



Polisen och narkotikafrågan:

teori och praktik i hanteringen av narkotikabrott sedan 1993¹

Albin Stenström, Doktorand, Kriminologiska institutionen, Stockholms Universitet

Inledning

Det rör på sig i narkotikapolitiken. Allt fler länder går mot av- och nedkriminaliseringar på området och 2016 antog FN en deklaration som uppmanar medlemsländerna att möta människor som brukar narkotika med stöd och vård snarare än straff (Sidibé, 2017).

I ett europeiskt perspektiv nämns ofta Portugal som efter stora problem med hög narkotikadödlighet under 1990-talet valde att avkriminalisera mindre innehav och eget bruk av narkotika. Den narkotikarelaterade dödligheten sjönk, polisen frigjorde resurser och den kaotiska situation av ett skenande narkotikamissbruk som prohibitionister runt om Europa varnade för uteblev (Hughes & Stevens, 2010). Framgången inspirerade Norge som under året debatterat den s.k. Rusreformen (NOU, 2019:26), vilken bl.a. innebar ett förslag om avkriminalisering av eget bruk och mindre innehav av narkotika enligt portugisisk modell.

Sverige, som länge fungerat som Norges bundsförvant i kampen mot narkotikan, står dock fast vid den restriktiva narkotikapolitik som grundlades under tidigt 1980-tal och som utmärks av målet om ett narkotikafritt samhälle. De senaste 30 åren har vissa eftergifter gjorts på vårdområdet genom införandet av skademinimerande åtgärder såsom underhållsbehandling och sprututbytesprogram. I många länder har detta varit en okontroversiell fråga men i Sverige kom i princip samtliga skadelindrande åtgärder att möta starkt motstånd, ofta med utgångspunkt i argumentet om att dessa insatser skulle sända fel signaler. En annan förklaring som lyfts fram till det svenska motståndet härrör från ett misslyckat försöksprojekt med legalföreskrivning av narkotika i Stockholm under 1960-talet. Misslyckandet kom att få en viktig symbolisk betydelse i debatten och prohibitionisterna kunde peka på försöket som ett exempel på vad som var att vänta med metoder som inte inbegrep total drogfrihet (Johnson, 2006).

Det som framförallt utmärker den svenska narkotikapolitiken är dock inte den senfärdiga implementeringen av skademinimerande åtgärder, utan det handlar snarare om tron på polisens förmåga att komma till bukt med narkotikaproblemet. Det har gjort polisen till en central aktör i den svenska

1. English title: The police and the drug issue: theory and practice in managing drug consumption since 1993.



narkotikapolitiken. Myndigheten har sedan början av 1990-talet satsat stora resurser på framförallt ringa narkotikabrott genom en omfattande tvångstestning av blod och urin för att konstatera narkotikabrott. En metod som relativt få demokratiska länder tillämpar (Tham, 2018). Situationen i Sverige och förändringarna i omvärlden har dock fått ett flertal institutioner att kräva en utvärdering av den svenska narkotikapolitiken. Folkhälsomyndigheten, som fick i uppdrag att ta fram förslag på hur den negativa utvecklingen på narkotikaområdet kunde vändas, sällade sig till dessa kritiker under sommaren 2020 genom att bl.a. föreslå en utvärdering av kriminaliseringen av eget bruk. Sveriges socialminister avvisade förslaget men hade vissa problem med att motivera ställningstagandet då hon under dagliga presskonferenser kring Covid-19-pandemin stått sida vid sida med representanter från Folkhälsomyndigheten och betonat vikten av att följa myndighetens råd och rekommendationer.

När till slut riksdagens socialutskott krävde en utvärdering av den svenska narkotikapolitiken beslutade regeringen om att en utredning kommer tillsättas under 2021. Frågan om avkriminalisering av eget bruk är dock undantagen från utredningen då det enligt den svenska socialministern skulle sända fel signaler till Sveriges ungdomar (Svenska Dagbladet, 2021) – ett argument som känns igen. Istället arbetar polisen vidare på inslagen linje och så sent som 2019 fick myndigheten i uppdrag att alltmer satsa på gatuhandel med narkotika i s.k. socialt utsatta områden (Regeringskansliet, 2019). I skrivande stund ser Sverige även ut att expandera straffpolitiken genom att kriminalisera försök till eget bruk av narkotika genom beställning (SOU, 2021:68). Polisens centrala position inom den svenska narkotikapolitiken ser därmed ut att ligga fast.

I mitt avhandlingsprojekt studeras polisens insatser mot narkotika från 1993 till dags dato. Närmast ges en kortare *Bakgrund* till myndighetens arbete under perioden och vilka konsekvenser det fått. Därefter beskrivs *Projektet* närmare och i det efterföljande avsnittet om *Polisen och narkotikapolitiken* ges en bakgrund till hur det kom sig att polisen intog en central position inom den svenska narkotikapolitiken. Här introduceras även möjliga förklaringsmodeller till varför den svenska polisen valt att satsa så stora resurser på den ringa narkotikabrottsligheten. Diskussionen gör inga anspråk på att vara heltäckande vilket följer av att avhandlingsprojektet är i sin linda.

1. Bakgrund

När fängelse infördes i straffskalan för eget bruk 1993 fick polisen möjlighet att genomföra kroppsbesiktningar i form av urin- och blodprov enbart vid misstanke om narkotikabruk. Polisens arbete på narkotikaområdet kom därmed att intensifieras och i huvudsak inriktas på brukarledet, vilket avspeglas i den kraftiga ökningen av ringa narkotikabrott i lagföringsstatistiken. När straffskärpningen genomfördes, 1993, anmäldes runt 12 000 brott mot narkotikastrafflagen för innehav och eget bruk. Nästan tre decennier senare uppgår



samma kategorier årligen till över 115 000 anmälda brott. Ringa narkotikabrott utgör i sin tur 84 procent av lagföringarna för narkotikabrott (Brå, årlig statistik). Givet att narkotikabrott är ett spanings- och ingripandebrott följer det sig naturligt att antalet polisårsarbetskrafter inriktade på narkotikabekämpning har ökat kraftigt under perioden. Över 40 000 prov av kroppsvätskor tas nu med tvång varje år och antalet negativa testresultat från narkotikaprover ökar och utgör nära hälften för de minderåriga (Brå, 2016; Rättsmedicinalverket, 2020).

Polisens satsningar på konsumtionsbrott och mindre innehav har kritiserats för att vara diskriminerande och lagens effektivitet har ifrågasatts bl.a. mot bakgrund av att antalet unga som uppgav att de provat narkotika fördubblades åren efter att polisen började sina provtagningar (Tham, 2018). Ökningen avtog därefter och sedan millennieskiftet har andelen unga som provat narkotika legat på en relativt stabil nivå. Det tunga narkotikamissbruket har i sin tur ökat i stort sett kontinuerligt sedan 1970-talet. Den senaste större studien på området genomfördes dock för över 20 år sedan och bedömningen av utvecklingen därefter baseras på olika skattningar och indikatorer. Dessa källor visar likväl på historiskt höga nivåer under 2000-talet för såväl det tunga narkotikamissbruket som den narkotikarelaterade dödligheten (CAN, 2019).

2. Projektet

Narkotikapolitiken i Sverige har utvecklats mot alltmer straffrättslig kontroll. I denna utveckling har polisen varit starkt drivande (Träskman, 2011). Den förändrade narkotikakontrollen från 1993 och framåt står i fokus för detta avhandlingsprojekt som syftar till att undersöka Polismyndighetens och enskilda polisers förståelse av narkotikakontrollen och ingripanden mot eget bruk. Det inbegriper även följande punkter:

- Att undersöka hur polisens arbete mot narkotika har utvecklats sedan 1993 vad gäller hur arbetet organiserats, vilka polisära metoder som tillämpats, samt enskilda polisers uppfattning av denna utveckling.
- Att undersöka Polismyndigheten och enskilda polisers syn på narkotika som ett problem och huruvida den har förändrats över tid.
- Att undersöka Polismyndighetens externa och interna kommunikation kring narkotikakontrollen under den aktuella perioden.

Projektet startade under hösten 2020 och jag håller just nu på att samla in material. Materialet utgörs av artiklar i media, samt arkiverade dokument från Polismyndigheten som behandlar narkotika under den aktuella perioden. Därtill kommer ett 30-tal intervjuer genomföras med polisanställda i olika funktioner och på olika nivåer under våren 2022.



Avhandlingen fokuseras på en period där den svenska polisens narkotikakontroll accelererat. Givet att förklaringen inte står att finna i utvecklingen av det självrapporterade narkotikabruket har flera forskare pekat mot polisens förändrade prioriteringar till följd av utökade tvångsmedel genom 1993 års straffskärpning. Det är en rimlig ingång men det saknas större studier på området som koncentreras kring den svenska polisens förehavanden. Det är här den aktuella avhandlingen tar vid och projektet förväntas bidra med kunskap till aktuella kriminalpolitiska frågor om narkotikakontroll genom att belysa hur kontrollpolitiken uppfattats, utformats och kommunicerats av Polismyndigheten och dess medarbetare under den aktuella perioden. Ansatsen förväntas på så vis kunna ge en initierad beskrivning av hur det kom sig att en myndighet med knappa resurser valde att koncentrera en stor del av dessa på ringa narkotikabrott.

3. Polisen och den svenska narkotikapolitiken

Få, om ens någon, politisk fråga har varit så präglad av konsensus under så lång tid som narkotikafrågan. Avtalet om att narkotikan utgjorde ett stort hot mot samhället och behövde bekämpas med kraftfulla åtgärder ingicks under 1960-talet och är giltigt än idag. Den politiska enigheten till trots så kom narkotikafrågan att utgöra en arena för politisk konflikt. Striden inriktades på vilket slags problem narkotikaproblemet utgjorde och därmed vilken typ av lösningar som krävdes. Eftersom grundfrågan i princip avgjordes när narkotikaproblemet etablerades kom narkotikan att fungera som ett nyttigt politiskt problem då partierna kunde stödja ideologiskt grundade förklaringsmodeller som krävde lösningar av det slag som partierna propagerade för inom andra politikområden. En ordning som fortfarande gäller (Edman 2019).

Polisens arbete mot narkotika har i stora stycken följt straffskärpningarna på området. Under 1960- och 70-talet riktades dessa in mot produktion och storskalig försäljning av narkotika (Kassman, 1998). Narkotikamissbruket var under tiden att betrakta som en sjukdom varför straff för konsumtion ännu utgjorde en främmande tanke. Mot slutet av perioden förändrades dock synen på brukaren i den politiska debatten och det rådde partipolitisk samsyn kring att samhället inte skulle godta någon annan form av narkotikabruk än det som var medicinskt motiverat. Under 1980-talet skedde följaktligen ett brott mot den tidigare polisära strategin och insatserna fokuserades för första gången mot gatunivån (Tham, 2018).

1988 kriminaliserades eget bruk av narkotika som ett bötesbrott men lagstiftningen hann knappt komma på plats innan den kritiserades för att vara tandlös. Polisen var en av de mest framträdande debattörerna i frågan och redan 1989 lanserade Rikspolisstyrelsen ett eget narkotikapolitiskt manifest i form av skriften »Rakt på knarket« (Rikspolisstyrelsen, 1989). Den vägledande devisen i manifestet var att »det ska vara svårt att knarka«, och för att det skulle



bli svært att knarka behövde polisen utökade tvångsmedel. Det viktigaste var möjligheten till kroppsbesiktning genom urin och blodprov vid misstanke om narkotikabrott. Den borgerliga regeringen var inte sena med att tillgodose ordningsmaktens önskemål och 1993 tillgängliggjordes tvångsmedlen genom införandet av fängelse i straffskalan för eget bruk (Träskman, 2011). Därmed var förutsättningarna klara för den narkotikaoffensiv som avhandlingen koncentreras kring.

Polisens fokusering på narkotikabrukaren följer även det förändrade synsättet på narkotikaproblemets orsaker i statens offentliga utredningar. Från att tidigare beskrivits som ett socialt problem som förklarades av strukturella brister kom narkotikafrågan att individualiseras under 1990-talet. Nu stod istället ungdomars attityder till droger och bristande kunskap i frågan ut som centrala element i det förebyggande arbetet. Viktiga insatser blev därför att påverka ungdomars inställning till narkotika och stärka individens vilja att avstå från knarket. Den drogliberala ungdomen betraktades dock inte som något unikt för Sverige, snarare sågs det som en internationell trend som nått Sverige med den ökade rörligheten som kom med EU-medlemskapet (Roumeliotis, 2014).

Det stora hotet mot det narkotikafria samhället kom alltså utifrån. Denna tankefigur var långt ifrån ny utan växte fram parallellt med narkotikafrågan i Sverige och har under årens lopp intagit olika skepnader, men grunddragen återkommer genom beskrivningar av utländska influenser som är främmande för den svenska kulturen (Edman, 2011). Utifrån en 1990-tals horisont och med influenser från Durkheim beskriver Tham (1992) narkotikafrågans sammanhållande funktion. De starka reaktionerna och den folkliga såväl som politiska uppslutningen kring kriget mot narkotikan ses här fungera som ett sätt att stärka en nationell identitet som är satt under hot, denna gång till följd av det nyliberala systemskiftet och nedmonteringen av den svenska modellen. Polisens arbete mot narkotika bidrog alltså till denna sammanhållning.

Den förändrade problembeskrivningen som förordade individcentrerade insatser framför breda socialpolitiska reformer är inte unik för narkotikapreventionen. Den gäller även för brottspreventionen generellt varvid långsiktiga sociala reformer ersatts av en mer kortsiktig riskminimering som fokuserar på riskbeteenden eller situationer. Förändringen bidrog även till att politiken tog ett steg tillbaka till förmån för experterna. Ansvarsförskjutningen är signifikativ för den decentraliserade styrning som utgjorde kärnan i skiftet mot New public management och som genomdrevs inom offentlig förvaltning under perioden (Roumeliotis, 2014). Här utgjorde polismyndigheten inget undantag men den förändrade styrningens betydelse för polisens arbete i praktiken är omtvistat. Om vi ser till organisationsforskningen så beskriver exempelvis Ivarsson Westberg (2004) att dessa styrförsök, som utmärkte sig genom kvantifierbara verksamhetsmål, fick en begränsad betydelse för polisens arbete. Han menar istället att verksamheten i mångt och mycket följer sin egen logik. Förhållandet spåras till den handlingsfrihet som den enskilda polisen har i sin



yrkesutövning tillsammans med de djupt rotade professionella normer om hur polisarbete ska bedrivas som återfinns i kåren.

En annan bild ges dock i ett antal rapporter som beskriver hur den svenska polisens fokus på kvantitativa resultatmål renderat i en målförskjutning där den uppställda kvoten överordnas mer akuta arbetsuppgifter, eller med andra ord: myndigheten ägnar sig åt en pinnjakt (Sarnecki, 2010; Holgersson & Knutsson, 2011). Fenomenet är inte unikt för Sverige och siffertrixande till följd av pressen att registrera polisaktivitet som en konsekvens av skiftet mot New Public Management-orienterad styrning är väletablerat i den internationella polislitteraturen. Här är narkotikabrott tillsammans med trafikbrott en tacksam kategori då den registrerade brottsligheten i stor utsträckning bestäms av polisens insatser. Sammanfattningsvis så är styrningens eventuella betydelse för polisens narkotikakontroll svårbedömd. Antingen får vi veta att polisen i egenskap av frontlinjebyråkrater inte låter sig detaljstyras eller så stannar det vid en diskussion kring flagranta exempel på just pinnjakt varvid kända narkotikamissbrukare lagförs upprepade gånger. I en analys av polisens brottspreventiva arbete kring narkotika under 2000-talet identifierar även Sahlin (2011) stigmatisering av missbrukare som en polisär taktik men snarare än att jaga pinnar ses det här handla om att minska efterfrågan och beivra nyrekrytering bland unga.

En annan aspekt som skulle kunna förklara polisens fokusering på de ringa narkotikabrotten -och som företrädare för myndigheten själva lyfter fram – är att ärenden kring ringa narkotikabrott utgör potentiella ingångar till utredningar om annan brottslighet. När fängelse infördes i straffskalan för eget bruk 1993 så välkomnades straffskärpningen bl.a. med det juridiskt tveksamma motivet att narkotikabrukare i egenskap av vaneförbrytare enklare kunde bli föremål för polisära tvångsmedel (Kassman, 1998). I tidigare forskning har narkotikan från polisiärt håll beskrivits som ett i första hand socialt problem men narkotikabrukaren betraktades i sin tur som en högst polisär angelägenhet då denne gavs status som kriminell. En viktig förklaring till denna paradox var att polisen betraktade narkotika som grunden till i princip all form av brottslighet. Företrädare för polisen menade därför att repressiva åtgärder gentemot narkotikabrukare svarade mot allmänhetens intresse (Fonden et al., 2003). En snarlik förklaring ger myndigheten när det kommer till anklagelserna om ras-/etnisk profilering som bl.a. föranletts av polisens inriktning mot narkotikabekämpning i utanförskapsområden. Polisen menar att deras närvaro motiveras av brottsligheten i de aktuella områdena och givet att personer från etniska minoriteter i högre grad befolkar dessa platser faller det sig, enligt polisen, naturligt att dessa grupper i högre grad stoppas och kontrolleras (Schclarek Mulinari, 2017).

För polisen blir alltså kampen mot narkotikan en kamp mot brottsligheten, vilket kan spåras till myndighetens uppdrag, men här uppenbarar sig en skilljelinje i förhållande till den politiska nivån som snarare motiverar den svenska



narkotikapolitiken utifrån ett folkhälsoperspektiv, där målsättningen är att minska ojämlikheter i hälsa och i förlängningen värna mänskliga rättigheter. För den som intresserar sig för kontrollskadorna av den svenska narkotikapolitiken blir det högst tydligt att dessa två ingångar är oförenliga.

4. Avslutande diskussion

Det rör på sig i narkotikapolitiken – så även i Norden. Hastighet såväl som startpunkt skiljer sig dock åt mellan länderna, men klart är att narkotikafrågan är uppe för debatt i de nordiska länderna. Polisen bereds ofta plats i medierna som expert på brottslighet såväl som sig själva och i narkotikadebatten går polisen inte sällan ut i försvar för rådande ordning. Narkotikan tycks vara viktig för polisen och det är inte så märkligt. För utöver det uttalade syftet att stävja narkotikabrottsligheten har narkotikan flera nyttiga funktioner för myndigheten. Den utgör en ingång till annan brottslighet, de tvångsmedel som kommer med lagstiftningen kan användas för att hävda auktoritet och narkotikainsatser kan tillämpas för att visa boende i ett otryggt område att något görs – om än symboliskt. Givet att polisen genom sina prioriteringar i princip bestämmer den registrerade narkotikabrottslighetens omfattning kan såväl ökning som minskning i statistiken hänföras till myndighetens effektivitet. Det finns alltså fler skäl än de uppenbara för polisen att konservera den nuvarande politiken och en kursändring i frågan skulle innebära att polisens centrala position i narkotikapolitiken marginaliserades. *Polisen och narkotikafrågan* är därmed ett högst relevant ämne för en fortsatt narkotikapolitisk diskussion i Norden.

Kontaktopplysningar

albin.stenstrom@criminology.su.se

Referenser

- Brå. (2016). *Provtagning vid misstanke om ringa narkotikabrott. En undersökning av analysresultat 1998-2015*. Kortanalys 1/2016. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- CAN, (2019). *Drogutvecklingen i Sverige 2019*. Rapport 180. Stockholm: Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning.
- Edman, J. (2011). En sjukdom? Narkotikamissbrukarna och den politiska diagnosen 1967-1981, I: Börje Olsson (red.), *Narkotika. Om problem och politik*, Stockholm 2011, s. 139-160.
- Edman, J. (2019). *Drogerna: den nya berusningspolitiken*. I: Björkman, J., & Hadenius, p. (red.), *Det nya Sverige*. RJ:s årsbox 2019. Göteborg; Makadam Förlag.
- Ekman, G. (1999). *Från text till batong. Om poliser, busar och svensnar*. Diss. Stockholm: Handelshögskolan i Stockholm.
- Fondén, C., Skrinjar, M., Leiknes, M. & Olsson, B. (2003). *På vems villkor? Om möten mellan myndigheter och narkotikabrukare*. Stockholm: SoRAD.
- Holgersson, S., & Knutsson, J. (2011). *Polisens arbete mot narkotika*. Rapport 2011:1. Stockholm: Rikspolisstyrelsen.



- Hughes, C., & Stevens A. (2010). What can we learn from the Portuguese decriminalization of illicit drugs? *British Journal of Criminology*, 50, 999-1022.
- Ivarsson Westberg, A. (2004). *Papperspolisen. Den ökande administrationen i moderna organisationer*. Diss. Stockholm: Handelshögskolan i Stockholm.
- Johnson, B. (2004). Brukarinflytandets utveckling i den svenska narkotikapolitiken 1965-2004, *Socialvetenskaplig tidskrift*, Vol. 108, No. 1, 39-60.
- Kassman, Anders. (1998). *Polisen och narkotikaproblemet. Från nationella aktioner mot narkotikaprofitörer till lokala insatser för att störa missbruket*. Diss. Stockholm: Almqvist & Wiksell International.
- NOU 2019:26. *Rusreform – fra straff til hjelp*. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.
- Rättsmedicinalverket. (2020). *Årsredovisning 2019*. Stockholm: Rättsmedicinalverket
- Regeringskansliet, (2019). *Uppdrag till Polismyndigheten att förstärka bekämpningen av illegal handel med narkotika*. Justitiedepartementet. Stockholm: Regeringskansliet.
- Rikspolisstyrelsen. (1989). *Rakt på knarket. Ett manifest från polisen om kampen mot narkotikabrottsligheten*. 2 upplagan. Stockholm: Rikspolisstyrelsen.
- Roumeliotis, F. (2014). Drug prevention, politics and knowledge: ideology in the making, *Addiction Research and Theory*, Vol. 22, No. 4, s. 336-347.
- Sahlin, I. (2011). Narkotikapreventionens mål och medel. I: Olsson, Börje (red.) *Narkotika – Om problem och politik*, s. 73-100. Stockholm: Nordstedts Juridik.
- Sarnecki, J. (2010). *Polisens prestationer – en ESO-rapport om resultatstyrning och effektivitet*. Stockholm: Regeringskansliet.
- Schclarek Mulinari, L. (2017). *Slumpvis utvald. Ras-/etniskt profilering i Sverige*, Solna: Civil Rights Defenders
- Sidibé, M. (2017). Förord, I: Hildebrand, Mikaela., & Eklund, Niklas. (red.) *Dogmer som dödar* s. 9-15. Stockholm: Verbal Förlag
- Svenska Dagbladet. (2021). Hallengren tillsätter narkotikautredning. 2021-06-14.
- SOU 2021:68 *Skärpta straff för kriminella nätverk*. Stockholm: Regeringskansliet
- Tham, H. (1992). Narkotikakontroll som nationellt projekt, *Nordisk Alkoholtidsskrift*, Vol. 9, No. 2, 1992, s. 86-97.
- Tham, H. (2018). *Kriminalpolitik. Brotts och straff i Sverige sedan 1965*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Träskman, P.O. (2011). Narkotikabrotten och kontrollen av bruket genom straffrättsliga medel. I: Olsson, Börje (red.) *Narkotika – Om problem och politik*, s. 43-72. Stockholm: Nordstedts Juridik.