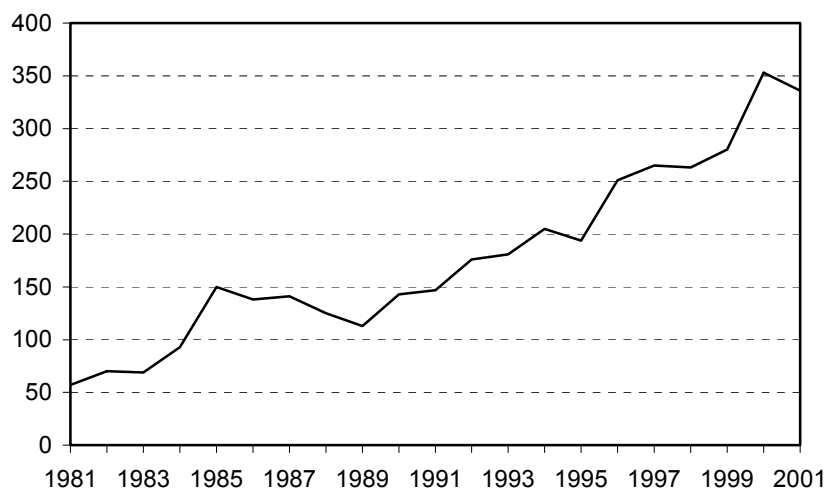
NARKOTIKARELATERAD DÖDLIGHET

Narkotikarelaterade dödsfall används ibland som en indikator på missbruksutvecklingen. Som sådan är den dock behäftad med en del problem. Det är självklart att omfattningen av missbruket påverkar antalet personer som avlider av någon narkotikarelaterad dödsorsak, men även andra bakomliggande orsaker påverkar dödligheten. En högre medelålder och försämrad hälsa bland missbrukarna kan ha en sådan effekt.

En annan förklaring kan vara förändringar i drogbruket, till exempel i form av en ökande användning av heroin. Det är vedertaget att heroin är förknippat med en högre dödlighet än till exempel amfetamin, framför allt i form av överdoser. Man kan också tänka sig att förändringar i den legala (men kanske felaktiga) användningen av narkotikaklassade mediciner leder till att fler dödsfall registreras som narkotikarelaterade. Dödsorsaksstatistiken skiljer nämligen inte på legal och illegal narkotika. Vidare kan tillgången på vård och behandling samt även andra stödjande insatser ha effekter på dödligheten.

Det finns givetvis andra skäl att följa utvecklingen av dödsfallen. Ett viktigt sådant är att dödsorsakerna i någon mån anses spegla levnadsförhållandena bland narkomaner. Ofta handlar dödsfallen om för tidig död som till viss del är påverkbar.

Statistiken över de narkotikarelaterade dödsfallen har samlats in över en lång tidsperiod. I figur 8 redovisas utvecklingen av de narkotikarelaterade dödsfallen mellan åren 1981 och 2001, baserat på den definition Socialstyrelsen och CAN använder.



Figur 8. Antal narkotikarelaterade dödsfall. Åren 1981–2001.

Som framgår av figur 8 ökar de narkotikarelaterade dödsfallen under i stort sett hela 20-årsperioden, med undantag av den senare hälften av 1980-talet då de låg på en jämn nivå. Från början av 1990-talet syns en tydlig ökning som sammanfaller med den ökning av det tyngre missbruket som tidigare konstaterats. Det förefaller rimligt att anta att dödligheten i hög grad följer

av det tunga narkotikamissbrukets omfattning. Korrelationen mellan det beräknade antalet narkotikamissbrukare och dödligheten i länen visade också ett närmast perfekt samband.

Sammanfattande kommentar

Narkotikamissbruket har ökat sedan början av 1990-talet, efter att ha varit på nedgång under 1980-talet. Flera indikatorer pekar på detta, liksom skattningar av missbrukets omfattning. Experimenterandet med narkotika har ökat bland yngre och antalet ”tyngre” narkomaner blir fler. Ökningen är inte bara kvantitativ utan flera undersökningar talar också för att missbrukarnas levnadsförhållanden blivit sämre. Enligt Narkotikakommissionen har en försämring skett inom vården och missbrukarna får allt mindre hjälp. Sannolikt är vi längre från de narkotikapolitiska målen än någonsin tidigare. Inte minst det övergripande målet, ett narkotikafritt samhälle, är avlägset.

Utvecklingen av narkotikamissbruket och dess konsekvenser måste också ses i ljuset av samhällsutvecklingen i stort. Under 1990-talet har andelen i befolkningen med så kallade ofärdsproblem¹¹ ökat (SOU 2001:79). Även alkoholkonsumtionen har ökat (CAN, 2003). Man kan givetvis ställa sig frågan i vad mån polisen kan påverka narkotikaproblemet, när det i så pass hög grad sammanhänger med andra faktorer i samhället. En mer realistisk frågeställning är kanske om polisen gör rimliga prioriteringar och utnyttjar sina resurser på ett rationellt sätt.

¹¹ Ofärdsproblem är en samlingsterm för t.ex. arbetslöshet, minskad sysselsättning, negativa psykosociala arbetsförhållanden bland dem som hade arbete. Ekonomiska svårigheter hör givetvis också hit, liksom psykisk och fysisk ohälsa.

Effekter av polisens insatser

I rapportens första kapitel beskrevs polisens narkotikabekämpning till omfattning och karaktär. I det andra visades att narkotikamissbruket vuxit i omfattning under senare år. I detta kapitel kommer effekterna av polisens insatser att analyseras. Detta är angeläget då den straffrättsliga dimensionen tillmäts stor betydelse i den svenska narkotikapolitiken.

Som tidigare konstaterats är det orealistiskt att i alltför hög grad förvänta sig mätbara effekter av polisens arbete, när narkotikamissbruket i så hög grad påverkas av andra faktorer i samhället: strukturella (exempelvis arbetslöshet), kulturella (ungdomstrender) eller sociala (till exempel familjeförhållanden). Polisen är dessutom endast en av flera aktörer i det förebyggande arbetet. Att skilja ut polisens insatser är därför ingen enkel uppgift. Det är inte heller rimligt att inom narkotikaområdet tänka sig experiment, som exempelvis genomförts på alkoholområdet¹², för att studera effekterna av olika lagtillämpningar i skilda regioner i landet.

Icke desto mindre är det angeläget att fråga sig om polisen gör rimliga prioriteringar och utnyttjar sina resurser på ett rationellt sätt. Ett sätt att undersöka detta är att studera utvecklingen på regional nivå. Analyserna i detta avsnitt tar därför sin utgångspunkt i regionala jämförelser mellan intensiteten i olika typer av polisaktiviteter och missbrukets utveckling. När det gäller ungdomars drogvanor görs också en tidsserieanalys med fokus på polisiära prioriteringar över tid i landet som helhet.

Svaga samband mellan polisinsatser och missbruksutvecklingen

Relationen mellan de polisiära insatserna och missbruksutvecklingen har jämförts genom att landets olika polismyndigheter (tillika län) ingått som analysenheter. När det gäller missbruksutvecklingen har de mått som beskrevs i föregående kapitel använts.¹³ Som ett mått på de polisiära insatserna har antalet anmälda brott mot narkotikastrafflagen och lagföringar enligt samma lagrum använts. Beslag av narkotika (mängder och antal) har också ingått i analysen liksom antalet helårsarbetskrafter mot narkotika enligt polisens interna tidredovisningssystem. Fokus ligger på utvecklingen över tid i landets olika län. Med utgångspunkt från år 1997 har tagits fasta på förändringen gentemot åren 1998, 1999, 2000 och 2001. Att just 1997 är startår beror på att flera av ovan nämnda indikatorer genomgick statistikförändringar från och med det året (se bilaga 2 för en närmare beskrivning).

¹² År 2000 genomförde Systembolaget efter riksdagsbeslut ett försök med lördagsöppet i ett antal län.

¹³ När det gäller ungdomars tillfälliga drogbruk används månstringsundersökningarna och inte undersökningarna bland skolelever i årskurs nio, eftersom de senare inte är nedbrytbara på länsnivå.

BESLAGSUTVECKLING OCH TUNGT MISSBRUK SAMVARIERAR

Generellt visar analyserna inte på några tydliga samband mellan polisens insatser å ena sidan och utvecklingen av narkotikamissbruk å den andra. Däremot kan man ana vissa tendenser i så måtto att vissa typer av insatser kan ha mer betydelse än andra för missbruksutvecklingen. Den tid som polismyndigheterna lagt ner på arbete mot narkotika visar till exempel inga entydiga samband med missbruksutvecklingen. Detsamma gäller för utvecklingen av antalet brottsanmälningar och lagföringar. Exempelvis har utvecklingen av antal ungdomar i åldrarna 15–20 år som misstänkts för brott mot narkotikastrafflagen jämförts med narkotikaanvändningen bland mönstrande utan att något samband noterades på regional nivå.¹⁴

Beslagsutvecklingen, i form av antal beslag, tycks däremot ha en viss samvariation med minskningar i missbruket. Den tydligaste tendensen gäller indikatorerna på tyngre missbruk. Sambandet tenderar dessutom att öka med den jämförda periodens längd. Således är de länsvisa sambanden tydligast när perioden 1997 till 2001 jämförs. De polismyndigheter som ökat antalet beslag mellan nämnda år tenderar alltså samtidigt ha haft en lägre ökning relativt andra län med avseende på missbruksindikatorerna.

Detta samband kan delvis förklaras av län utanför storstadsområdena; län där tillgången på narkotika inte är lika god och narkotikamarknaden mindre etablerad och därmed känsligare för polisiära ingripanden. I storstäderna är narkotikamarknaden sannolikt mer svåröverblickbar och nätverken av säljare och köpare mer komplexa. I en undersökning bland gripna personer på Södermalm i Stockholm, av vilka mer än hälften kunde klassas som tunga narkotikamissbrukare, uppgav dessa att de hade mellan åtta och tio langare som de kunde vända sig till. De uppgav också att säljarna, i den mån de kände till detta, i de flesta fall hade ett stort antal potentiella kunder i sina köparnätverk (Svensson, 2002).

På mindre orter kan det däremot antas att nätverken av köpare och säljare är mindre, varför det i högre grad är möjligt att med polisiära metoder kunna störa narkotikamarknaden.

ÖVERLÅTELSEBROTTE HAR BETYDELSE FÖR UNGDOMARS DROGVANOR

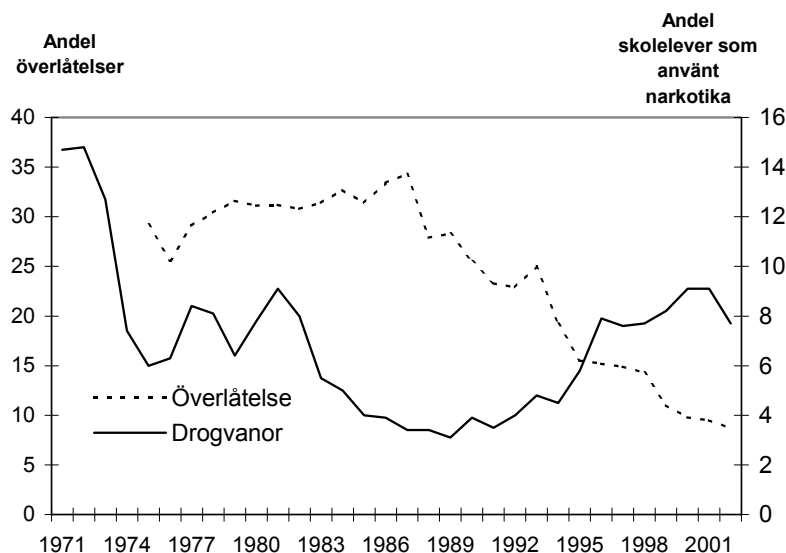
Beslagsutvecklingen tycks alltså vara den faktor som i någon mån samvarierar med minskningar i missbruket. Sambanden förefaller annars begränsade. Den generella ökningen av insatserna från polisens sida åtföljs inte av minskningar i narkotikamissbruket, vare sig bland ungdomar eller etablerade missbrukare.

En genomförd analys visar emellertid att en ökning av polisingripanden mot överlåtelsebrotten kan ha effekt på i varje fall ungdomars användning av narkotika. I en tidsserieanalys har andelen ungdomar i årskurs 9 som använt narkotika ingått som beroende variabel. Ett antal faktorer som beskri-

¹⁴ Däremot framkommer ett statistiskt samband över tid och för hela landet mellan andelen skolungdomar som uppger att de använt narkotika och antalet ungdomar misstänkta för narkotikabrott. Riktningen på detta samband tycks vara att ju fler unga som använder narkotika, desto fler misstänks för narkotikabrott. Det finns inget i den analysen som talar för att fler misstänkta ungdomar leder till att färre ungdomar använder narkotika.

ver polisiära insatser har ingått som oberoende variabler: exempelvis antalet narkotikapoliser räknat som årsarbetskrafter, antalet ungdomar misstänkta för narkotikabrott och andelen narkotikabrott som avser överlåtelse av samtliga narkotikabrott. Metoden redovisas närmare i bilaga 3.

Analysen visar att det finns ett statistiskt säkrat samband mellan andelen narkotikabrott som avser överlåtelse av samtliga narkotikabrott och andelen ungdomar som uppger att de använt narkotika. Enkelt sammanfattat framkommer att ju färre registrerade överlåtelsebrott, desto fler ungdomar uppger att de prövat narkotika. Motsvarande mönster framträder också om man använder jämförliga data från USA.



Figur 10. Andel narkotikabrott som avser överlåtelse och andelen skolelever som använt narkotika. Åren 1971–2001.

En sammantagen bild, med hänsyn till de tvärsnittsanalyser som beskrevs tidigare, är att tillgången på narkotika kan ha betydelse för ungdomars drogvanor. Detta stöder den så kallade söktidshypotesen som diskuterades i rapportens första kapitel. Det pekar mot att polisinsatser för att försvåra tillgången på narkotika kan vara en framkomlig strategi för att minska ungdomars drogvanor, likväl som tyngre missbruk. Denna typ av insatser har dock kommit att prioriteras allt mindre – åtminstone jämfört med åtgärder som riktas mot efterfrågan.

Begränsade individualpreventiva effekter

En viktig aspekt av polisens narkotikabekämpning är den individualpreventiva. Inte minst då ett av de narkotikapolitikiska målen är att förmå missbrukare att upphöra med sitt missbruk. Därför bör återfallsfrekvensen studeras liksom vad som händer med den narkotikabrottsliga karriären för dem

som döms eller på annat sätt lagförs för narkotikabrott. Lagföringar är ju en central konsekvens av polisens insatser.

En annan viktig aspekt är den allmänpreventiva. Repressivt arbete bygger ju i mångt och mycket på antagandet att det finns sådana effekter. På narkotikaområdet skulle det till exempel kunna handla om att nyrekryteringen till missbruk minskar genom att andra personer än de lagförda individerna skräms bort från narkotikabrott. De många lagföringarna av tidigare kända personers innehav och bruk kanske innebär att narkotikahandlingen trängs ut i samhällets "marginaler", framstår som mindre attraktiv och får allmänt lägre status. Sådana slutsatser har dragits i tidigare forskning (Kühlhorn m.fl., 1996). Den forskningen bygger dock på data i huvudsak från 1980-talet, varför det skulle behövas nya analyser för en uppdatering gentemot dagens situation. I detta avsnitt görs emellertid inte några närmare sådana analyser. I stället får det även fortsättningsvis antas att lagstiftningen och upprätthållandet av den närmast självklart har någon form av normativa effekter – samtidigt som dessa i relation till andra faktorer kan vara tämligen marginella. Det experimenterande bruket bland ungdomar ligger ju i början av 2000-talet på en betydligt högre nivå än i början av 1990-talet. Detta trots att lagstiftningen under samma period skärpts och de polisiära insatserna ökat kraftigt.

Nedan beskrivs den kända återfallsfrekvensen bland samtliga personer som lagförts för narkotikabrott åren 1997, 1998 och 1999. En central frågeställning är hur många av de individer som tidigare lagförts på nytt gör sig kända för narkotikabrott.

LAGFÖRINGAR LEDER INTE TILL ATT MISSBRUKARE UPPHÖR MED SITT MISSBRUK

En genomgång av lagföringsstatistiken visar på en ganska dyster bild. Majoriteten (56 procent) av dem som lagförs för narkotikabrott återfaller i nya narkotikabrott inom tre år. I de allra lägsta åldrarna (15–19 år) är återfallsfrekvensen dock något lägre (46 procent). Höga andelar återfall finns förvisso även inom andra brottskategorier som polisen arbetar mot. Icke desto mindre är det viktigt att belysa återfallsfrekvenserna, eftersom ett av målen med den repressiva åtgärderna är att förmå missbrukare att upphöra med sitt missbruk.

Den höga andelen återfall hänger sannolikt ihop med att de flesta som upptäcks och lagförs för narkotikabrott har en tämligen hög kriminell belastning sedan tidigare. Detta borgar i sin tur för nya narkotikabrott. Analyserna visar att ju fler tidigare lagföringar som finns registrerade, desto större risk för återfall. Detta tycks ha långt större betydelse än ålder, typ av narkotikagärning eller val av påföljd. Inte heller tycks själva typen av tidigare belastning ha särskilt stor betydelse; det avgörande är snarare antalet tidigare lagföringar. Bakom detta mönster ligger rimligen det faktum att de med många tidigare lagföringar är fast förankrade i kriminella livsstilar. De är mindre motiverade att upphöra med sitt narkotikabruk och sin brottslighet, samtidigt som de oftare än andra ådrar sig polisens uppmärksamhet.

Det typiska narkotikaärendet – en för brott tidigare känd person som anmäls och lagförs för innehav eller bruk – förefaller alltså ha mycket små

individualpreventiva effekter. Snarare får rättsapparaten åtgärder ur detta perspektiv beskrivas som en ganska tröttsam historia; samma personer konfronteras och lagförs gång på gång för bland annat narkotikabrott, utan att de ändrar livsstil. Den narkotikapolitiska strategin att rikta åtgärderna mot konsumentledet tycks således ur individualpreventivt hänseende fungera mindre bra.

När det gäller ungdomar kan det ändå vara viktigt att de i ett tidigt skede blir kända av rättsväsendet och därmed kan erbjudas vård och behandling. Även för polisens övriga brottsbekämpning kan det vara värdefullt att dessa ungdomar identifieras, eftersom det kan antas att många av dem begår andra brott. I en tidigare studie löpte de ungdomar mellan 15 och 17 år som lagfördes för narkotikabrott som första brott en tämligen hög risk (omkring 32 procent) att bli så kallade kroniska brottslingar (BRÅ, 2000).¹⁵

Slutligen finns en annan liknande eventuell effekt av de polisiära åtgärderna. Effekten svarar visserligen inte mot något direkt narkotikapolitiskt mål, men ändå kan vara nog så populär ur ett polisiärt perspektiv. Det handlar här om att polisen genom beivrandet av ringa narkotikabrott får en möjlighet att störa och kontrollera kända kriminella, som anses stå i begrepp att annars genomföra andra typer av brott och störningar. Att ingripa mot ett ringa narkotikabrott kan också på olika sätt underlätta för polisen att få kännedom om och utreda annan typ av brottslighet kopplad till samma person. Kanske kan därför ökade polisiära narkotikainsatser åtminstone på regional nivå ha en dämpande effekt på tillgreppsbrottsligheten. Det är känt att biltillgreppsbrott och inbrott till stor del begås av narkotikamissbrukare (Persson, 1977; Svensson, 2002).

Narkotikaingripanden påverkar bilstölder men inte inbrott

Som nämnts ovan diskuteras ibland att ökade insatser mot narkotika kan ha en dämpande effekt på tillgreppsbrottsligheten på lokal nivå. I Örebro län har polisen i en kartläggning konstaterat en kraftig minskning av bilstölderna i samband med intensifierade narkotikainsatser mot amfetaminmissbrukare (Polismyndigheten i Örebro län, 2003).

Teoretiskt sett är ett sådant samband långt ifrån självklart. Å ena sidan kan det hävdas att intensifierade narkotikainsatser nästan alltid berör brottsaktiva personer och att dessa då borde ”störas” i sin övriga kriminella aktivitet; de anmäls och kanske därför ”ligger lågt” på grund av ökad upptäcktsrisk, söker sig till andra geografiska områden, eller till och med söker hjälp för att ändra sin livsstil. Å andra sidan kan det tänkas att de aktuella personerna måste stjäla mer för att ersätta den narkotika de blivit av med. De kanske genomför fler bilstölder då de fått lämna sina egna fordon när de

¹⁵ Dessa resultat bygger på en studie av personer födda år 1960, som var 15–17 år i mitten av 1970-talet. Det kan diskuteras om dessa resultat även gäller dem som nu är 15–17 år. En viktig skillnad är att sannolikheten att lagföras för narkotikabrott i unga år har ökat genom skärpt lagstiftning och ökade polisiära resurser mot narkotikabrott.

blivit medtagna till polisstation eller sjukhus för provtagning. Ökade narkotikainsatser skulle på så vis kunna leda till högre nivåer av tillgreppsbrott.

För att pröva resonemangen ovan har jämförelser gjorts på länsnivå (liknande dem i tidigare avsnitt) mellan utvecklingen av anmälda narkotikabrott under en viss period och utvecklingen av anmälda bil- respektive inbrottsstöld under samma period. Hypotesen är att län där det sker en ökning av anmälda narkotikabrott tenderar att också vara län där det samtidigt eller strax efter sker en minskning i anmälda bil- och/eller inbrottsstöld.

Denna rent kvantitativa analys är naturligtvis mycket ”trubbig” och som metod behäftad med en mängd problem. Det behövs en betydligt mer djupgående kartläggning av vad som egentligen händer i varje enskilt län när de anmälda narkotikabrotten ökar för att mer fullständigt undersöka effekterna på tillgreppsbrottsligheten. Vidare skulle det vara intressant med längre tidsserieanalyser på riksnivå, där hänsyn tas bland annat till prisutvecklingen på narkotika. (Hypotetiskt kan ju denna påverka tillgreppsbrottsligheten på så sätt att narkomanerna behöver stjäla mindre när priserna sjunker). Utrymmet inom ramen för detta uppdrag är dock begränsat varför försiktiga tolkningar görs i denna rapport. Analysmetoden beskrivs närmare i bilaga 4.

TENDENSER TILL DÄMPANDE EFFEKTER PÅ BILTILLGREPP

Analyserna visar sammanfattningsvis på en viss samvariation mellan ett ökat antal anmälda narkotikabrott och ett minskat antal bilstöld. Län som haft en påtaglig ökning av anmälda narkotikabrott tenderar med andra ord att oftare än andra ha en åtföljande minskning i anmälda bilstöld. Detta mönster gäller såväl för utvecklingen mellan åren 2001 och 2002, som mellan åren 2000 och 2001. Med inbrotten finns däremot ingen tydlig tendens till ett sådant samband. Inbrotten tycks i stället mer samfällt över landet följa vissa upp- och nedgångar, oberoende av lokala narkotikainsatser.

Möjligen finns alltså stöd för tesen att intensifierade narkotikainsatser medför dämpningar i åtminstone biltillgrepp på regional nivå. Det bör dock återigen understrykas att analysmetoden är grov och det empiriska underlaget begränsat. I den mån det finns dämpande effekter verkar dessa också vara tämligen kortvariga och främst infalla under den period och strax efter att det skett en ökning av narkotikainsatser. Minskningarna tycks alltså försvinna när kraftsamlingen avtagit, även om antalet anmälda narkotikabrott stannar kvar på en högre nivå än tidigare.¹⁶

Någon självklar mirakelmedicin mot bilstöld får det således inte anses vara att öka antalet anmälningar för narkotikabrott. Vad det handlar om är snarare att narkotikalagstiftningen kan användas – och också används – som ett strategiskt verktyg att störa ett känt, brottsaktivt klientel, vilket i sin tur med rätt förutsättningar kan ha återverkningar på annan brottslig-

¹⁶ I en tidsserieanalys avseende hela landet för perioden januari 1995 till och med december 2002 framkommer att en ökning i antalet anmälda narkotikabrott har ett samband med ett minskat antal anmälda biltillgrepp efterföljande månad.

het. Utvecklingen i Örebro län under hösten år 2002 är ett exempel på en sådan strategisk användning, där det tycks finnas starka kopplingar med en nedgång i biltillgrepp. Generaliserbarheten av detta bör dock ytterligare undersökas. Det finns ju samtidigt exempel på regioner med en mycket påtaglig ökning i anmälda narkotikabrott, där det under samma period även skett en kraftig ökning i anmälda biltillgrepp.

Sammanfattande diskussion utifrån de narkotikapolitiska målen

Polisen har under den senaste tioårsperioden i allt högre grad riktat insatserna mot de enskilda missbrukarnas narkotikabrottslighet. Det gäller då främst mindre innehav och eget bruk. Detta har resulterat i en påtaglig ökning av anmälda brott, misstänkta personer och lagföringar när det gäller handlingar som i första hand rör den egna konsumtionen. Polisens insatser får här sägas korrespondera med utvecklingen av missbruket.

Polisens beivrande av överlåtelse av narkotika, ofta brott av normalgraden, har däremot minskat sett över en längre tidsperiod. Detta trots att det faktiska antalet genomförda överlåtelsebrott rimligen ökat i takt med antalet missbrukare (experimentella och etablerade). Beivrandet av grova narkotikabrott förhåller sig på en mer eller mindre konstant nivå. Detta trots att tillgången på narkotika enligt tillgängliga indikatorer har ökat.

Det är viktigt att sätta dessa prioriteringar i relation till sambanden mellan de polisinsatser och den missbruksutveckling som framkommit i analyserna. Överlag är det svårt att finna några entydiga samband mellan polisiära insatser och minskningar i narkotikamissbruket. I materialet framkommer dock möjligen vissa tendenser som pekar på att insatser mot handel med och tillgång på narkotika kan påverka narkotikasituationen.

En narkotikabekämpning med större fokus på överlåtelsebrott och den lokala narkotikamarknaden, kan därför vara en fruktbar prioritering. Därmed inte sagt att de allra grövsta brotten ska prioriteras på de lindrigares bekostnad. Det viktiga är kanske snarare arbetet mot mellannivån där gatulangningsgrupper eller motsvarande har en central funktion. En möjlig väg för att stärka detta arbete kan vara ett ökat stöd från det under rättelseledda polisarbetet.

Referenser

- Brottsförebyggande rådet** (2000). *Kriminalisering av narkotikabruk – en utvärdering av rättsväsendets insatser*. BRÅ-rapport 2000:21. Stockholm: BRÅ. Fritzes.
- Brottsförebyggande rådet** (2003). *Stöld, våld och droger bland ungdomar i årskurs nio. Resultat från fyra självdeklarationsundersökningar*. Rapport 2003:5. Stockholm: BRÅ. Fritzes.
- Centralförbundet för Alkohol- och narkotikaupplysning (CAN)**, (2003). *Drogutvecklingen i Sverige. Rapport 2003*. Stockholm: Ljunglöfs.
- European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA)**, (1999). *Scientific Review of the Literature on Estimating the Prevalence of Drug Misuse on the Local Level*. Lisboa: EMCDDA.
- Europeiska centrumet för kontroll av narkotika och narkotikamissbruk (ECNN)**, (2003). *Situationen på narkotikaområdet i europeiska unionen och Norge. Årsrapport 2003*. Luxemburg: Byrån för europeiska unionens officiella publikationer.
- Guttormsson, U.** (2002). *Mönstrandens drogvapor 2001*. CAN-rapport nr. 66. Stockholm: Erlanders Gotab.
- Kassman, A.** (1998). *Polisen och narkotikaproblemet. Från nationella aktioner mot narkotikaprofitörer till lokala insatser för att störa missbruket*. Stockholm studies in sociology, N. S. 6. Stockholm: Almqvist & Wiksell International.
- Kleiman, M.** (1992). *Against excess - Drug policy for results*. New York: BasicBooks Harper-Collins Publishers.
- Külhorn, E., Kassman, A. och Ramstedt, M.** (1996). *Åtgärder mot drogbrottslighet – ett naturligt experiment inom narkotikapreventionen*. BRÅ-rapport 1996:4. Stockholm: BRÅ. Fritzes.
- Olsson, B., Adamsson-Wahren, C. och Byqvist, S.** (2001). *Det tunga narkotikamissbrukets omfattning I Sverige 1998. Max-projektet, delrapport 3*. Stockholm: Centralförbundet för Alkohol- och narkotikaupplysning (CAN).
- Persson L.** (1977). *Inbrottstjuvar i Stockholm – en studie av individuell brottsbelastning, samhällelig brottsnivå och brottsutveckling*. Svensk juristtidning nr. 66: 527-541.
- Polismyndigheten i Örebro län** (2003). *TOOL-operation mot bilbrott. Delredovisning 2002*. Stencil.
- Proposition 2001/02:91 Nationell narkotikahandlingsplan**
- Rikskriminalpolisen** (2003). *Den nya Kriminalunderrättelsetjänsten (KUT) A-499-388/03* Stockholm: RKP
- Rikspolisstyrelsen** (2003). *Redovisning av uppdrag till Rikspolisstyrelsen att inspektera polismyndigheternas bekämpning av narkotikabrottsligheten*. POL-128-2546/02. Stockholm: RPS.
- SOU 2000:126.** (2000). *Vägvalet – Den narkotikapolitiska utmaningen*. Slutbetänkande av Narkotikakommissionen. Stockholm: Socialdepartementet.

SOU 2001:79. (2001). *Välfärsbokslut för 1990-talet*. Slutbetänkande av
Kommittén Välfärsbokslut. Stockholm: Socialdepartementet.
Svensson, D. (2002). Många missbrukare utan vård. *Apropå* 4. Stockholm.

Bilagor

Bilaga 1. Skattning av tungt narkotikamissbruk

Antalet tunga missbrukare i Sverige har studerats vid tre tillfällen i så kallade case-finding-undersökningar (Olsson m.fl., 2001). Den senaste genomfördes år 1998. Med utgångspunkt från uppgifter om personer som vårdats för bland annat narkomani är det möjligt att skatta antalet tunga missbrukare även för andra år och mellan olika län. Metoden estimerar en dold population utifrån en enda datakälla och kan ses som en utvidgning av den traditionella capture-recapture-metoden. Metoden baseras på individdata och en fördelning av händelser (till exempel vårdtillfällen). Genom ett antagande om att händelserna är Poissonfördelade¹⁷ kan också antalet icke-händelser, det vill säga mörkertalet skattas och därmed hela populationen. Metoden är känd för att kunna ge goda skattningar även utifrån ett begränsat datamaterial.

Tonvikten läggs här på de personer som identifierats en eller två gånger. Individer som förekommer sällan har sannolikt större likhet med dem som inte alls ingår i materialet (mörkertalet). Individer som förekommer tre eller fler gånger får representera den kända populationen och ingår således inte ytterligare i mörkertalsberäkningen. Följande beräkning har gjorts.

Chao's estimator:

$est(n)$	=	$S + f_1^2 / (2f_2)$
f_1	=	antal personer som vårdats en gång
f_2	=	antal personer som vårdats två gånger
S	=	summan av alla vårdtillfällen

Formeln bygger på antagandet att populationen är sluten, homogen och att sannolikheten att ingå och återuppträda i materialet är konstant över tid. Att begränsa den studerade perioden exempelvis till ett år är ett sätt att försöka uppfylla det första kriteriet. Det andra kriteriet, att populationen ska vara homogen, betyder att sannolikheten att uppträda och återuppträda i materialet inte får skilja sig för mycket mellan grupper av individer. Det tredje kriteriet, som handlar om att sannolikheten att ingå i materialet måste vara konstant över tid, innebär att man bortser från sannolikheten att individers beteende påverkas av behandlingen de får. Oavsett erfarenhet av behandlingen antas sannolikheten att återkomma en andra eller tredje gång vara avhängig en konstant individuell chans att vårdas en, två, tre eller flera gånger. Ett sätt att hantera detta antagande är att hålla observationsperioden begränsad (EMCDDA, 1999).

Kvaliteten på de indata som används är avgörande. Här har data från det så kallade patientregistret använts. I registret registreras all den slutna

¹⁷ Statistisk fördelning för sällsynta händelser.

sjukvård som utförs i landet. Som ett fall räknas vård där huvuddiagnosen eller någon av de sex bidiagnoserna varit narkotikarelaterad, enligt Socialstyrelsens index. Resultaten visar på god överensstämmelse med de nationella skattningar av tungt narkotikamissbruk som genomförts.

En faktor som påverkar den använda metodens tillförlitlighet är de revisioner som genomförts när det gäller sjukvårdens diagnosklassifikationer. Klassifikationerna har genomgått förändringar som måste vägas in vid jämförelser över tid. Den senaste revisionen (ICD 10) infördes i Sverige år 1997. Från och med detta år går det att på ett tillförlitligt sätt skatta fördelningen och utvecklingen av svårare former av narkotikamissbruk i landet.

En validering av metoden visar att den på ett trovärdigt sätt estimerar omfattningen av missbruk i de olika länen vid en jämförelse med 1998 års nationella inventering. Appliceras metoden på data för hela riket uppskattas antalet missbrukare till ungefär 25 900, vilket kan jämföras med de 26 000 som case-finding-studien kom fram till (Olsson m.fl., 2001). Görs beräkningarna länsvis och därefter summeras, blir skattningen något högre; cirka 26 900. I tabellen nedan summeras estimaten för länen vilket gör att det totala antalet missbrukare överskattas. En beräkning utan länsuppdelning ger vid handen att estimatet för år 1997 uppgår till 24 810 och 27 640 för år 2001, vilket motsvarar en ökning med 11 procent.

Tabell 2. Skattat antal tunga missbrukare länsvis, åren 1997 och 2001, i relation till befolkningen.

Län	1997	2001	Skattat antal missbrukare per 100 000 inv. 2001	Förändring i procent mellan 1997 och 2001
Stockholm	7 600	7 390	402	- 3
Uppsala	740	760	257	+ 3
Södermanland	630	840	326	+ 33
Östergötland	910	1 200	291	+ 32
Jönköping	1 010	1 170	357	+ 16
Kronoberg	280	420	240	+ 50
Kalmar	650	510	216	- 22
Gotland	190	220	385	+ 16
Blekinge	430	360	243	- 16
Skåne	2 680	3 770	331	+ 41
Halland	460	550	200	+ 20
V:a Götaland	4 350	5 180	345	+ 19
Värmland	660	970	352	+ 47
Örebro	830	940	346	+ 13
Västmanland	770	780	303	+ 1
Dalarna	830	800	290	- 4
Gävleborg	640	790	284	+ 23
Västernorrland	480	740	302	+ 54
Jämtland	240	280	217	+ 17
Västerbotten	630	660	258	+ 5
Norrbottn	400	540	213	+ 35
Totalt	Ca 25 410	Ca 28 870	324	+ 14

Bilaga 2. Effekter på missbruk av polisiära insatser

I denna bilaga redovisas statistiska samband mellan förändringar mellan år 1997 och åren 1998–2001 i olika polisiära produktionsmått, exempelvis antal narkotikapoliser, och förändringar avseende olika mått på missbruksutvecklingen för landets 21 polismyndigheter. I analysen har så kallade enkla korrelationer beräknats. Vidare presenteras i tabellerna 7–16 grundmaterialet som använts i analyserna.

Tabell 3. Samband (rangkorrelationskoefficienter) på länsnivå mellan utvecklingen av vissa polisära produktionsmått och mått på missbruksutvecklingen. Index avser utvecklingen mellan åren **1997** och **1998**.

	Mönstrande använt senaste 30 dagarna	Förstagångsvårdade i slutenvård	Skattat antal tunga missbrukare	Narkotika-relaterad dödlighet
Antal narkotikapoliser	0,46*	0,12	0,0	-0,33
Anmälda brott enligt NSL	0,24	-0,06	-0,19	0,22
Lagföringar enligt NSL	0,17	0,38	0,02	-0,08
Narkotikabeslag, antal	0,03	0,0	-0,02	-0,08
Narkotikabeslag, mängd	-0,08	0,06	0,27	0,14

* $p < 0,10$

Tabell 4. Samband (rangkorrelationskoefficienter) på länsnivå mellan utvecklingen av vissa polisära produktionsmått och mått på missbruksutvecklingen. Index avser utvecklingen mellan åren **1997** och **1999**.

	Mönstrande använt senaste 30 dagarna	Förstagångsvårdade i slutenvård	Skattat antal tunga missbrukare	Narkotika-relaterad dödlighet
Antal narkotikapoliser	0,19	0,48*	-0,01	0,16
Anmälda brott enligt NSL	-0,12	0,17	0,02	-0,20
Lagföringar enligt NSL	0,16	0,14	0,09	-0,23
Narkotikabeslag, antal	-0,24	0,0	-0,40*	-0,20
Narkotikabeslag, mängd	-0,23	0,12	-0,06	0,43

* $p < 0,10$

Tabell 5. Samband (rangkorrelationskoefficienter) på länsnivå mellan utvecklingen av vissa polisära produktionsmått och mått på missbruksutvecklingen. Index avser utvecklingen mellan åren **1997** och **2000**.

	Mönstrande använt senaste 30 dagarna	Förstagångsvårdade i slutenvård	Skattat antal tunga missbrukare	Narkotika-relaterad dödlighet
Antal narkotikapoliser	0,38	0,24	-0,27	0,05
Anmälda brott enligt NSL	0,09	0,14	-0,08	0,07
Lagföringar enligt NSL	0,11	0,62**	0,06	0,16
Narkotikabeslag, antal	0,0	0,0	-0,21	-0,13
Narkotikabeslag, mängd	0,02	0,31	-0,11	0,11

* p < 0,10 **p < 0.05

Tabell 6. Samband (rangkorrelationskoefficienter) på länsnivå mellan utvecklingen av vissa polisära produktionsmått och mått på missbruksutvecklingen. Index avser utvecklingen mellan åren **1997** och **2001**.

	Mönstrande använt senaste 30 dagarna	Förstagångsvårdade i slutenvård	Skattat antal tunga missbrukare	Narkotika-relaterad dödlighet
Antal narkotikapoliser	0,13	-0,07	0,05	0,02
Anmälda brott enligt NSL	0,06	-0,25	-0,03	0,09
Lagföringar enligt NSL	0,22	-0,18	0,24	-0,20
Narkotikabeslag, antal	-0,17	-0,32	-0,17	-0,35
Narkotikabeslag, mängd	-0,03	0,28	-0,30	-0,19

p < 0,10 **p < 0.05

Tabell 7. Antal arbetade timmar i narkotikaärenden i landets polismyndigheter, åren 1997–2001.

	1997	1998	1999	2000	2001
Stockholm	482 836	442 048	445 209	390 131	397 549
Uppsala	34 238	35 158	40 320	37 477	35 703
Södermanland	43 938	48 615	46 527	40 970	37 728
Östergötland	55 735	56 005	62 138	61 651	63 108
Jönköping	31 604	32 016	22 576	40 487	37 155
Kronoberg	14 583	14 633	14 770	12 937	14 757
Kalmar	26 914	20 771	24 064	25 108	24 418
Gotland	2 290	3 829	2 785	8 428	7 539
Blekinge	15 559	15 637	18 190	20 106	17 808
Skåne	231 113	201 101	180 546	203 464	229 122
Halland	11 127	17 450	15 863	18 961	26 766
Västra Götaland	196 019	231 260	233 394	210 297	189 791
Värmland	27 674	25 981	31 991	31 764	36 241
Örebro	30 951	31 662	40 016	36 016	50 749
Västmanland	47 283	46 210	41 985	31 311	36 789
Dalarna	14 929	24 201	26 256	21 519	24 370
Gävleborg	26 941	24 506	25 236	27 419	26 165
Västernorrland	17 650	19 175	21 322	33 984	29 619
Jämtland	14 214	10 906	7 998	6 680	5 340
Västerbotten	20 667	25 314	21 445	21 549	28 046
Norrbotten	24 242	24 319	29 573	22 690	15 048
SUMMA (ÅÅ)	914	901	901	869	889

Källa: Rikspolisstyrelsen

Tabell 8. Anmälda brott mot narkotikastrafflagen i landets polismyndigheter, åren 1997–2001.

	1997	1998	1999	2000	2001
Stockholm	9 218	9 487	9 405	8 049	7 952
Uppsala	946	975	1 410	1 291	1 460
Södermanland	1 171	1 342	1 268	1 027	962
Östergötland	1 269	1 431	1 918	2 288	2 013
Jönköping	760	745	596	713	531
Kronoberg	499	387	552	404	454
Kalmar	611	585	893	895	782
Gotland	135	211	226	171	229
Blekinge	496	482	583	602	572
Skåne	4 483	4 395	5 198	4 606	4 486
Halland	371	481	609	630	612
Västra Götaland	3 941	5 176	6 796	5 221	5 588
Värmland	465	555	1 026	1 066	927
Örebro	826	963	896	910	1 172
Västmanland	817	675	629	594	601
Dalarna	736	615	443	554	800
Gävleborg	1 048	1 078	994	1 054	1 234
Västernorrland	495	470	475	716	562
Jämtland	223	212	253	236	189
Västerbotten	386	444	673	786	719
Norrbotten	1 482	857	1 680	610	560
TOTALT	30 378	31 566	36 523	32 423	32 405

Källa: BRÅ

Tabell 9. Lagföringar enligt narkotikastrafflagen i landets polismyndigheter, åren 1997–2001.

	1997	1998	1999	2000	2001
Stockholm	3 247	3 320	3 260	3 246	3 214
Uppsala	333	291	363	453	408
Södermanland	351	491	519	507	433
Östergötland	558	579	636	732	738
Jönköping	254	282	235	295	276
Kronoberg	114	126	148	156	191
Kalmar	216	208	223	344	316
Gotland	54	58	61	61	75
Blekinge	156	164	160	195	249
Skåne	2 293	2 360	2 316	2 471	2 867
Halland	139	172	198	318	259
Västra Götaland	1 724	2 130	2 048	2 236	2 545
Värmland	258	262	354	447	409
Örebro	354	359	331	363	478
Västmanland	269	248	278	279	243
Dalarna	241	231	211	189	233
Gävleborg	311	342	388	418	482
Västernorrland	162	199	293	299	209
Jämtland	77	68	77	76	87
Västerbotten	115	122	179	185	256
Norrbotten	133	163	192	165	170
TOTALT	11 359	12 175	12 470	13 435	14 138

Källa: BRÅ

Tabell 10. Narkotikabeslag (antal) i landets polismyndigheter, åren 1997–2001.

	1997	1998	1999	2000	2001
Stockholm	3 381	3 390	3 509	3 464	4 256
Uppsala	304	316	451	423	484
Södermanland	230	355	390	321	412
Östergötland	497	528	540	627	711
Jönköping	266	177	174	223	210
Kronoberg	87	112	111	111	160
Kalmar	49	67	138	178	197
Gotland	25	44	47	42	88
Blekinge	141	118	188	174	188
Skåne	2 010	2 029	1 838	2 263	1 997
Halland	144	209	183	243	253
Västra Götaland	1 629	1 889	1 848	1 823	2 201
Värmland	261	282	464	488	458
Örebro	376	404	321	395	503
Västmanland	240	196	264	239	263
Dalarna	79	89	99	185	400
Gävleborg	134	234	230	308	451
Västernorrland	151	182	197	220	195
Jämtland	94	69	84	93	81
Västerbotten	108	163	194	226	262
Norrbotten	106	77	92	90	81
Totalt	10 312	10 930	11 362	12 136	13 851

Källa: Beslags- och analysregistret (BAR), Rikspolisstyrelsen

Tabell 11. Narkotikabeslag (mängd i gram) i landets polismyndigheter, åren 1997–2001.

	1997	1998	1999	2000	2001
Stockholm	89 113	141 598	235 676	213 445	534 387
Uppsala	6 404	4 039	4 759	17 644	8 304
Södermanland	6 575	3 840	4 809	3 583	7 503
Östergötland	19 729	11 122	25 287	15 140	6 876
Jönköping	1 983	1 419	3 029	5 914	24 988
Kronoberg	1 152	3 364	913	40 552	2 205
Kalmar	982	2 813	1 098	1 243	4 459
Gotland	124	1 196	168	3 323	881
Blekinge	3 464	803	17 541	7 022	52 816
Skåne	74 681	82 393	154 737	77 239	103 464
Halland	1 362	31 127	2 142	14 319	14 796
Västra Götaland	81 036	87 276	67 646	92 366	70 365
Värmland	4 372	7 233	4 787	98 840	15 352
Örebro	1 933	11 076	5 563	5 606	9 039
Västmanland	16 137	1 409	11 440	8 774	12 119
Dalarna	1 800	392	667	11 018	3 156
Gävleborg	1 546	16 607	1 892	5 499	6 367
Västernorrland	1 121	971	727	5 398	3 046
Jämtland	1 453	1 249	832	924	507
Västerbotten	2 017	2 151	1 709	2 299	5 553
Norrbottn	1 584	1 108	740	2 500	1 278
TOTALT	318 570	413 186	546 161	632 648	887 461

Källa: Beslags-och analysregistret (BAR), Rikspolisstyrelsen

Tabell 12. Andel mönstrande (i procent) i respektive län samt använt narkotika en eller flera gånger de senaste 30 dagarna, åren 1997–2001.

	1997	1998	1999	2000	2001
Stockholm	3,9	4,4	4,8	5,1	5,1
Uppsala	2,5	2,1	2,4	3,1	3,6
Södermanland	2,8	1,5	2,3	2,7	2,2
Östergötland	2,3	3	1,9	2,2	2,3
Jönköping	2,1	2,6	2,9	2,1	2,0
Kronoberg	2,7	1,4	2,8	2,0	2,2
Kalmar	1,9	1,9	1,5	1,5	1,6
Gotland	1,6	2,6	1	- ¹⁸	-
Blekinge	1,2	1,7	2,3	1,6	2,0
Skåne	3,9	3,4	3,2	2,0	2,7
Halland	1,8	2,6	3,3	3,7	3,6
Västra Götaland	2,1	2,6	3,2	4,0	3,8
Värmland	3,8	2,6	1,7	1,6	2,0
Örebro	2,5	1,7	2,1	1,8	1,4
Västmanland	2,6	2,6	2,4	2,3	1,7
Dalarna	2,7	3	3,8	4,3	2,2
Gävleborg	2,8	1,8	2,4	1,7	3,1
Västernorrland	1,1	1,7	2,4	2,5	3,2
JÄMTLAND	2,2	2,4	3,7	2,8	4,6
Västerbotten	1,3	1,8	2,7	2,7	3,6
Norrbottn	1,2	0,9	2	1,9	2,8
Hela riket	2,6	2,7	3,1	3,1	3

Källa: Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning.

¹⁸ Gotland redovisas ej på grund av stort bortfall.

Tabell 13. Antal förstagångsvårdade (sedan år 1985) i respektive län med narkomanidiagnos inom landstingets slutenvård, åren 1997–2001.

	1997	1998	1999	2000	2001
Stockholm	427	395	463	422	484
Uppsala	27	39	35	40	36
Södermanland	43	51	44	58	56
Östergötland	83	54	64	65	87
Jönköping	40	51	49	54	69
Kronoberg	23	25	17	29	12
Kalmar	22	24	21	19	25
Gotland	11	8	15	10	10
Blekinge	13	13	15	13	21
Skåne	242	270	264	249	232
Halland	17	32	30	33	18
Västra Götaland	255	257	235	225	261
Värmland	36	28	43	40	26
Örebro	62	56	62	44	77
Västmanland	55	52	40	38	35
Dalarna	72	47	74	49	56
Gävleborg	43	37	22	37	45
Västernorrland	19	25	30	26	20
Jämtland	11	6	9	7	8
Västerbotten	38	23	36	42	20
Norrbottn	18	17	27	28	38
Totalt	1 560	1 516	1 596	1 534	1 650

Källa: Socialstyrelsen

Tabell 14. Skattat antal tunga missbrukare i respektive län, åren 1997–2001.

	1997	1998	1999	2000	2001
Stockholm	7 600	6 840	7 080	7 610	7 390
Uppsala	740	740	610	1 190	760
Södermanland	630	690	670	880	840
Östergötland	910	1060	1 260	1 510	1 200
Jönköping	1 010	1210	960	1 000	1 170
Kronoberg	280	430	400	480	420
Kalmar	650	580	470	480	510
Gotland	190	180	200	100	220
Blekinge	430	270	280	290	360
Skåne	2 680	3 760	3860	4 020	3 770
Halland	460	610	630	580	550
Västra Götaland	4 350	4 980	5 090	4 830	5 180
Värmland	660	730	540	700	970
Örebro	830	870	860	780	940
Västmanland	770	660	620	620	780
Dalarna	830	770	780	970	800
Gävleborg	640	660	620	590	790
Västernorrland	480	620	570	640	740
Jämtland	240	250	510	660	280
Västerbotten	630	570	450	560	660
Norrbottn	400	460	390	520	540
Totalt ¹⁹	25 410	26 940	26 850	29 010	28 870

¹⁹ I tabellen har de länsvisa estimaten avrundats till närmaste tiotal och därefter summerats. Som beskrevs i bilaga 1 innebär det att estimatet för riket överskattats. Dessa data har ingått i den

Tabell 15. Narkotikorelaterade dödsfall i respektive län, åren 1997–2001.

	1997	1998	1999	2000	2001
Stockholm	96	92	109	112	110
Uppsala	8	6	5	6	9
Södermanland	12	9	7	9	7
Östergötland	4	9	8	4	11
Jönköping	5	3	5	8	7
Kronoberg	3	1	1	4	2
Kalmar	5	4	3	2	4
Gotland	2	0	2	1	3
Blekinge	2	2	3	5	2
Skåne	50	60	60	95	73
Halland	4	8	9	5	2
Västra Götaland	35	35	28	38	44
Värmland	5	5	4	8	9
Örebro	6	5	6	7	10
Västmanland	6	5	5	8	7
Dalarna	6	2	7	5	5
Gävleborg	3	5	6	6	7
Västernorrland	3	3	6	14	7
Jämtland	0	1	2	3	8
Västerbotten	5	4	2	8	4
Norrbotten	5	4	2	5	5
Totalt	265	263	280	353	336

Källa: Socialstyrelsen

analys där utvecklingen i länen varit den centrala aspekten. En beräkning som inte är länsuppdelad genererar ett lägre estimat för riket som helhet (se bilaga 1).

Bilaga 3. Skolungdomars drogvanor och överlåtelsebrott: en tidsserieanalys

För att närmare studera om det föreligger ett samband mellan skolungdomars drogvanor och polisens insatser mot överlåtelse av narkotika har en så kallad tidsserieanalys genomförts. Analysen har gjorts för perioden 1975–2002 och avser hela landet.

Inledningsvis beräknas sambandet mellan andelen elever i årskurs 9 som uppger att de använt narkotika och andelen narkotikabrott som avser överlåtelse av samtliga narkotikabrott som anmälts. Variablerna har gjorts stationära genom en differentiering av första ordningen. Den bivariata korrelationen mellan dessa två tidsserier uppgår till -0,42 vilket är statistiskt signifikant ($p=0,03$). En tolkning av detta är att ju fler överlåtelsebrott som polisen registrerar desto färre skolungdomar uppger att de använt narkotika. Styrkan på detta samband kan exempelvis jämföras med sambandet mellan skolungdomars drogvanor och andelen årsarbetskrafter inom polisen som avsatts för narkotikabekämpning som uppgår till 0,03. Det senare sambandet är inte statistiskt signifikant.

Nästa steg i analysen har varit att kontrollera om samband kvarstår även om man tar hänsyn till andra variabler som kan tänkas ha ett samband med skolungdomars drogvanor. Den modell som har använts innehåller följande variabler

$$[1] \quad \text{drogvanor} = \text{överlåtelse} + \text{poliser} + \text{misstänkta} + \text{fängelse}$$

Variablerna ”misstänkta” avser antalet ungdomar i åldern 15–17 år misstänkta för narkotikabrott och ”fängelse” avser andel narkotikadomar som resulterat i en fängelse av samtliga narkotikadomar. Variablerna överlåtelse och poliser är som beskrivits ovan.

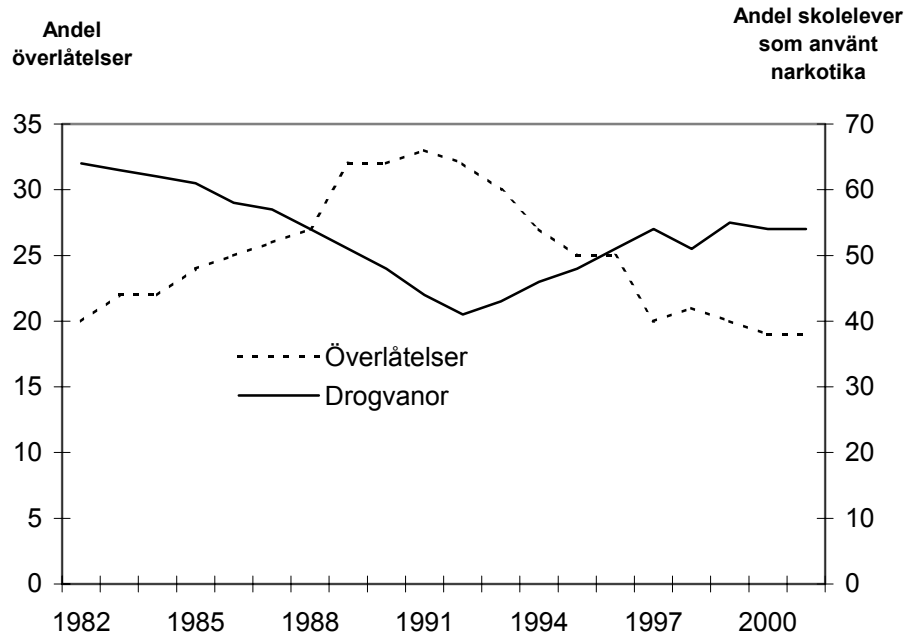
Tabell 16. Sambanden mellan skolungdomars drogvanor och fyra oberoende variabler. Autoregression (Cochrane-Orcutt Estimate)

	Estimat	T-värde	Signifikansnivå
Överlåtelse	-0,44	-2,23	0,04
Poliser	0,10	0,50	0,62
Misstänkta	-0,23	-1,13	0,27
Fängelse	-0,48	-2,43	0,02

Variablerna ”poliser”, ”misstänkta” och ”fängelse” är ”laggade” med ett år vilket innebär att sambandet mellan skolungdomars drogvanor är t korreleras med dessa variablers värde t-1. Antal observationer: 26, Durbin Watson: 1,98, $R^2 = 0,34$.

Sambandet mellan skolungdomars drogvanor och överlåtelsebrott är även statistiskt signifikant när hänsyn tas till de tre övriga variablerna i modellen. Även andelen fängelse domar uppvisar ett statistiskt signifikant samband med skolungdomars drogvanor.

För att pröva om detta samband även framkommer i andra data har uppgifter från USA analyserats. Sambandet mellan andelen skolungdomar som uppger att de använt narkotika och andelen narkotikabrott som avser överlåtelse uppgår i det amerikanska materialet till -0,38 för perioden 1982-2001. Sambandet åskådliggörs i figur 11.



Figur 11. Utvecklingen över antalet narkotikabrott avseende överlåtelse och skolelevers drogvänor, USA. Källa: Monitoring the Future och BJS (www.monitoringthefuture.org respektive www.ojp.usdoj.gov/bjs)

Bilaga 4. Samband mellan ökningarna i anmälda narkotikabrott och minskningarna i anmälda biltillgrepp respektive inbrott.

I denna bilaga undersöks hypotesen att i län där det sker en ökning av antalet anmälda narkotikabrott sker samtidigt eller strax efter en minskning i antalet anmälda bil- respektive inbrottsstölderna.

För att mäta förändringen i antalet anmälda narkotikabrott och antalet anmälda bilstölderna respektive inbrott, har ett index beräknats för tremånadersperioden augusti–oktober år 2002 jämfört med samma period år 2001. I ett län där exempelvis index för anmälda narkotikabrott ligger på 1,33, är de anmälda narkotikabrotten 33 procent fler än under föregående års tremånadersperiod. Har samma län ett index på 0,75 för anmälda biltillgrepp, har de anmälda bilstöldrarna samtidigt minskat med en fjärdedel jämfört med föregående års tremånadersperiod. Index har också tagits ut för tremånadersperioder som ligger en månad tidigare respektive en månad senare än ”grundperioden” för att kunna se eventuella fördröjningar i narkotikainsatsernas påverkan.

Skälet till att förändringar i de olika brottskategorierna mäts i dessa index för den utvalda perioden, är för att undvika problemet med att både narkotikabrottsligheten och bilbrottsligheten ofta fluktuerar mellan olika årstider (anmälda narkotikabrott minskar på sommaren när polisen har semester medan anmälda bilstölderna ökar på grund av fler brottstillfällen). Skulle jämförelser göras bara med nivåerna i samma års tidigare kalendermånader finns därför risk för att skensamband skulle uppenbara sig.

En viktig invändning mot denna typ av mätmetod, är att en ökning i anmälda narkotikabrott inte helt nödvändigt berör just de brottsaktiva personer som diskuterats här. Ökningen i anmälda narkotikabrott kan exempelvis avse ”partyknarkande” ungdomar. Det finns dock på års- och länsnivå ett mycket starkt samband ($r=0,77$) mellan anmälda narkotikabrott och antal för narkotikabrott misstänka personer 30 år eller äldre. Som framgått tidigare är merparten av personer 30 år eller äldre som misstänks för narkotikabrott lagförda flertalet gånger tidigare. Det finns alltså goda empiriska grunder att anta att ökningarna i anmälda narkotikabrott ofta rör brottsaktiva personer.

GRUPPINDELNING

När index tagits ut för varje län och för varje brottskategori, har länen sedan delats in i grupper utifrån den indexerade ökningen i anmälda narkotikabrott. För att se om påtagligt ökade narkotikainsatser verkar medföra minskningar i tillgreppsbrottligheten, har en grupp där de anmälda narkotikabrotten ökat med mer än en fjärdedel (index > 1,25) tagits ut. Övriga län har sorterats in i dels en grupp län där den indexerade ökningen ligger i storleken 1.10-1.25 (”grupp 2), dels en grupp där ökningen är mindre än

1.10 ("grupp 3") eller där det finns en minskning, det vill säga index är mindre än ett. Gruppindelningen redovisas i tabell 18 nedan.

Tabell 17: Förändring i antal anmälda narkotikabrott och förändringar i antalet anmälda bil tillgrepp, samt inbrottsstöld (exklusive inbrottsstöld där skjutvapen stulits).

	Index anm Nark.brott Aug-Okt 2002/2001	Index anm biltillgrepp Sept-Nov 2002/2001	Index anm inbrott Sept-Nov 2002/2001
Grupp 1			
Län: G	1,71	0,75	1,01
U	1,61	0,98	1,02
T	1,39	0,61	1,02
AC	1,34	1,62	1,11
BD	1,33	1,13	0,85
O	1,31	0,85	0,94
F	1,26	0,89	1,00
Grupp 2			
Län: C	1,25	1,15	0,93
D	1,21	0,80	1,01
AB	1,19	1,16	1,02
Z	1,14	0,90	0,83
Grupp 3			
Län: K	1,07	1,01	1,32
H	1,07	1,05	1,00
I	1,04	1,06	0,99
M	0,98	0,98	1,05
Y	0,92	1,15	1,06
W	0,91	0,75	1,04
X	0,85	1,58	1,49
E	0,82	0,98	1,01
S	0,81	1,32	0,96
N	0,76	1,11	0,95

Som framgår av tabellen är det flest län som har en indexerad minskning i anmälda bilstölder perioden september–november år 2002 i den grupp län som har en indexerad ökning på över 1.25 i anmälda narkotikabrott ("grupp 1"). I de andra grupperna finns inte motsvarande övervikt av län som har en indexerad minskning i anmälda bilstölder. Ungefär samma mönster framträder om en gruppindelning görs efter ett index som även för narkotikabrotten avser september–november. Görs däremot en indelning efter index för narkotikabrotten som avser juli–september, framträder inget mönster.

När det gäller inbrotten finns, som framgår av tabellen, ingen övervikt på minskning i gruppen som har mest ökning i anmälda narkotikabrott. Detta gäller även om en gruppindelning görs efter narkotikaindex som avser september–november.

Möjligen skulle alltså resultaten i tabell 17 kunna tala för att intensifierade narkotikainsatser tenderar att ha dämpande effekt på bilstöld, men

inte inbrott, på regional nivå. De län som haft en påtaglig ökning i anmälda narkotikabrott tenderar ju också ofta att vara län som har en åtföljande minskning i anmälda bilstölder. Analysmetoden och det empiriska underlaget är som tidigare nämnts dock mycket begränsad och resultaten måste tolkas försiktigt.

Vad som emellertid stöder de resultat som hittills framkommit, är att om motsvarande gruppindelning och jämförelser gör skillnader över tremånadersperioder men mellan *år 2001 och 2000*, så framträder även här samma tendenser. Andelen län med minskning i biltillgrepp är störst i den grupp som hade de högsta ökningarna i anmälda narkotikabrott (index > 1.25). Liksom för 2002 års jämförelse med 2001 försvinner dock tendensen vid en "eftersläpande" jämförelse på två månader. Liksom utifrån gruppindelningen i tabell 17 finns däremot inget mönster som visar att inbrotten minskar mest i grupp 1.

KORRELATIONSANALYS

Ett annat sätt att åskådliggöra, eller undersöka, eventuella samband på länsnivå mellan fler narkotikabrott och färre tillgreppsbrott, är att beräkna rangkorrelationsmått. I tabellerna 18 nedan redovisas ett antal sådana korrelationer. Även här framträder en svag tendens till minskning i anmälda bilstölder där anmälda narkotikabrott ökar. Tabellerna åskådliggör också att tendensen försvagas redan vid två månaders eftersläpning.

I linje med "gruppjämförelserna" ovan är, också det negativa sambandet med anmälda inbrott svagare. Även korrelationsanalysen tycks alltså visa att i den mån ökade narkotikainsatser minskar tillgreppsbrottsligheten, så gäller det snarare bilstölder än inbrott.

Avslutningsvis kan konstateras att samma tendenser gäller även om korrelationsanalyser görs avseende förändringarna mellan åren 2000 och 2001.

Tabell 18. Korrelationsanalyser avseende länsvisa förändringar i anmälda narkotikabrott och anmälda bilstölder respektive inbrottsstölder under olika tremånadersperioder år 2002 jämfört med år 2001.

	Bilstöld, sept-nov. 2001-2002	Inbrottsstöld, sept-nov. 2002/2001
Narkotikabrott, sept-nov. 2002/2001	-0,27	-0,10
Narkotikabrott, aug-okt. 2002/2001	-0,33	-0,21
Narkotikabrott, juli-sept. 2002/2001	-0,11	-0,04

Bilaga 5. Förteckning över länens bokstavsförkortningar

Stockholm	AB	Skåne	M
Västerbotten	AC	Halland	N
Norrbottn	BD	V:a Götaland	O
Uppsala	C	Värmland	S
Södermanland	D	Örebro	T
Östergötland	E	Västmanland	U
Jönköping	F	Dalarna	W
Kronoberg	G	Gävleborg	X
Kalmar	H	Västernorrland	Y
Gotland	I	Jämtland	Z
Blekinge	K		

English summary

Police efforts to combat drug offending. Their extent, character and effects

Authors: Sven Granath, Daniel Svensson, Peter Lindström

Published by:

National Council for Crime Prevention (BRÅ)
P.O.Box 1386
SE-111 93 Stockholm
Sweden

Reference:

BRÅ-report 2003:12
ISSN 1100-6676, ISBN 91-38-32067-3

Available in Swedish from:

Fritzes kundservice
SE-106 47 Stockholm, Sweden

The police have become an increasingly central actor in the context of society's work to reduce drug abuse. The Government Commission on Drug Issues has noted that control measures largely based on work carried out by the police have now come to dominate anti-drug work. Care and treatment based measures and preventive work have by contrast undergone extensive cut backs and have been given a much lower priority over the course of the 1990s. It is therefore important to chart and evaluate the anti-drugs work carried out by the police, not least in order to see whether the resources involved are being used in a rational manner.

Increasing numbers of police officers working to combat drug offending

The police continue to devote a growing level of resources to work focused on combating drug offending. Annual reports published over recent years show that six per cent of the police service budget is devoted to combating drug crime. This represents double the corresponding figure for the 1980s. One contributory factor underlying this increase is found in the tightening of the legislation in this area, and in particular in the criminalisation of personal consumption and the subsequent raising of the sanctioning tariff in 1993. The introduction of the zero-limit for drugs whilst in charge of a vehicle (in 1999) has also contributed to the increase.

The area of police anti-drug work that has increased most since the beginning of the 1990s comprises efforts focused on activities towards the end of the chain of drug abuse. The consumption of drugs by the individual, i.e. minor drug offences, constitutes the crime type responsible for the single largest increase in the statistics. The level of offences of supplying or selling narcotics, which is often regarded as neither a minor nor an aggravated offence, has fallen during this same period. The level of convictions for aggravated offences has remained more or less constant.

The greatest change in the work conducted by the police to combat drug crime relates to the fact that police officers who did not previously work directly with anti-drug crime activities are now doing so. Uniformed officers who often come into contact with drug abusers and with young people who have taken narcotics or other intoxicants constitute one example of this. Traffic police who intervene against individuals driving under the influence of drugs constitute another. On the other hand, the numbers of police personnel whose primary task involves anti-drug work, first and foremost members of the so-called drug squads or their equivalents, have not increased to any major extent.

The fact that new categories of police personnel have been incorporated into work to combat drug offending has placed substantial demands on education and training within the police service. In this respect the police have on the whole been successful, in the sense that the majority of police officers who work with the public have received training in the signals and symptoms of drug use. The police have been less successful in reducing the (large) proportion of the youngest group subject to testing on suspicion of having taken drugs, who do not then produce a positive test result. The proportion of negative test results among those aged fifteen to nineteen lay at slightly over 40 per cent in 2002. Thus a substantial proportion of those youths whom the police suspect of having taken drugs are found to be innocent.

Drug abuse is on the increase

Drug abuse is on the increase in a number of respects. The number of young people experimenting with drugs is rising, although there has been a tendency towards a slow down in this increase over recent years, as is the number of so-called serious drug addicts. There has been a more or less continuous expansion in the numbers recruited into this category over a number of years, although there are regional variations. The consequences of this drug abuse may also be seen in a rise in drug-related deaths.

The background to these increases is very complex and is related to changes that have taken place within society since the beginning of the 1990s, such as reduced levels of welfare and increased internationalisation. None the less, Swedish drug policy is based to a large extent on the use of the criminal law. In other words, responsibility for resolving these problems has come to an ever increasing extent to be placed on the shoulders of the police and other elements of the justice system.

Police measures produce some effects

The effects of the police's work in this area have been analysed on the basis of, amongst other things, differences between different police authorities over time. The pattern that emerges is one where the anti-drugs work conducted by the police has a limited effect on trends in drug abuse. This was not unexpected, however, and is explained by the complex nature of the drug abuse phenomenon. Drug seizures, however, constitute one factor that does seem to follow the trends in particularly heavy drug abuse at the regional level. In those counties where drug seizures have increased, drug abuse, if not actually declining, has at least increased at a slower rate. This is most apparent in smaller counties. A cautious interpretation would be that these seizures have succeeded in disturbing the trade in drugs in these areas, thus reducing the supply of narcotics.

A time-series analysis of the most recent decades also indicates the existence of a relationship between a reduction in the experimental use of drugs by young people during the 1980s and a clear prioritisation of the offence of drug dealing. It is possible that the police focus on these offences, may have led to an increase in the time it takes to locate and acquire drugs. This may in turn lead to fewer young people coming into contact with drugs.

On the other hand, the work of the justice system in general appears to do little to interrupt drug abuse careers. The majority (56 per cent) of those convicted of drug offences reoffend in drug crime within three years. The reoffending frequency is high (46 per cent) even among the youngest age-groups, i.e. those aged fifteen to nineteen. It is likely that these high reoffending frequencies are a result of the fact that those convicted of these offences are firmly established in criminal lifestyles and are to a large extent already known to the police (90 per cent have previously been convicted of offences, among which drug offences are common).

One popular conception among police officers is that by focusing work on drug abusers, it is possible to reduce levels of theft offences, and particularly car crime (thefts of and from cars), since drug addicts are assumed to be responsible for a substantial proportion of these offences. The analyses indicate that there may be some grounds for this assumption, at least at the local level. The cross-county comparisons show a tendency whereby those counties that have concentrated their efforts on combating drug offending have also recorded a reduction in car crime. This reduction is of a temporary nature, however, and does not occur automatically. There is much to suggest that the police's work to combat drug crime is in this instance a strategic means of getting at and disrupting a well-known group of clients.

Reducing the supply of drugs is undervalued

The goal of Swedish drug policy is a drug free society. This is to be achieved by

- reducing new recruitment into drug abuse
- inducing more drug abusers to stop using drugs
- reducing the supply of drugs.

Recently, the police have come to focus on the first of these three objectives – the reduction of new recruitment into drug abuse, and particularly among the young. This is done in part by means of measures directed at youths, and in part by extensive interventions against drug use and petty possession of drugs among established and known drug addicts. The reason is that this group is assumed to contribute to the further spread of drug abuse. It is difficult, however, to find any effects produced by this work, not least because the drug use of young people is to a large extent affected by other circumstances. To take one example, young people in different countries are tending to become increasingly similar to one another, which for Sweden means an increased curiosity in relation to drugs. In this regard, however, it might be claimed that the police have expanded their efforts in line with an increase in the level of experimentation with drugs. It cannot be ruled out that this has contributed to the fact that the proportion of young people who have tried drugs in Sweden remains relatively low by comparison with that in other countries.

As regards the second objective – inducing drug abusers to stop taking drugs – the police are faced with a difficult task. The analyses presented in this report show that relapse into drug crime is strikingly common among those convicted. As a result, the substantial increases in police interventions against known drug abusers witnessed over the last decade have not resulted in a reduction in the size of the addict population. Instead, the number of heavy drug addicts has increased dramatically and according to the available data lies at a level that is more or less average for countries in Europe. This indicates that even if the repressive measures employed may affect the level of experimental drug abuse, they are not as effective in reducing levels of recruitment into heavy drug abuse.

The third objective – reducing the supply of drugs – is of course very much a task associated with the police. This target has not been the principal focus of the increased anti-drugs work conducted by the police however. The analyses show nonetheless that it is precisely in connection with expanded efforts to combat drug trafficking and to make more drug seizures that relative reductions in levels of drug abuse may be observed – at least at the regional level. Thus it is possible that this form of police work has been undervalued in relation to attempts to achieve the goals of Swedish drug policy.