

NARKOTIKABROTT

Thomas Hvitfeldt

Sammanfattning

Narkotikabrott är främst ett spaningsbrott, vilket innebär att omfattningen av den anmälda brottsligheten är beroende av myndighetsprioriteringar. Därför kan kriminalstatistiken leva sitt eget liv visavi missbruksutvecklingen.

Varken självdeklarerade uppgifter bland unga och vuxna, eller uppskattningar av antalet personer med problematiskt missbruk, uppvisar en sådan uppgång som statistiken över anmälda narkotikabrott uppvisar.

Då varje missbrukstillfälle per definition är ett narkotikabrott begås miljontals sådana brott årligen, och endast en bråkdel av dessa kommer till rättsväsendets kännedom och återfinns i brottsstatistiken. Det innebär att omfattning och struktur vad gäller anmälda narkotikabrott inte primärt beskriver brottsligheten, utan i första hand rättsväsendets insatser.

Antalet anmälda narkotikabrott har ökat både i ett kortare och i ett längre tidsperspektiv. Bara mellan 2000 och 2015 har antalet anmälda brott mot narkotikastrafflagen närmast tredubblats. Det är främst innehav och bruk av narkotika som står för den kraftiga ökningen under 2000-talet. År 2015 utgjorde eget bruk grund för 52 procent av alla anmälda narkotikabrott, och innehav var grund för 38 procent.

Av de anmälda narkotikabrotten 2015 härrörde mer än en fjärdedel från polisregion Stockholm. Den klart vanligaste drogen i narkotikalagföringsstatistiken är cannabis.

Sammanfattningsvis är den typiska misstänkta narkotikabrottslingen en man i yngre medelåldern. Med ledning av vad som framkommer av anmälningsstatistiken kan tilläggas att han sannolikt är bosatt i något av de tre storstadslänen.

Inledning

Narkotikabrott – ett spaningsbrott

Sedan 1960-talets slut har narkotikamissbruket¹ betraktats som ett allvarligt samhällsproblem i Sverige. Som en följd av detta har lagstiftningen successivt skärpts, samtidigt som allt större resurser inom rättsväsendet avsatts för narkotikabekämpning.

Narkotikabrott är främst ett spaningsbrott, vilket innebär att det sällan är allmänhet, brottsoffer eller vittnen som anmäler brotten, utan omfattningen av den *anmälda* brottsligheten är beroende av myndighetsprioriteringar. Den *faktiska* brottsligheten är därmed också avsevärt större än den registrerade. Eftersom kriminalstatistiken snarare återspeglar rättssystemets insatser än det faktiska missbruket, måste man även analysera andra källor och indikatorer för att få en mer komplett bild av missbrukets och narkotikabrottslighetens struktur, nivå och utveckling.

Dagens narkotikastrafflag (1968:64) trädde i kraft 1968, och ersatte den tidigare narkotikaförordningen (1962:704). Narkotikastrafflagen reglerar innehav, överlåtelse och framställning av narkotika, samt sedan 1988 även konsumtion av narkotika. Lagen specificerar fyra huvudbrott: normalbrott, ringa narkotikabrott, grovt narkotikabrott och sedan den 1 juli 2016 synnerligen grovt narkotikabrott. Med överlåtelse avses det som i dagligt tal kallas langning, och vid innehavsbrott har narkotikan bedömts vara för egen konsumtion och inte för vidareförsäljning. Oftast rör det sig då om små mängder narkotika. Svårhetsgraden avgörs bland annat med ledning av mängd och typ av narkotika, och i princip är det bara gärningarna eget bruk och innehav som kan betraktas som ringa narkotikabrott. Smuggling av narkotika faller under lagen om straff för smuggling (2000:1225). Om brottet bedöms ha utgjort ett led i en verksamhet som utövats i organiserad form, i syfte att i stor omfattning bedriva handel med narkotika, ska det betraktas som synnerligen grovt narkotikabrott (2016:488).

Vilka preparat som är att betrakta som narkotika avgörs av regering och riksdag, och kungörs bland annat i Läkemedelsverkets föreskrifter (LVFS) om förteckningar över narkotika. Antalet narkotikaklassade preparat utökas kontinuerligt, och därmed utvidgas gradvis vad som är att betrakta som narkotikabrott.

Det finns flera aspekter på vad som kan betraktas som narkotikabrott, utöver de mest typiska brotten som nämnts ovan. Under

¹ Begreppet narkotikamissbruk används här i juridisk mening och åsyftar all icke medicinsk användning av narkotika. Den mer skadeorienterade innebörden av begreppet missbruk, liknande det gällande alkoholmissbruk, kommer att benämnas tungt eller problematiskt missbruk.

1999 ändrades exempelvis lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott när nollgräns för narkotika infördes i vägtrafiken (med undantag av narkotikaklassade läkemedel som används enligt läkares ordination). Mellan åren 2001 och 2015 ökade antalet anmälda drograttfylleribrott, från cirka 3 800 till 13 100.² Denna brottstyp kommer dock inte att ytterligare beröras här (se kapitlet Rattfylleri). Personer med ett tungt narkotikamissbruk begår ofta andra typer av brott utöver de som rör själva narkotikahandlingen, inte minst olika egendomsbrott i syfte att försörja missbruket. Denna typ av narkotikarelaterad brottslighet behandlas inte heller i detta kapitel, utan fokus ligger på narkotikastrafflagen och smugningslagen (SFS 2000:1225).

Före resultatredovisningen finns det dock skäl att översiktligt beröra tre angränsande lagar, nämligen lagen om förstörande av vissa hälsofarliga missbrukssubstanser (SFS 2011:111), lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor (SFS 1999:42) och dopningslagen (SFS 1991:1969), som inte kommer att beröras vidare i kapitlet. Syftet med lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor, som trädde i kraft den 1 april 1999, var att snabbt kunna straffbelägga hantering av nyskapade droger redan innan deras effekter är tillräckligt klarlagda för en eventuell narkotikaklassning. Beslut om vilka substanser som ska omfattas av lagen fattas av regeringen. Kraven för klassning som hälsofarlig vara är lägre än för narkotika, liksom straffsatserna. Antalet brott inom det här lagrummet har ökat sedan införandet, men de är ytterst få jämfört med narkotikabrotten, och 2015 uppgick antalet lagförda brott till 219.

Den 1 april 2011 trädde lagen om förstörande av vissa hälsofarliga missbrukssubstanser i kraft. Lagen gör det möjligt för polis och tulltjänstemän att omhänderta och förstöra vissa substanser som kan antas komma att användas i missbrukssyfte, redan innan regeringen har beslutat om att förklara substansen som narkotika eller hälsofarlig vara, eller innan ett sådant beslut har trätt i kraft.

Dopningslagen trädde i kraft 1992 och gäller syntetiska anabola steroider, testosteron och dess derivat, tillväxthormon och kemiska substanser som ökar produktion och frigörelse av testosteron och dess derivat eller av tillväxthormon. Det är viktigt att komma ihåg att dopningslagen endast omfattar en begränsad del av de medel som ur ett idrottsligt perspektiv betraktas som dopning. World Anti Doping Agencys lista omfattar också sådana preparat som regleras i narkotikalagstiftningen men även andra substanser som endast är otillåtna i samband med idrottsutövande, till exempel alkohol eller betablockerare (WADA 2016).

² Eftersom drograttfylleri inte kom att särredovisas i statistiken förrän 2001, går det inte att jämföra med tidigare år.

Antalet beslag av dopningspreparat har ökat kraftigt sedan lagen infördes. År 1993 gjordes totalt 370 beslag av polisen och tullen, vilket kan jämföras med de knappt 1 700 beslag som gjordes 2015. På ett liknande sätt ökade antalet lagföringsbeslut enligt dopningslagen under perioden 2000–2011, från 103 till 460 beslut, men har därefter minskat till 277 beslut 2015. Dock är detta en form av brott vars omfattning är relativt begränsad jämfört med narkotikabrottsligheten.

Omfattning och utveckling

Ökning av problematiskt missbruk

Som redan nämnts är den i kriminalstatistiken registrerade narkotikabrottsligheten i hög grad beroende av myndigheters insatser och prioriteringar. För att få en mer rättvisande bild av den faktiska narkotikabrottsligheten är det därför viktigt att se till andra tillgängliga indikatorer.

Det kan dock vara på sin plats att påpeka att även befolkningsstudier brottas med olika mätproblem. I självrapporteringsstudier kan det antas att socialt icke önskvärda eller illegala handlingar underrapporteras, och ett problem med drogvaneundersökningen i årskurs 9 är att den genomsnittliga åldern för narkotikadebuten generellt sett sker efter 16 års ålder (Guttormsson 2004). Med detta sagt kan man konstatera att självrapporteringsstudier inte kommer att visa den korrekta nivån på missbruket, men dock en miniminivå. Framförallt kan studierna antas spegla utvecklingen relativt väl, åtminstone för den formen av narkotikaanvändning som är mindre omfattande och kan kallas rekreationell.

En sådan studie är de årliga skolundersökningar³ som genomförs av Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (CAN). Från dessa är det känt att en begränsad andel av eleverna i årskurs 9 under 2000-talet rapporterat att de prövat narkotika någon gång (CAN 2015).⁴ I figur 1 kan man se att andelen legat relativt stabilt strax under 10 procent under 2000-talet. Bland gymnasieungdomarna (närmare 18 år) är andelen som provat narkotika dubbelt så hög som i årskurs 9.

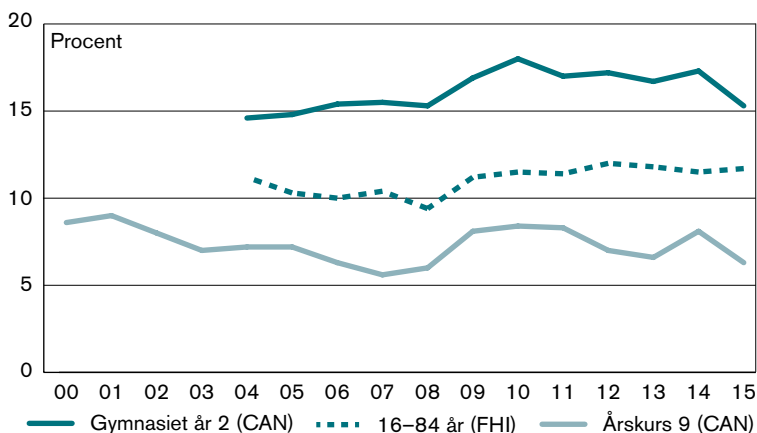
En annan indikator på narkotikamissbrukets omfattning kommer från Folkhälsomyndigheten, vars undersökning Nationella folk-

³ Skolundersökningarna har gjorts i årskurs 9 sedan 1971 och i gymnasiets årskurs 2 sedan 2004. Syftet är att belysa utvecklingen av elevernas drogvvanor över tid. Undersökningarna genomförs som lärarövervakade anonyma gruppenkäter i klassrummen, och årligen deltar cirka 5 000 elever i årskurs 9 och 4 000 i gymnasiets år 2.

⁴ Samma tendens visas även i Brås nationella skolundersökning (Brå, 2013).

hälsoenkäten visar att drygt 11 procent av befolkningen (i åldern 16–84 år) under perioden 2004–2015 svarat att de någon gång använt cannabis. Vidare visar undersökningen att knappt 1 procent av befolkningen gjort det under den senaste månaden, vilket motsvarar runt 77 000 personer i åldern 16–84 år. Såväl livstids- erfarenheten av cannabis som den månadsaktuella konsumtionen har varit relativt stabil under perioden 2004–2015.

Figur 1. Andelen elever i årskurs 9 och gymnasiet år 2 som har uppgett att de någon gång prövat narkotika, samt andel av befolkningen (i åldern 16–84 år) som någon gång använt cannabis. Åren 2000–2015. Källa: CAN och Folkhälsomyndigheten.

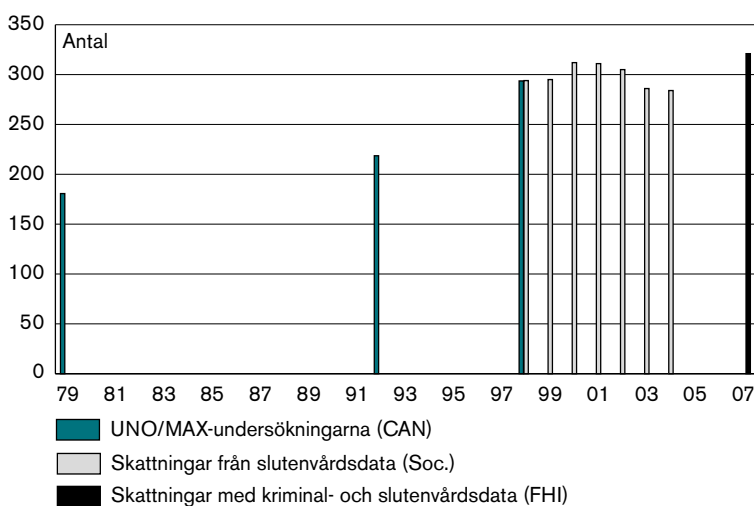


Utvecklingen för anmälda narkotikabrott under 2000-talet, med kontinuerliga ökningar, återspeglas inte i de befintliga befolkningsstudierna över narkotikaerfarenheter. Sannolikt är det dock storkonsumenterna av narkotika som genererar merparten av de anmälda narkotikabrotten, snarare än ungdomar eller vuxna som mer tillfälligt och under mer socialt kontrollerade former använder narkotika. Det beror dels på att storkonsumenterna regelbundet konsumerar, innehar samt i vissa fall även överläter narkotika, dels på att de löper större upptäcktsrisk eftersom de många gånger utövar annan kriminalitet och ofta är kända av polisen sedan tidigare (Brå 2003). Storkonsumenter av narkotika nås endast i ringa grad av frågeundersökningar, varför andra metoder måste användas för att belysa missbruksutvecklingen inom denna grupp.

I den så kallade UNO-undersökningen genomfördes 1979 en omfattande kartläggning av det tunga narkotikamissbruket, vilken följdes upp 1992, och med den så kallade MAX-undersökningen 1998 (Olsson m.fl. 2001). De två senare kartläggningarna visade att antalet personer med ett tungt narkotikamissbruk ökade från

219 per 100 000 invånare 1992 till 293 personer 1998 (figur 2). Några efterföljande undersökningar av samma typ har inte genomförts, men i gengäld finns en uppskattning som baseras på bearbetningar av slutenvårdsstatistik, vilken utgör den bästa tillgängliga källan för att beskriva den senare utvecklingen av det tunga missbrukets omfattning. Enligt dessa beräkningar fortsatte uppgången fram till och med 2000, då antalet tunga missbrukare uppskattades till 312 per 100 000 invånare. Därefter sjönk antalet något, och 2004 uppskattades det vara 284 personer med tungt missbruk per 100 000 invånare (Socialstyrelsen, 2006).

Figur 2. Skattningar av antalet personer med ett tungt narkotikamissbruk, åren 1979-2007, per 100 000 invånare enligt tre olika undersökningar.
Källa: CAN, Socialstyrelsen och FHI.



Enligt en registerstudie av det tunga narkotikamissbruket som gjorts av Statens folkhälsoinstitut omfattades 321 personer per 100 000 invånare av ett tungt narkotikamissbruk år 2007 (Statens folkhälsoinstitut, 2010). Antalet är något högre än i tidigare skattningar, vilket kan bero på att olika metoder använts, och inte nödvändigtvis på att missbruket ökat i omfattning.

Resultaten från de olika undersökningarna som uppskattar antalet personer med tungt missbruk i Sverige presenteras i figur 2. Det bör dock åter framhållas att dessa sifferserier inte är direkt jämförbara, eftersom olika metoder använts. Likväl går det att konstatera att det tunga missbruket ökade till och med 1990-talet. Därefter är utvecklingen mer osäker. Några skattningar av antalet personer med problematiskt eller tungt missbruk i landet för senare år än 2007 finns tyvärr inte tillgängliga. Dock indikerar andra data – så-

som narkotikarelaterad dödlighet, vårddata, nyttillkomna narkotikavårdade och det faktum att andelen såväl vårdade som dömda främst ökar bland yngre - att det kan ha skett en fortsatt ökning av det problematiska missbruket under 2000-talet.

Anmälda narkotikabrott har tredubblats

Som konstaterades tidigare är sammansättningen, nivån och utvecklingen av den anmälda narkotikabrottsligheten främst ett resultat av polisens och tullens prioriteringar och insatser. Det innebär att de anmälda narkotikabrottens omfattning och struktur inte primärt beskriver brottsligheten, utan i första hand brottsbekämpningen.

Under 2000-talet har antalet anmälda brott mot narkotikastrafflagen nära nog tredubblats. År 2000 anmäldes drygt 32 400 narkotikabrott, jämfört med nära 94 000 brott 2015. Det motsvarar en ökning från 365 anmälda brott per 100 000 invånare 2000 till 960 anmälda brott per 100 000 invånare 2015.⁵ Uppgången från 2000 till 2013 var i stort sett linjär. Eftersom det totala antalet anmälda brott bara ökat måttligt under perioden 2000–2015 har narkotikabrottens andel av samtliga anmälda brott stigit från knappt 3 till drygt 6 procent. Det innebär att narkotikabrotten står för en dryg femtedel av ökningen av samtliga anmälda brott mellan 2000 och 2015.

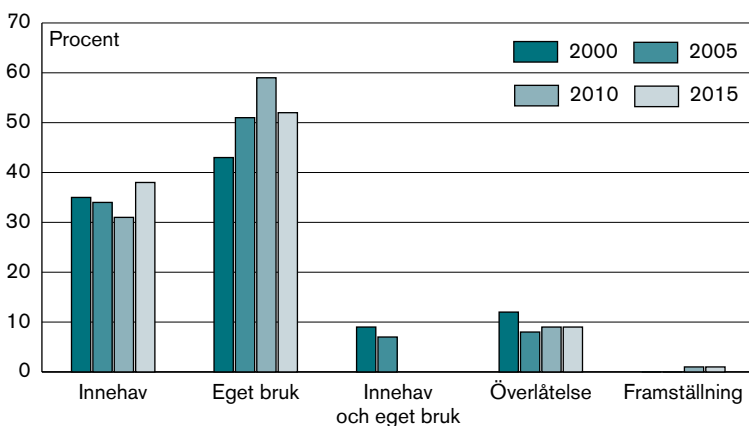
I anmälningsstatistiken delas narkotikabrotten upp i kategorierna framställning, överlåtelse, innehav, eget bruk samt till och med år 2006 kombinationen innehav och eget bruk.⁶ Enbart eget bruk utgjorde grund för 52 procent av alla anmälda narkotikabrott 2015, och innehav var grund för 38 procent. Överlåtelsebrotten⁷ svarade för 9 procent av de anmälda brotten, medan framställningsbrotten bidrog med knappt en procent. Av figur 3 framgår att det framför allt är kategorierna eget bruk och innehav som står för de senare årens ökning av anmälda narkotikabrott.

⁵ Avser medelbefolkningen i åldern 15 år och äldre, respektive år.

⁶ En förändring i instruktionen för hur anmälda narkotikabrott ska kodas infördes under 2006. Ändringen innebar att kombinationskategorin "innehav och eget bruk" upphörde som egen kod. Denna kombination av brott registreras numera som två separata brott: "eget bruk" respektive "innehav".

⁷ Det finns ytterst lite kunskap om omständigheter för överlåtelse av narkotika. En av de få källorna är CAN:s drogvaneundersökningar i årkurs 9 och gymnasiet. Av dem kan man uttyda att den vanligaste källan till narkotika är en "kompis eller pojk-/flickvän". Ytterst få uppger att de fått tag i narkotika via internet. Dock är det vanligare att ha skaffat narkotikan från mera primära källor, såsom langare eller internet, ju mer frekvent respondenterna använt narkotika.

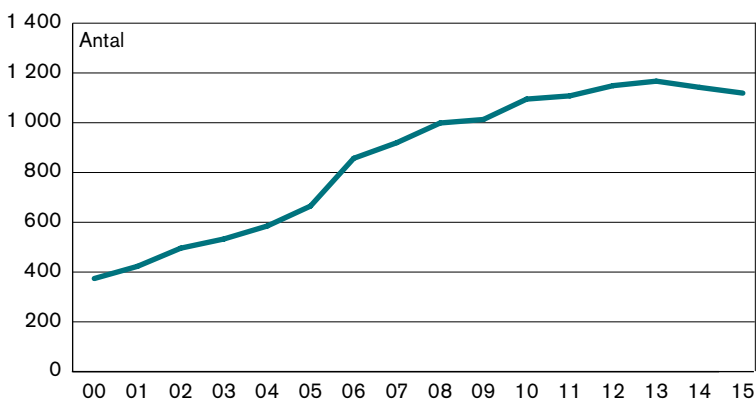
Figur 3. Anmälda brott mot narkotikastrafflagen efter typ av gärning, 2000, 2005, 2010 och 2015. Procent. Källa: Brå.



Antalet anmälda brott mot smugglingslagen som avsåg narkotika uppgick 2015 till drygt 2 520, vilket motsvarar 26 anmälda brott per 100 000 invånare. Jämfört med anmälda narkotikabrott mot narkotikastrafflagen utgör således smugglingsbrotten endast tre procent av brottstyperna tillsammans. Antalet anmälda smugglingsbrott har ökat sedan mitten av 2000-talet, dock har det de senaste två åren skett en viss minskning. De första åren på 2000-talet uppvisar statistiken en viss oregelbundenhet som delvis torde vara av teknisk natur. Även tullens beslagsstatistik pekar på en ökning av den upptäckta narkotikasmugglingen (källa: Tullverket).

Figur 4 visar den sammanlagda utvecklingen av antalet anmälda brott mot narkotikastrafflagen, smuggling av narkotika samt drograttfylleri per 100 000 invånare, från 2000 och framåt.

Figur 4. Antalet anmälda brott mot narkotikastrafflagen, smuggling av narkotika samt drograttfylleri per 100 000 invånare, åren 2000–2015. Källa: Brå.



Utvecklingen av anmälda narkotikabrott kan på det stora hela beskrivas som linjärt ökande mellan 2000 och 2013, men under de två senaste åren kan en utplaning skönjas. Av figur 4 framgår att ökningen av antalet anmälda narkotikabrott tredubblades mellan 2000 och 2013.

Inledningsvis nämndes att antalet narkotikaklassade droger ständigt ökar.⁸ Det är högst sannolikt att utvidgningen av vad som är att betrakta som narkotikabrott har bidragit till den uppgång som figur 4 visar. Ett ytterligare och kanske viktigare skäl till ökningen är dock med all sannolikhet att området prioriterats alltmer av rättsväsendet, där polisens insatser är avgörande. Att så är fallet framgår bland annat av dåvarande Rikspolisstyrelsens redovisningar av antalet årsarbetskrafter som ägnats åt narkotikaarbetet inom polisverksamheten. Enligt dessa ökade antalet förbrukade årsarbetskrafter från cirka 900 i början av 2000-talet till drygt 1 800 år 2013, och de senaste åren har de sjunkit för att 2015 uppgå till drygt 1 300.⁹ Det har konstaterats, bland annat i Brås rapport 2003:12, att uppgifterna om polisens arbetsinsatser inte är helt jämförbara över tid, till följd av statistikomläggningar. Likafullt kan det konstateras att en ökning skett under 2000-talet, liksom att 2013 års nivå oavsett jämförelseproblematiken är väsentligt högre jämfört med nivån år 2000. Att en sådan intensifiering av insatserna inte skulle avspeglas i kriminalstatistiken är mycket osannolikt.

Antalet anmälda narkotikabrott har således ökat, och det är främst de ringa brotten (bruksbrotten) som står för den kraftiga ökningen under 2000-talet. Ökningarna ligger helt i linje med resursökningarna för bekämpningen av narkotikamissbruket.

I sammanhanget måste det åter betonas att den kraftiga ökning som den anmälda narkotikabrottsligheten uppvisar under 2000-talet påtagligt skiljer sig från narkotikamissbrukets utveckling. Varken självdeklarerade uppgifter bland unga och vuxna, eller uppskattningar av antalet personer med problematiskt missbruk och den med detta förknippade narkotikadödligheten, uppvisar en sådan uppgång som kriminalstatistiken uppvisar. Missbruksläget

⁸ Mellan 2000 och 2011 blev cirka 70 nya preparat narkotikaklassade.

⁹ Tidsredovisningen, som bygger på inrapporterade arbetade timmar omräknade till årsarbetskrafter, tar inte hänsyn till i vilken grad narkotikaarbetet utförts av specialutbildade narkotikapoliser, och inte heller till om den ökade tidsåtgången exempelvis påverkats av alltmer omständliga rapporteringsrutiner. En utredning vid Polishögskolan fann att under 2006 arbetade närmare 800 poliser med narkotika åtminstone 40 % av sin arbetstid, varav cirka en fjärdedel uteslutande ägnade sig åt narkotika. Studien visade även att mycket av den tid polisen ägnar åt narkotikaärenden produceras inom ingripandeverksamheten (Holgersson 2007).

förefaller förvisso ha försämrats under 2000-talet, men inte i den omfattningen.

En förklaring till diskrepansen är, som redan nämnts, att alltmer polisresurser ägnats åt narkotikaområdet, varvid fler narkotikabrott upptäckts och rapporteras, och att resurserna i stor utsträckning lagts på att beivra eget bruk. Eftersom varje missbrukstillfälle per definition är ett narkotikabrott, begås sannolikt miljontals brott årligen, och även om de anmälda narkotikabrotten ökat är det således fortfarande endast en bråkdel av dessa som återfinns i brottsstatistiken. Därmed är också utrymmet för ytterligare ökning i anmälningsstatistiken mycket stort, utan att det behöver motsvaras av en ökning av missbruket eller narkotikabrottsligheten.

Fler anmälda narkotikabrott i storstadsregionerna

Knappt 21 700 av de anmälda brotten mot narkotikastrafflagen, eller 23 procent, härrörde från någon av de tre storstadskommunerna 2015.¹⁰ Det innebär en knapp överrepresentation för storstadskommunernas del i narkotikabrottsligheten, eftersom 18 procent av befolkningen är bosatt i någon av dessa kommuner. Att storstäderna är något överrepresenterade stämmer överens med andra indikatorer på narkotikakonsumtionens utbredning, till exempel självdeklarationsstudier och slutenvårdsstatistik, enligt vilka överrepresentationen vanligtvis är ännu större.

År 2015 anmäldes 13 900 narkotikabrott i Stockholms kommun. Om man relaterar anmälda brott till folkmängden kommer Stockholm dock först på trettonde plats, med 1 515 anmälda brott per 100 000 invånare. Flest narkotikabrott per 100 000 invånare hade Enköpings kommun (2 803). I hela landet anmäldes totalt 960 narkotikabrott per 100 000 invånare, och särskilt få anmälda narkotikabrott var det i Arjeplog kommun (35 brott per 100 000 invånare).

Sverige är i huvudsak en avsättningsmarknad för narkotika, vilket innebär att i stort sett all narkotika som konsumeras i Sverige är producerad utomlands och insmugglad i landet (CAN 2012). Förvisso har polisen upptäckt allt fler större cannabisodlingar inom landet de senaste åren, men eftersom marijuana alltjämt är en av de vanligare förekommande narkotikasorterna vid tullbeslag, kan

¹⁰ Till följd av polisens omorganisering går det inte, från och med 2014, att som tidigare redovisa anmälda brott per län. Däremot är det möjligt att med hjälp av uppgifter i anmälningarna härleda dem till kommun. Alla anmälda brott kan dock inte härledas till en kommun, utan detta skiljer sig åt beroende på brotts-typ. För brott mot narkotikastrafflagen gick det dock att identifiera kommun för drygt 88 500 anmälda narkotikabrott, det vill säga en överväldigande majoritet (94 %).

man dra slutsatsen att Sverige inte är självförsörjande ens vad gäller marijuana (Tullverket).

Att narkotikan ofta smugglas in i landet söderifrån är påtagligt, inte minst i statistiken över anmälda narkotikasmugglingsbrott: 2015 härrörde 46 procent av dessa från polisregion Syd. Polisregion Stockholm stod också för en stor andel (41 procent) och tillsammans svarade de två regionerna följaktligen för nära 86 procent av alla anmälda smugglingsbrott.

Rapporten *Provtagning vid misstanke om ringa narkotikabrott* visar att det finns stora skillnader mellan olika län, i antalet blod- eller urinprov som tas per 100 000 personer i befolkningen (Brå 2016). En jämförelse visar också att variationen i antalet prov inte avspeglar skillnader i faktisk narkotikakonsumtion i befolkningen, enligt Folkhälsomyndighetens självdeklarationsstudie Nationella folkhälsoenkäten. Skillnaderna mellan länen innebär att risken för upptäckt vid narkotikabrott i form av eget bruk skiljer sig åt beroende på var i landet brottet begås. Drygt 3,5 gånger så många prov per 100 000 personer i befolkningen togs 2014 i det län där högst antal prov togs (Södermanland), jämfört med det län där lägst antal togs (Dalarna).

Svårt att jämföra narkotikabrottslighet mellan länder

Flera omständigheter gör det svårt att jämföra situationen vad gäller narkotikabrottslighet mellan länder. Lagstiftningen skiljer sig åt, vilket påverkar vilka gärningar som polisen och andra myndigheter ska inrikta sig på, och över huvud taget vilka insatser de vidtar för att beivra narkotikabrottsligheten. I flera andra länder i Europa är det exempelvis inte straffbart med eget bruk, vilket det är i Sverige.

Även missbrukets omfattning och vilka missbrukspreparat som används varierar. Europeiska centrumet för kontroll av narkotika och narkotikamissbruk (EMCDDA) sammanställer årligen en rapport över narkotikasituationen i Europa.¹¹ Där framgår att cannabis är den vanligaste formen av narkotika i samtliga länder. År 2015 har i genomsnitt 23 procent av befolkningen i åldern 15-64 år någon gång använt cannabis. Vanligast är det i Frankrike (41 %) och minst vanligt är det i Rumänien (2 %). I Sverige var det 14 procent i åldersintervallet som 2014 uppgav att de någon gång använt cannabis.

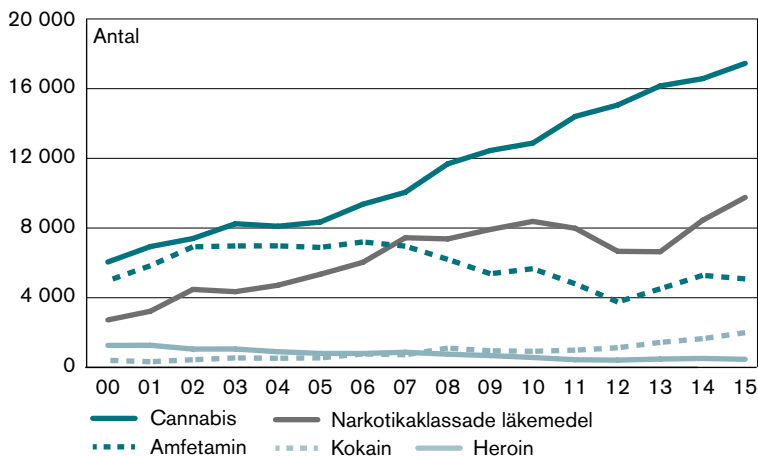
¹¹ De deltagande länderna är Belgien, Bulgarien, Cypern, Danmark, Estland, Finland, Frankrike, Grekland, Irland, Italien, Kroatien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Nederländerna, Norge, Polen, Portugal, Rumänien, Slovakien, Slovenien, Spanien, Storbritannien, Sverige, Tjeckien, Turkiet, Tyskland, Ungern samt Österrike. Sammanlagt handlar det om 30 länder.

EMCDDA skiljer på användnings- och leveransrelaterade narkotikabrott. I en studie från EMCDDA 2009 framgår att användningsrelaterade narkotikabrott i de flesta europeiska länder utgör en majoritet av de narkotikarelaterade brotten. Det är dock relativt stora skillnader mellan länderna, och Sverige är ett av de länder som rapporterar högst andel. Under andra halvan av 00-talet ökade de användningsrelaterade narkotikabrotten i EU med uppskattningsvis 29 procent.

Cannabis har ökat mest

För att få en uppfattning om vilka preparat som förekommer på marknaden och hur detta förändrats över tid kan man använda statistik över narkotikabeslag.¹² I figur 5 visas polisens och tullens samlade beslag av cannabis, amfetamin, narkotikaklassade läkemedel,¹³ heroin och kokain. Dessa är de fem mest frekvent konfiskerade typerna av preparat, och som framgår har beslagen ökat mer eller mindre kontinuerligt, utom för heroin som minskat sedan början av 2000-talet och amfetamin som minskat sedan mitten av 2000-talet (CAN 2014 och EMCDDA). Cannabis och narkotikaklassade läkemedel är de droger som ökat mest de senaste åren.

Figur 5. Antal beslag (av tull och polis) av cannabis, amfetamin, narkotikaklassade läkemedel, heroin och kokain, åren 2000-2015. Källa: CAN 2014 och Folkhälsomyndigheten.



¹² Fram till och med 2014 sammanställdes denna statistik i Rikspolisstyrelsens beslags- och analysregister (BAR), men sedan 2015 är det Folkhälsomyndigheten som ansvarar för att sammanställa statistik över narkotikabeslag.

¹³ Med narkotikaklassade läkemedel menas läkemedel avsedda för icke-medicinskt bruk, främst sömnmedel och lugnande medel men också vissa typer av smärtstillande medel.

Att döma av beslagen förekommer cannabis, narkotikaklassade läkemedel och amfetamin betydligt oftare än kokain och heroin, vilket är samstämmigt med fördelningen i frågeundersökningar. Totalt sett har antalet narkotikabeslag ökat med 50 procent under perioden 2000–2015.

Med hjälp av specialstudier kunde man fram till 2009 utifrån statistiken över personer lagförda för narkotikabrott också få en uppfattning om vilka typer av narkotika som förekommer oftast på narkotikamarknaden. De klart vanligaste drogerna i narkotikalagföringsstatistiken var cannabis och amfetamin. Därefter följde narkotikaklassade läkemedel och sedan kokain respektive heroin. I knappt en tredjedel av lagföringarna 2009 förekom flera narkotikapreparat. Denna andel hade ökat från cirka 20 procent under 1990-talets första hälft. Den största relativa ökningen för något enskilt preparat i lagföringarna återfinns för kokain, som i absoluta tal förekom sex gånger så ofta 2009 som tio år tidigare.

Sedan 1988 finns information från polisen om narkotikapriser i detaljistled (så kallade gatupriser) för cannabis, amfetamin, kokain och heroin. För att möjliggöra jämförelser över tid, justeras uppgifterna enligt SCB:s konsumentprisindex (Guttormsson 2016). Priserna för dessa preparat har grovt sett halverats under perioden, och den stora nedgången skedde under 1990-talet, medan priserna varit oförändrat låga eller ökat något de senaste åren. Det senare gäller bland annat hasch, men i synnerhet marijuana. Det kan konstateras att den svenska prisutvecklingen följer den internationella tämligen väl, så långt jämförelser är möjliga.

Parallellt med rättsväsendets ökade insatser mot narkotika och därpå följande beslagsökningar, sjönk priserna på marknaden under 1990-talet och låg därefter på en relativt sett lägre nivå i några år in på 2000-talet. Runt 2005 började priset på cannabis dock åter att öka. Eftersom samtliga ovan beskrivna undersökningar av missbrukets omfattning visar på en ökad konsumtion under 1990-talet, kan prisnedgången under samma period inte ses som ett resultat av en vikande efterfrågan. Istället ligger det nära till hands att tolka det som att tillgången till narkotika då hade ökat i landet, åtminstone under 1990-talet.

Gärningspersoner

Den typiska misstänkta narkotikabrottslingen:
en man i yngre medelåldern

Vid beskrivningar av andra typer av brottslighet talar man ofta i termer av offer och gärningspersoner. Vid narkotikabrott finns dock inte brottsoffer i vanlig bemärkelse. Dessutom är den typiska

narkotikabrottslingen någon som själv använder narkotika. Men till saken hör förstås att såväl anhöriga som samhället i stort i ett vidare offerperspektiv utgör indirekta offer för narkotikamissbrukets och narkotikabrottslighetens följdverkningar.

År 2015 misstänktes¹⁴ nära 28 500 personer för brott mot narkotikastrafflagen. Jämfört med 2000 är det en uppgång med 138 procent. Antalet misstänkta har därmed ökat något mindre kraftigt än antalet anmälda för brott mot narkotikastrafflagen, som under samma period ökade med 190 procent.

Under 2015 uppgick andelen kvinnor som misstänkts för brott mot narkotikastrafflagen till 13 procent, att jämföra med 20 procent för samtliga brott. Proportionen kvinnor som misstänkts för brott mot narkotikastrafflagen har praktiskt taget varit oförändrad sedan 2000.

I de tidigare omnämnda kartläggningarna av det tunga missbruket från åren 1979, 1992 och 1998 låg andelen kvinnor runt 23 procent (se Olsson m.fl. 2001). Kvinnornas andel av de narkotika-relaterade dödsfallen är likartad, medan andelen kvinnor vårdade för narkotikamissbruk snarare ligger runt en tredjedel (CAN, 2015). Att kvinnliga narkotikamissbrukare är underrepresenterade i kriminalstatistiken kan delvis bero på att de i mindre omfattning ägnar sig åt andra kriminella aktiviteter, och därmed generellt sett har en lägre upptäcktsrisk än män.

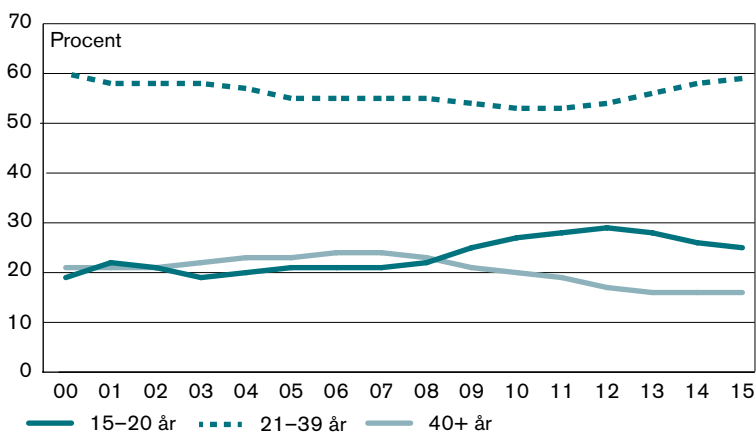
Det är även anmärkningsvärt få kvinnor som avkrävs blod- eller urinprov i samband med misstanke om ringa narkotikabrott i form av eget bruk (Brå 2016). Över tid har andelen kvinnor bland personer som avkrävts ett prov varierat mellan 15 och 17 procent.

Under 2015 var 25 procent av de misstänkta personerna tjugo år eller yngre, 59 procent var 21–39 år och en sjättedel var 40 år eller äldre. Studerar man ålderssammansättningen av misstänkta för brott mot narkotikastrafflagen i ett något längre tidsperspektiv framkommer tydliga variationer. Mellan 2000 och 2012 ökade andelen yngre bland de misstänkta från 19 procent till 29 procent (se figur 6). De två senaste åren har andelen yngre dock minskat något, men utgör fortfarande en fjärdedel av samtliga misstänkta.¹⁵

¹⁴ Med misstänkta menas här personer som efter avslutad utredning bedömts vara skäligen misstänkta för brott.

¹⁵ Dock genomfördes en lagändring 2012 (1964:167) gällande unga lagöverträdare (LUL). Ändringen innebar att polisen fick en ökad behörighet att leda förundersökningar gällande personer mellan 15 och 17 år. Detta har påverkat statistiken och medfört en lägre nivå i redovisningen av misstänkta i åldersgruppen 15-17 år från och med 2012. Enligt en särskild analys av åren 2013-2015 uppskattas nivån på brottsdeltaganden och misstänkta personer i åldern 15-17 år ha varit omkring 10-20 % högre än vad som redovisats.

Figur 6. Andelen personer misstänkta för brott mot narkotikastrafflagen fördelat på åldersgrupper, åren 2000–2015. Källa: Brå.



I kartläggningen av det tunga missbruket från 1998 fann man att medelåldern var 35 år och att över hälften missbrukat narkotika i mer än 10 år. Uppgången av misstänkta i åldersgruppen 15-20 år under 2000-talet är sannolikt ett resultat av (givet resultaten i drogvaneundersökningarna i årskurs 9 och gymnasiets år 2) polisens prioriteringar och inte i huvudsak av andelen narkotikaanvändare ökat i åldersgruppen.

Sammanfattningsvis är den typiska misstänkta narkotikabrottslingen en man i yngre medelåldern. Med ledning av vad som framkommer av statistiken kan tilläggas att han sannolikt är bosatt i något av de tre storstadslänen.

Hanteringen i rättsväsendet

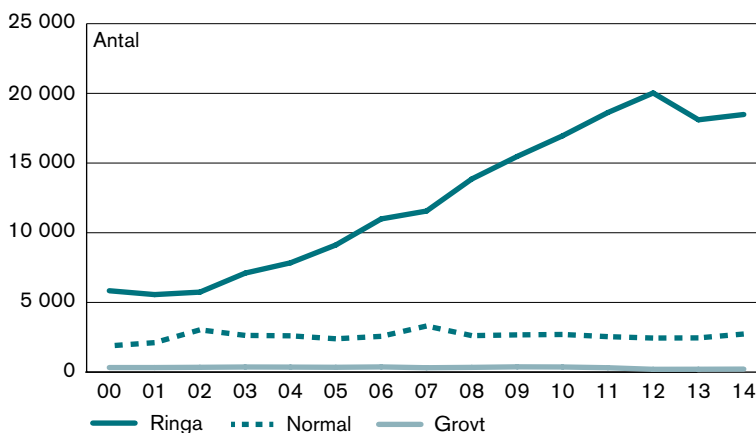
Narkotikalagföringar har mer än fördubblats

Som redan nämnts initieras de allra flesta narkotikaärenden av polisen, även om det exempelvis kan förekomma att andra personer som på något sätt är involverade i narkotikakriminalitet lämnar tips. Följaktligen är det så att det oftast finns en misstänkt person redan när anmälan upprättas, inte minst numera då den absoluta majoriteten av de anmälda narkotikabrotten rör innehav och eget bruk.

Av de knappt 95 700 brott mot narkotikastrafflagen som handlades under 2015 registrerades 53 procent som personupplärade. Det är en mycket hög nivå, inte minst om man beaktar att motsvarande siffra för samtliga brott var 15 procent för samma period.

Med lagföring avses, i statistiken över personer lagförda för brott, antingen fällande dom, strafföreläggande eller åtalsunderlåtelse. Sedan 2000 har antalet lagföringsbeslut för brott mot narkotikastrafflagen som huvudbrott mer än fördubblats (figur 7). Uppgången har pågått sedan 1990-talets början och kan huvudsakligen hänföras till lagföringsbeslut avseende ringa narkotikabrott (dvs. främst innehav och eget bruk). Även lagföringsbeslut avseende narkotikabrott av normalgraden har ökat något sedan 2000. Mellan 2000 och 2011 uppgick lagföringsbesluten avseende grovt narkotikabrott till drygt 300 per år, men under perioden minskade 2012–2014 antalet till drygt 200. Uttryckt i andelar av samtliga lagföringar för brott mot narkotikalagstiftningen har de grova brotten sjunkit från 4 till 1 procent.

Figur 7. Antal personer lagförda för brott mot narkotikastrafflagen (som huvudbrott) efter brottets svårighetsgrad, åren 2000–2014.¹⁶ Källa: Brå.



Böter den vanligaste påföljden

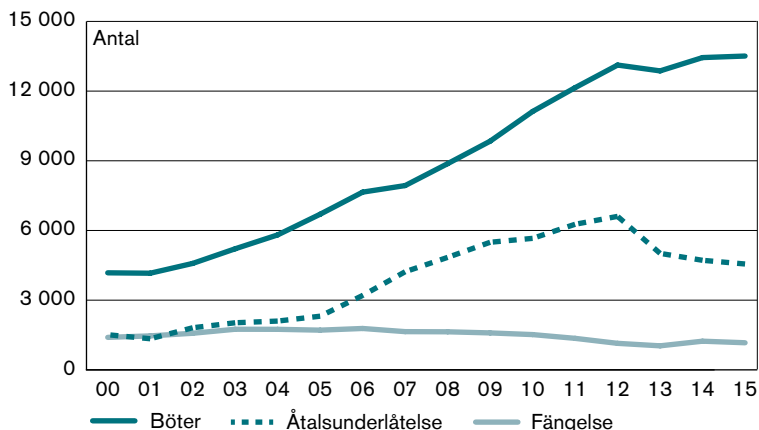
Av samtliga lagföringsbeslut med narkotikabrott som huvudbrott 2015 fick nära två tredjedelar (63 procent) böter som huvudpåföljd. Den näst vanligaste huvudpåföljden var åtalsunderlåtelse (21 procent), medan fängelse utdömdes endast i fem procent av fallen. Därutöver var huvudpåföljden i lagföringsbeslutet andra påföljder, som skyddstillsyn eller någon form av vård, i 10 procent av fallen.

År 2014 var böter den vanligaste huvudpåföljden (72 procent) i lagföringsbeslut där ringa narkotikabrott var huvudbrott. I 25 procent av lagföringsbesluten meddelades åtalsunderlåtelse. Huvudpåföljden för narkotikabrott av normalgraden var i första hand

¹⁶ På grund av vissa brister i indata för 2015, redovisas antalet ringa narkotikabrott och narkotikabrott av normalgraden sammantaget. (Brå 2016)

fängelse (36 procent) eller skyddstillsyn (32 procent). I lagföringsbeslut avseende grovt narkotikabrott som huvudbrott var fängelse den vanligaste huvudpåföljden (99 procent).

Figur 8. Antal personer lagförda efter huvudpåföljderna fängelse, böter (genom dom eller strafföreläggande) samt åtalsunderlåtelse, där narkotikabrottet varit huvudbrott, åren 2000–2015.



En dryg fjärdedel (27 procent) av fängelsedomarna 2015 ledde till högst två månaders fängelse och knappt hälften (48 procent) fick en strafftid mellan två och tolv månader. En fjärdedel (25 procent) fick ett fängelsestraff på över ett år. Mellan åren 2000 och 2011 låg den genomsnittliga utdömda fängelse tiden för narkotikabrott relativt stabilt kring 17 månader, men därefter har genomsnittstiden sjunkit till cirka 12 månader 2015. Minskningen kan i huvudsak förklaras av Högsta domstolens praxisomläggning 2011-2012, vilket dragit ner den genomsnittliga strafftiden.¹⁷

Av samtliga inskrivna i anstalt vid ett givet tillfälle¹⁸ 2015 var det en femtedel som hade brott mot narkotikastrafflagen som huvud-

¹⁷ Under 2011 och 2012 tog Högsta domstolen upp ett antal överklaganden relaterade till nyligen klassade syntetiska preparat och meddelade i flera fall kraftigt sänkta bedömningar av straffvärdet, dels för att tidigare farlighetsbedömningar omvärderats, dels för att man ansåg att narkotikadomarna generellt i för hög grad fokuserat på preparattyp och mängd men för lite på övriga omständigheter vid brotten. Högsta domstolen menade även att den övre delen av straffskalan kommit att utnyttjas allt för ofta, men att denna främst är avsedd för delaktighet i den organiserade och ofta internationella delen av narkotikahandeln. Den nya praxisen innebär att det jämfört med tidigare krävs att mer mängd, mer hänsynslöshet och mer organiserad, helst internationell, brottslighet styrks för att ett narkotikabrott ska bedömas som grovt.

¹⁸ Den 1 oktober 2015.

brott. Brott mot narkotikastrafflagen är det vanligaste huvudbrottet bland inskrivna på anstalt.

Många som döms för narkotikabrott återfaller. Av dem som hade brott mot narkotikastrafflagen som grövsta brott i ingångshändelsen mellan åren 2005 och 2013 hade mellan 34 och 44 % på nytt lagförts för något brott inom ett år. Av dem som lagförts för narkotikabrott 2009 återföll 62 % i ett nytt lagfört brott inom tre år. Av dessa återföll 43 % i ett nytt lagfört brott mot narkotikastrafflagen, jämfört med genomsnittet på 46 procent för samtliga brott. Ingen annan kategori av brott uppvisar en högre återfallsfrekvens än narkotikabrotten, vare sig vid ettårsuppföljningen eller vid den efter tre år.

Brottsförebyggande åtgärder och strategier

Sedan länge är det övergripande målet för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken (ANDT-politiken) ett samhälle fritt från narkotika och dopning, minskade medicinska och sociala skador orsakade av alkohol och ett minskat tobaksbruk. I narkomanvårdskommitténs program från 1968 var de viktigaste förslagen för att komma tillrätta med narkotikan att utveckla drogfri behandling, informera om narkotika, utöka polisen och tullen samt avsevärt öka straffsatserna för grovt narkotikabrott. Programmet bestod alltså av förebyggande åtgärder, kontrollpolitik samt vård och behandling av narkotikamissbrukare. Dessa tre ben har sedan dess legat till grund för Sveriges narkotikapolitik (Björklund, Persson 2002).

I april 2011 beslutade regeringen om en gemensam strategi för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken. I strategin anges sju långsiktiga mål för arbetet, i syfte att skapa ett samhälle fritt från narkotika och dopning, med minskande medicinska och sociala skador orsakade av alkohol och minskat tobaksbruk. Under vart och ett av de sju långsiktiga målen angavs ett antal prioriterade mål och konkreta insatser för att nå målen till och med den 31 december 2015.

Strategin utvärderades 2015 av Statskontoret (Statskontoret 2015). Den övergripande slutsatsen var att strategins utformning i stort sett varit ändamålsenlig för att nå de mål som satts upp för att komma till rätta med problem som orsakas av bruk och missbruk av alkohol, narkotika, dopning och tobak. Därtill ansågs de åtgärder som regeringen finansierat ha förutsättningar att bidra till att målen nås. Statskontoret ser dock behov av att utveckla vissa delar av strategin om regeringen fortsätter att driva ANDT-arbetet med liknande inriktning även efter 2015.

I februari 2016 gav regeringen Folkhälsomyndigheten i uppdrag att stödja genomförandet av ANDT-strategin 2016–2020 (skr. 2015/16:86). I uppdraget ingår att inom ANDT-området verka för nationell samordning, verka för ett effektivt och kunskapsbaserat arbete, ansvara för en samlad verksamhetsrapportering liksom förvaltning och vidareutveckling av de uppföljningssystem som behövs. Myndigheten ska även ta initiativ och utforma insatser inom ramen för uppdraget utifrån de prioriteringar som myndigheten bedömer som angelägna för att uppnå strategins mål. Arbetet ska ha som utgångspunkt att främja jämlikhet och jämställdhet, liksom att skydda barn och unga mot eget och andras skadliga bruk av ANDT. Uppdraget ska genomföras i nära dialog med länsstyrelserna samt i samverkan med Socialstyrelsen inom de insatsområden som rör myndighetens ansvarsområden. Likaså ska samråd ske med de övriga myndigheter som omfattas av detta beslut, bland annat Brottsförebyggande rådet, Kriminalvården, Polismyndigheten samt Tullverket, liksom med andra myndigheter och organisationer som Folkhälsomyndigheten finner relevanta.

Den 18 maj 2016 antog riksdagen lagförslaget om att utöka narkotikastrafflagen (1968:64) med brottet synnerligen grovt narkotikabrott och om att utöka straffet för narkotikasmuggling. Detta gäller bland annat gärningar som avsett hantering av synnerligen stora mängder narkotika. Dessa gärningar är enligt förslagets mening så allvarliga att de bör straffmätas på den övre delen av de nuvarande straffskalorna för grovt narkotikabrott och grov narkotikasmuggling. Straffet för grovt narkotikabrott och grov narkotikasmuggling ska vara fängelse i lägst två och högst sju år. För synnerligen grovt narkotikabrott och synnerligen grov narkotikasmuggling döms till fängelse i lägst sex och högst tio år. Avsikten är inte att generellt påverka straffnivåerna. Däremot innebär förslagen att straffen skärps för gärningar som avsett hantering av synnerligen stora mängder narkotika. Lagändringarna trädde i kraft den 1 juli 2016.

Referenser

Björklund, M. och Persson, D. (2002). *Narkotika – Ett socialt problem – En undersökning av debatten kring kriminaliserande av narkotikabruk*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2003). *Polisens insatser mot narkotikabrottsligheten. Omfattning, karaktär och effekter*. Rapport 2003:12. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2013). *Brott bland ungdomar i årskurs nio. Resultat från skolundersökningen om brott åren 1995–2011*. Rapport 2013:3. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2016). *Personer lagförda för brott. Slutlig statistik 2015*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Statens folkhälsoinstitut (2010). *Narkotikabruket i Sverige*. www.fhi.se.

Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning, CAN (2014). *Drogutvecklingen i Sverige 2014*. Rapportserie nr 144. Stockholm: Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning.

EMCDDA (2016). *Europeisk narkotikarapport. Trender och utveckling*. Luxemburg: Europeiska unionens publikationsbyrå.

Guttormsson, U., Andersson, A. och Hibell, B. (2004). *Ungdomars drogvänor 1994–2003. Intervjuer med 16–24-åringar*. Rapportserie nr 75. Stockholm: Centralförbundet för alkohol och narkotikaupplysning.

Guttormsson, U. (2011). *Narkotikaprisutvecklingen i Sverige 1988–2015*. Rapportserie nr 156. Stockholm: Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning.

Holgersson, S. (2007). *Kartläggning av svenska polisens narkotikabekämpning. Mobilisering mot narkotika*. Rapport 23. Stockholm: Mobilisering mot narkotika.

Olsson, B., Adamsson Wahren, C. och Byqvist, S. (2001). *Det tunga narkotikamissbrukets omfattning i Sverige 1998*. MAX-projektet, delrapport 3. Rapportserie nr 61. Stockholm: Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning.

Statskontoret (2015). *Utvärdering av regeringens strategi för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken*. Rapport 2015:9. Stockholm.

Tullverket (2016) Nationell beslagsstatistik [<http://www.tullverket.se/press/beslagsstatistik/nationellbeslagsstatistik.4.16f3ec5a144fd-16b2f4262.html>]

WADA (2016). The world anti-doping code. International standard Prohibited List Januari 2017. World anti-doping agency. [<http://www.wada-ama.org>]