

Kriminaliseringen av narkotikabruk

En utvärdering av rättsväsendets insatser

BRÅ-rapport 2000:21

Denna rapport kan beställas hos bokhandeln eller hos
Fritzes Kundtjänst, 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 91-38-31717-6

Tryck: Tierps tryckeri, Tierp 2000

Omslag: Johanna Blomberg

© Brottsförebyggande rådet

Innehåll

Förord	5
Sammanfattning	6
Konsekvenser av lagändringarna	6
Prioritering av ringa narkotikabrott	7
Allt fler ungdomar tas med för provtagning	7
Kraftig ökning av antalet lagförda för ringa narkotikabrott	8
Två grupper ökar mest – äldre kända och yngre okända	8
Slutsatser	9
Inledning	11
Syfte och tillvägagångssätt	11
Lagändringarna år 1988 och år 1993	13
Narkotikamissbrukets utveckling	14
Tidigare undersökningar av polisens insatser mot narkotika	15
Lagändringarna och polisens arbete	17
Polisens utökade kontrollmöjligheter	17
Polisens organisation och resurser	18
Ett förändrat arbetssätt mot narkotika	20
Polisens provtagning vid misstanke om bruk av narkotika	23
Vilka tas med för provtagning?	26
Personer lagförda för narkotikabrott	28
Utvecklingen av den ringa narkotikabrottsligheten	29
Personer som inte är kända för narkotikamissbruk	30
Kriminell belastning bland personer lagförda för ringa narkotikabrott	31
Den sociala situationen	33
Hur många nya missbrukare upptäcks?	34
Avslutande diskussion	36
Prioritering av ringa narkotikabrott	36
Kraftig ökning av antalet lagförda för ringa narkotikabrott	37
Två grupper ökar mest – äldre kända och yngre okända	38
Slutsatser	39
Referenser	41
English summary	42

Förord

Illegal hantering av narkotiska preparat har under de senaste tre decennierna varit en av de stora samhällsfrågorna. Till en början sågs narkotikaproblemet i första hand som en socialpolitisk angelägenhet, men också som en uppgift för kriminalpolitiken. Med tiden har narkotikafrågan fått en egen plats i den politiska debatten. Den svenska narkotikapolitiken kännetecknas av en restriktiv hållning till all icke medicinsk hantering av narkotika. Det övergripande syftet med den svenska narkotikapolitiken är att minska nyrekryteringen av narkotikamissbrukare, förmå fler missbrukare att upphöra med sitt missbruk och minska utbudet av narkotiska preparat. För rättsväsendets del innebär det att bekämpa såväl organiserad narkotikabrottslighet som enskilda personers narkotikamissbruk.

I denna rapport utvärderas vilka konsekvenser kriminaliseringen av bruk av narkotika år 1988, och den efterföljande straffskärpningen år 1993, har haft när det gäller rättsväsendets arbete mot narkotikamissbruk. Rapporten har skrivits av Anna Pauloff och Peter Lindström, båda verksamma vid BRÅ. Björn Borschos, BRÅ, har svarat för delar av databearbetningen. Till utredningsarbetet vid BRÅ har en referensgrupp, bestående av företrädare från bland annat Rikspolisstyrelsen och Stockholms universitet, varit knuten.

Stockholm i oktober 2000

Ann-Marie Begler
Generaldirektör

Sammanfattning

I dag är all icke-medicinsk befattning med narkotika kriminaliserad i Sverige. En av de mer omdiskuterade ändringarna av narkotikastrafflagen var straffbeläggandet av själva bruket av narkotika år 1988 och den straffskärpning som skedde år 1993, då fängelse i högst sex månader infördes i straffskalan för eget bruk.

När narkotikamissbruket kriminaliserades år 1988 anfördes som skäl att det var nödvändigt att signalera ett kraftigt avståndstagande från samhällets sida mot all hantering av narkotika. Det förväntades av lagstiftaren att denna markering skulle fylla en preventiv funktion bland ungdomar och andra i riskzonen för narkotikamissbruk. År 1993 skärptes straffet för bruk av narkotika då fängelse infördes i straffskalan. Det innebär att polisen fick möjlighet att genomföra kroppsbesiktning i form av urin- eller blodprov vid skälig misstanke om bruk av narkotika. Syftet med straffskärpningen var att ”ge möjligheter att ingripa tidigt och med kraft förhindra att unga människor fastnar i missbruk och till att förbättra behandlingen av de missbrukare som avtjänar straff” (Prop. 1992/93:142). Det ansågs bland annat att straffvärdet för eget bruk var för lågt i förhållande till andra ringa narkotikabrott, framför allt innehav för eget bruk.

Antalet personer som lagförts för narkotikabrott har under en femårsperiod efter straffskärpningen år 1993 ökat med över 40 procent jämfört med femårsperioden innan. Allt fler av dem som lagförts har begått ett ringa narkotikabrott. I denna rapport utvärderas vilka konsekvenser förändringarna av narkotikastrafflagen år 1988 respektive år 1993 har haft när det gäller rättsväsendets arbete mot narkotikamissbruk. Det är i huvudsak två frågeställningar som kommer att belysas. För det första hur polisens strategier utvecklats i samband med lagändringarna. För det andra i vilken utsträckning tidigare inte kända missbrukare identifieras efter lagändringarna. Huruvida straffskärpningen lett till förbättrad behandling av de missbrukare som avtjänar straff undersöks däremot inte inom ramen för denna utvärdering.

För att ta reda på hur polisens resurser och arbetssätt förändrats i samband med lagändringarna granskas bland annat polisens verksamhetsstatistik, utvecklingen av antalet polisanmälda narkotikaärenden och uppgifter om genomförda urin- och blodtester vid skälig misstanke om bruk av narkotika. Utifrån statistiken över lagförda personer undersöks sedan vilka personer som lagförts för ringa narkotikabrott.

Konsekvenser av lagändringarna

Hur många personer som kommer att lagföras för narkotikabrott – och för vilken typ av narkotikabrottslighet – beror både på narkotikamissbrukets om-

fattning och på polisens prioriteringar och insatser. I rapporten konstateras att kriminaliseringen år 1988 medförde att polisens arbete i högre utsträckning än tidigare inriktades mot innehav och bruk av narkotika. Lagändringen resulterade emellertid inte i någon betydande ökning av antalet personer lagförda för narkotikabrott. Efter straffskärpningen år 1993 framkommer däremot kraftiga förändringar när det gäller polisens insatser och personer lagförda för narkotikabrott.

Prioritering av ringa narkotikabrott

Under senare år har polisen tydligare prioriterat den ringa narkotikabrottsligheten, där eget bruk utgör en betydande del. Det avspeglas bland annat i antalet anmälningar av innehav och eget bruk, som har ökat särskilt kraftigt efter straffskärpningen. Antalet anmälningar avseende överlåtelse av narkotika har däremot minskat något. Även polismyndigheternas verksamhetsresultat visar att insatser mot narkotikamissbruk prioriteras betydligt mer i dag än insatser mot grov narkotikabrottslighet. En förutsättning för att polisen skulle kunna börja arbeta mer aktivt mot missbrukarna var den möjlighet till urin- eller blodprovstagning vid skäligen misstanke om narkotikabruk som straffskärpningen år 1993 medförde. Denna möjlighet har nyttjats i allt större utsträckning. Mellan åren 1994 och 1998 fördubblades antalet prov från 6 000 till 12 000. Närmare 90 procent av de prov som tas varje år är positiva och drygt 10 procent är negativa.

Allt fler ungdomar tas med för provtagning

I enlighet med lagstiftarens intentioner har polisens insatser mot den ringa narkotikabrottsligheten över tid förskjutits mot något yngre personer. Allt fler av dem som tas med för provtagning är ungdomar. Från och med första halvåret 1993 till och med år 1998 har omkring 5 000 ungdomar mellan 15 och 19 år tagits med för urin- eller blodtest. För 3 400 av dessa ungdomar har narkotikabruk kunnat påvisas, medan 1 600 ungdomar uppvisat negativa provresultat. Det innebär att narkotikabruk inte kunnat påvisas för en tredjedel av ungdomarna. I övriga åldersgrupper visar i genomsnitt omkring tio procent av analyserna ett negativt resultat. Det finns flera tänkbara förklaringar till den höga andelen negativa prov bland ungdomar. Den ena handlar om polisens arbetsmetoder. När det gäller unga personer riktas polisens insatser ofta mot miljöer där ungdomar vistas och där det förekommer droger. Det kan vara svårare för polisen att bedöma om unga personer är påverkade av narkotika jämfört med äldre som har ett längre missbruk bakom sig. Risken finns då att träffsäkerheten i ingripandena minskar. Det har också visat sig att de polismyndigheter som genomför få urin- och blodprov har sämre träffsäkerhet när det gäller ungdomar än de som genomför många. En viktig fråga att ställa är om de lag-

liga grunder som polisen har för att ta med en person som misstänks för narkotikabruk används på ett likvärdigt sätt oberoende av personens ålder, situation och geografiska tillhörighet.

Den andra förklaringen handlar om de narkotiska preparaten. Det har visat sig att det, framför allt bland ungdomar, förekommer nya preparat som inte alltid fångas upp av testerna. Det kan även gälla preparat som ännu inte klassificerats som narkotika. Det betyder att även om polisen anser att det finns en skäligen misstanke om bruk av narkotika, så kan det uppstå problem med bevisningen.

Kraftig ökning av antalet lagförda för ringa narkotikabrott

Delvis som en följd av att polisen fick utökade möjligheter att tillämpa lagstiftningen mot eget bruk skedde en kraftig ökning av antalet personer lagförda för ringa narkotikabrott. I statistiken över personer lagförda för ringa narkotikabrott, där eget bruk svarar för ungefär hälften av lagföringarna de senaste åren, framkommer exempelvis en ökning med 70 procent mellan åren 1991 och 1997. Antalsmässigt innebär det en ökning från 4 100 till 7 000 personer. Resultaten måste emellertid sättas i relation till hur narkotikamissbruket utvecklats under samma period. Framför allt bland ungdomar, men i viss mån även bland personer med allvarligt missbruk, förefaller narkotikamissbruket ha ökat under 1990-talet. Att fler personer lagförs behöver därför inte enbart bero på polisens förändrade arbetssätt.

Två grupper ökar mest – äldre kända och yngre okända

Ökningen av antalet personer lagförda för ringa narkotikabrott är störst bland äldre personer som tidigare varit lagförda för narkotikabrott. Antalet personer som är 30 år och äldre och tidigare lagförda för något narkotikabrott har fördubblats mellan år 1991 och 1997. Motsvarande ökning bland personer i denna ålder som inte tidigare varit lagförda för narkotikabrott är drygt en tredjedel. Ökningen motsvarar 1 200 respektive 370 personer. Sannolikt kan en stor del av dem som upprepade gånger lagförs för narkotikabrott betraktas som mer eller mindre etablerade missbrukare. En betydande del av polisens insatser har således riktats mot denna grupp.

Polisens insatser får genomslag även när det gäller ungdomar. Personer under 25 år som lagförts för ringa narkotikabrott och som inte tidigare varit kända för sådan brottslighet har ökat efter straffskärpningen. Mellan år 1991 och år 1997 har denna grupp mer än fördubblats. Ökningen motsvarar närmare

940 personer. Bland ungdomar som tidigare är kända för narkotikabrott är ökningen 70 procent eller 260 personer.

Sammantaget visar resultatet alltså att polisens ändrade insatser inriktat sig mot äldre missbrukare samt unga ej tidigare identifierade personer. Allra mest har polisens insatser ökat då det gäller äldre missbrukare. Det framgår ännu tydligare om förändringar av antalet lagföringar studeras i stället för antalet personer.

Slutsatser

Det övergripande syftet med lagändringarna var att minska omfattningen av narkotikamissbruk genom att för det första signalera ett kraftigt avståndstagande mot all hantering av narkotika. Ett andra syfte var att ge polisen ett redskap för att tidigt kunna upptäcka och beivra narkotikamissbruk och ett tredje att förbättra behandlingen av de missbrukare som avtjänar straff.

Vad gäller målet att i ökad omfattning ingripa tidigt för att förhindra missbruk framkommer att fler unga personer som inte tidigare varit kända för narkotikabrott identifierats genom polisens insatser. I detta avseende har syftet med straffskärpningen uppnåtts. Genom förändringar i polisens arbetssätt har fler unga personer som inte tidigare varit kända för narkotikabrottslighet lagförts.

Straffskärpningen syftade även till att förbättra behandlingen för personer med missbruksproblem. Förändringarna i narkotikastrafflagen har resulterat i att fler äldre personer som är kända för narkotikabrott lagförs. De sociala och medicinska problem som denna grupp uppvisar kan givetvis inte förbättras enbart genom polisens och övriga rättsväsendet insatser. För att förmå denna grupp att upphöra med sitt missbruk behövs åtgärder som berör andra delar av samhället. Det har i denna undersökning inte analyserats vilka insatser som samhället i övrigt vidtagit för denna grupp.

Dessa resultat bör värderas utifrån syftet med hela narkotikapolitiken. I enlighet med lagstiftarens intentioner har polisens arbetssätt förändrats och fokuserar i allt högre utsträckning på konsumtion av narkotika. Dessa förändringar medför emellertid vissa oförutsedda konsekvenser. För det första förväntade sig lagstiftaren inte att antalet lagföringar för eget bruk skulle öka. Med facit i hand har antalet sådana lagföringar ökat kraftigt. Den största gruppen som lagförs genom polisens insatser är äldre personer som är kända för narkotikabrottslighet.

För det andra framkommer i polisens verksamhetsredovisning att insatser mot grova narkotikabrott inte prioriteras i lika hög utsträckning som ringa narkotikabrott. Polisens utökade resurser för narkotikabekämpning har således främst använts till insatser mot eget bruk. Avsikten med ändringarna i narkotikalagstiftningen var troligtvis inte att polisens resurser skulle fördelas på det sätt som skett.

Som tidigare redovisats har polisen nått ett stort antal unga personer som inte tidigare är kända för narkotikabrott. Samtidigt har, vilket är viktigt att diskutera, en så pass stor andel som en tredjedel av dem som medtagits till provtagning varit negativa. Jämfört med övriga åldersgrupper, där omkring tio procent är negativa, måste detta betraktas som en hög andel. Den integritetskränkning som provtagningarna kan medföra och som uppmärksammades i förarbetena till straffskärpningen, bör givetvis beaktas även när det gäller ungdomar.

Den övergripande frågan är dock om lagändringarna bidragit till att narkotikamissbruket i samhället har minskat. Utifrån de uppgifter som finns tillgängliga om narkotikamissbrukets utveckling finns det inga entydiga tecken på att kriminaliseringen och straffskärpningen skulle ha haft någon avskräckande effekt på ungdomars drogvanor och därmed minskat nyrekryteringen. Andelen ungdomar som uppger att de prövat narkotika har ökat under 1990-talet. Utvecklingen i Sverige liknar i det avseendet den som finns i många andra länder. Det går dock inte att utesluta att bruket bland ungdomar hade ökat ännu mer om inte denna lagstiftning kommit till stånd.

Inledning

Synen på narkotikamissbruk har under de två senaste decennierna blivit allt strängare i Sverige. Detta framkommer inte minst i den svenska narkotikalagstiftningen, som vid ett flertal tillfällen har reformerats i syfte att tydligt markera att narkotikabruk inte tolereras. Den restriktiva lagstiftningen förefaller också ha stöd hos allmänheten. I en attitydundersökning framkommer att majoriteten av de tillfrågade är positivt inställda till straff för narkotikamissbruk.¹

I dag är all icke-medicinsk befattning med narkotika kriminaliserad i Sverige. En av de mer omdiskuterade ändringarna i narkotikastrafflagen var straffbeläggandet av själva bruket av narkotika år 1988 och den straffskärpning som skedde år 1993. Då infördes fängelse i högst sex månader i straffskalan för eget bruk.

Antalet personer som lagförts för narkotikabrott har ökat kraftigt under de senaste åren. Allt fler av dem som lagförs har begått ett ringa narkotikabrott. Denna utveckling har tidigare uppmärksammats av Rikspolisstyrelsen som bland annat konstaterat att antalet ärenden som avser eget bruk av narkotika ökat och att resurserna minskat vad gäller spaning och utredning av den grova narkotikabrottsligheten. Rikspolisstyrelsen framhöll i årsredovisningen för budgetåret 1995/96 att utvecklingen ”är olycklig och bör följas uppmärksam”. Även regeringen har i budgetpropositionen för år 2000 konstaterat att polisens narkotikabekämpning måste ”följas upp och analyseras så att arbetsmetoderna kan vidareutvecklas och resultaten förbättras” (Prop. 1999/2000:1, s. 57-58).

Syfte och tillvägagångssätt

De övergripande narkotikapolitiska målen är att minska nyrekryteringen av narkotikamissbrukare, förmå fler missbrukare att sluta med sitt missbruk samt att minska utbudet av narkotiska preparat. Rättsväsendet har över tid fått ett allt större ansvar för att dessa mål uppfylls. I denna rapport utvärderas vilka konsekvenser kriminaliseringen av bruk av narkotika år 1988, och den efterföljande straffskärpningen år 1993, har haft när det gäller rättsväsendets arbete mot narkotikamissbruk. Det är i huvudsak två frågeställningar som kommer att belysas – för det första hur polisens strategier har utvecklats i samband med lagändringarna och för det andra i vilken utsträckning tidigare inte kända missbrukare identifieras efter lagändringarna. Huruvida straffskärpningen lett till förbättrad behandling av de missbrukare som avtjänar straff undersöks däremot inte inom ramen för denna utvärdering.

För att undersöka hur polisens resurser och arbetsätt förändrats i samband med lagändringarna granskas polisens verksamhetsstatistik, utvecklingen av

¹ Forskningsgruppen för Samhälls- och informationsstudier (1998).

antalet polisanmälda narkotikaärenden, samt uppgifter om genomförda urin- och blodtester vid skälig misstanke om bruk av narkotika. Utifrån statistiken över lagförda personer undersöks i det efterföljande avsnittet vilka personer som lagförts för ringa narkotikabrott. Det görs med avseende på dels deras kriminella belastning, dels deras sociala situation före och efter straffskärpningen år 1993.

Lagändringarna år 1988 och år 1993

När narkotikamissbruket kriminaliserades år 1988 anfördes som skäl att det var nödvändigt att signalera ett kraftigt avståndstagande från samhällets sida mot all hantering av narkotika. Det förväntades av lagstiftaren att denna markering skulle fylla en viktig preventiv funktion bland ungdomar och andra i riskzonen för narkotikamissbruk.

I förarbetena till 1988 års lagändring diskuterades i huvudsak tre invändningar mot en kriminalisering av narkotikabruket. Den första gällde det oriktiga i att straffbelägga en handling som riktade sig mot den egna personen. En sådan lagstiftning ansågs somliga vara ett avsteg från den svenska straffrättsliga traditionen.

Den andra invändningen gällde polisens möjligheter att tillämpa en sådan lagstiftning. Frågan om kriminalisering av bruk av narkotika hade tidigare behandlats av den narkotikakommission som tillsattes år 1982. Kommissionen uppmärksammade särskilt frågan om polisen skulle ha rätt att ta urin- eller blodprov i samband med misstanke om narkotikabruk. Mot bakgrund av att sådana tester ansågs osäkra och att själva provtagningen skulle kunna vara kränkande för den enskilde individen menade kommissionen att någon lagstiftning på detta område inte borde ske.

Det tredje argumentet mot kriminaliseringen rörde missbrukarvården. Det befarades att missbrukare skulle undvika att söka vård av rädsla för straff om bruket kriminaliserades. Denna fråga löstes emellertid i samband med lagstiftningen genom att en särskild ansvarsfrihetsregel infördes. Särregleringen innebar att en missbrukare kunde undgå straff om han eller hon underkastade sig vård för sitt narkotikaberoende. Påföljden för bruk av narkotika bestämdes till böter.

År 1993 skärptes straffet för narkotikabruk genom att fängelse i högst sex månader infördes i straffskalan. Syftet med straffskärpningen var att ”ge möjligheter att ingripa tidigt och med kraft förhindra att unga människor fastnar i missbruk och till att förbättra behandlingen av de missbrukare som avtjänar straff” (Prop. 1992/93:142). Det ansågs bland annat att straffvärdet för eget bruk var för lågt i förhållande till andra ringa narkotikabrott, framför allt innehav för eget bruk. Genom att fängelse infördes i straffskalan fick polisen möjlighet att genomföra kroppsbesiktning i form av urin- eller blodprov vid skälig misstanke om bruk av narkotika. Förutom att förhindra nyrekrytering av narkotikamissbrukare genom tidig upptäckt, var syftet med lagändringen även att förbättra missbrukarnas möjligheter till vård. I samband med lagändringen avskaffades den särskilda regeln om ansvarsfrihet för missbrukare som frivilligt sökte vård. Reglerna om åtalsunderlåtelse ansågs vara tillämpliga för fall som tidigare skulle ha omfattats av ansvarsfrihetsregeln. En konsekvens av att fängelse infördes i straffskalan var att det blev möjligt att utdöma vårdinriktade påföljder för narkotikabruk.

Lagändringarna år 1988 och år 1993 tog båda sikte på konsumtionen av narkotika. Det var dock i huvudsak den allmänpreventiva tanken som låg bakom kriminaliseringen år 1988, medan straffskärpningen år 1993 framför allt syftade till att möjliggöra ett tidigt polisiärt ingripande och förbättra behandlingen för missbrukare.

Narkotikamissbrukets utveckling

Definitionen av narkotikamissbruk har en avgörande betydelse för hur missbruksutvecklingen ska mätas och tolkas. I Sverige betraktas all icke medicinsk användning av narkotika som missbruk. Det betyder att narkotikamissbruk kan innefatta allt från experimentellt bruk till regelbunden användning. Utvecklingen kan följaktligen speglas på flera olika sätt.

I de nationella skol- och mönstringsundersökningarna som årligen genomförs av Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (CAN) framkommer att bruket av narkotika bland ungdomar har ökat under 1990-talet. Andelen elever i årskurs 9 som uppger att de någon gång prövat narkotika har under denna tid fördubblats både bland pojkar och flickor. År 1999 uppgav nio procent av pojkarna och sju procent av flickorna i årskurs 9 att de någon gång använt narkotika. Även bland värnpliktsmänstrande sker en stor ökning under 1990-talet. En liknande utveckling återfinns i övriga befolkningen. Trots ökningen under 1990-talet är andelen elever som uppger att de använt narkotika betydligt lägre i dag jämfört med 1970-talets början, när skolundersökningarna började genomföras (CAN, 2000).

Hur det tyngre narkotikamissbruket har utvecklats är svårare att bedöma, eftersom det saknas kontinuerliga kartläggningar av personer med allvarligt missbruk. Det har emellertid gjorts två landsomfattande undersökningar åren 1979 och 1992 (de så kallade UNO-undersökningarna). Antalet narkotikamissbrukare skattades i den första undersökningen till mellan 10 000 och 14 000 och i den andra till mellan 14 000 och 20 000. En tolkning av resultaten är att det skett ett kontinuerligt tillskott av nya missbrukare och att få gamla har försvunnit. Uppgifterna ska dock tolkas med viss försiktighet, eftersom det finns skillnader när det gäller hur undersökningarna genomfördes. Andra indikatorer på narkotikamissbruk, som exempelvis sjuklighets- och dödlighetsstatistik, pekar mot att det skett en ökning under senare tid. Under 1990-talet ökade exempelvis antalet utskrivningar från slutenvård med diagnosen narkomani och antalet narkotikarelaterade dödsfall. Detta gäller även antalet inläggande patienter med narkotikarelaterade diagnoser. Ökningen i sjuklighets- och dödlighetsstatistiken behöver emellertid inte betyda att det faktiska missbruket ökat, utan kan även vara ett resultat av förändringar i sjukvårdens resurser, en ökad sårbarhet på grund av stigande ålder bland missbrukarna eller förändringar av de preparat som används. Av kriminalstatistiken framgår att personer lagförda för narkotikabrott har ökat under 1990-talet.

Tidigare undersökningar av polisens insatser mot narkotika

Polisens arbetsmetoder mot narkotikamissbruk har tidigare i huvudsak belysts genom studier av enskilda insatser. I början av 1980-talet gjordes ett försök att utvärdera polisens insatser mot gatulangning av narkotika (Eriksson och Eriksson, 1983). Man kunde i utvärderingen inte påvisa att polisens insatser hade haft någon effekt när det gäller antalet anmälda narkotikabrott eller antalet tillgreppsbrott. Utvärderingen pekade framför allt på svårigheterna med att mäta resultat av polisens åtgärder och på behovet av att forskare kommer in tidigt i utvärderingsprocessen.

En annan insats som utvärderats är polisens intensifierade arbete mot narkotikalangningen i Vasaparken i Stockholms innerstad under år 1990. Insatserna gick ut på att bekämpa narkotikalangningen genom spaning och patrullering i området. Utvärderingen grundades på observationer av parken, enkäter till boende i området, intervjuer med affärsinnehavare och missbrukare samt en studie av registerdata. Slutsatsen var att polisinsatserna efter ett år lett till att situationen i Vasaparken förbättrats. Missbrukarklientelet hade mer eller mindre försvunnit. Emellertid återfanns missbrukarna i andra områden i Stockholm, det vill säga det fanns tecken på att narkotikamarknaden hade förflyttats. Vilka effekter insatsen hade på längre sikt för nyrekryteringen av missbrukare besvaras inte genom denna studie (Knutsson, 1995).

I en rapport som belyser effekterna av 1993 års förändring av narkotikastrafflagen konstaterar Rytterbro (1996), utifrån uppgifter från socialtjänsten i Stockholm, att det endast är ett fåtal av de personer som anmäls till socialtjänsten på grund av polisens urin- eller blodtest, som erhåller vård. Slutsatsen är att lagändringens syfte att på ett tidigt stadium kunna ingripa mot ett begynnande narkotikaberoende inte uppfylls.

I samband med en polisaktion mot narkotikaförsäljningen på Sergels torg i Stockholm år 1996 (den så kallade "Plattan-aktionen") gjorde studenter vid Kriminologiska institutionen vid Stockholms universitet flera undersökningar om polisens insats (Gradin m.fl., 1996). Det visade sig att antalet registrerade narkotikabrott ökade markant under den tid som insatsen pågick och att de minskade därefter. Resultatet tolkas framför allt som ett utfall av polisens arbete i området. Några av de missbrukare som omhändertogs under aktionen intervjuades och de uppgav att insatsen inte påverkat deras vårdmotivation eller avskräckt dem från missbruk. En slutsats av studierna är att polisens punktinsats mot narkotikamissbruket i första hand innebar ingripanden mot personer som redan tidigare var kända av samhället som narkotikamissbrukare.

Avslutningsvis har en studie genomförts av vilka konsekvenser den svenska narkotikapolitiken har haft för narkotikabrottslighetens utveckling under perioden 1973 till 1993 (Kühlhorn, m.fl., 1996). I undersökningen konstateras bland annat att större polisiära insatser har lett till att fler narkotikabrott – och narkotikabrottslingar – identifieras och att en förhöjd upptäcktsrisk och hot om

påtagligt strängare straff har trängt tillbaka narkotikabrottsligheten till gruppen äldre etablerade missbrukare. Vidare drar man slutsatsen att den svenska narkotikapolitiken resulterat i att försäljningen av narkotika koncentrerats till nätverk av äldre missbrukare och att antalet nyrekryterade narkomaner har minskat.

Sammanfattningsvis finns det få svenska studier som belyser effekter av polisens insatser mot narkotikamissbruk under en längre tid och resultaten av dessa är delvis motsägelsefulla. De undersökningar som gjorts har framför allt rört enskilda polisinsatser under en begränsad tidsperiod. Den kunskap som finns visar emellertid att polisens insatser mot narkotikamissbruket framför allt har riktats mot redan etablerade missbrukare. En central frågeställning är därför vilka effekter polisarbetet kan ha när det gäller att hitta personer som inte tidigare är kända för narkotikamissbruk.

Lagändringarna och polisens arbete

Narkotikabrott är ett så kallat spanings- och ingripandebrott. Hur många brott som upptäcks och registreras beror i stor utsträckning på polisens organisation och kontrollstrategier. När narkotikabruket kriminaliserades år 1988 var syftet framför allt att signalera ett avståndstagande från samhällets sida mot all hantering av narkotika. Något uttalat mål för hur polisen skulle tillämpa lagen formulerades däremot inte. Lagändringen förefaller inte heller ha haft någon praktisk betydelse för hur många narkotikamissbrukare som lagfördes. Antalet domar och strafförelägganden avseende eget bruk utgjorde i genomsnitt 80 fall per år under perioden 1988 till 1993. Den huvudsakliga orsaken till att inte fler missbrukare lagfördes var polisens begränsade möjligheter att kunna bevisa brott.

I och med straffskärpningen år 1993 fick polisen ett instrument för att kunna tillämpa lagstiftningen mot eget bruk av narkotika. Som en följd av detta ökade antalet domar och strafförelägganden avsevärt. Straffskärpningen innebär att fängelse i högst sex månader infördes i straffskalan för eget bruk. Polisen fick därigenom möjlighet att genomföra urin- eller blodtester på personer som var skäligen misstänkta för narkotikabruk.

Polisens utökade kontrollmöjligheter

Innan straffskärpningen genomfördes hade Rikspolisstyrelsen vid ett flertal tillfällen framfört krav till regeringen att polisen skulle få laglig rätt att genomföra kroppsbesiktning på en misstänkt narkotikamissbrukare. Polisen ansåg att det saknades bevismedel för att kunna tillämpa kriminaliseringen av narkotikabruket. År 1989 tog Rikspolisstyrelsen fram ett så kallat narkotikamänifest, som syftade till att konkretisera polisens uppgifter i kampen mot narkotikan. Manifestet var uppbyggt kring 88 ”att-satser”. Under rubriken ”det skall vara jobbigt att vara missbrukare” uttrycktes en önskan om att polisen borde få befogenhet att omhänderta den som uppträder narkotikapåverkad på allmän plats. Formuleringen användes i flera skrivelser för att försöka få till stånd en lagändring.

Möjligheten att genomföra blod- och urintester hade tidigare bara funnits inom delar av kriminalvården som en kontrollåtgärd mot narkotikamissbruk. Vad som talade mot en utvidgad möjlighet att genomföra sådana tester utanför kriminalvården var bland annat frågorna om integritet och kostnader. I den promemoria som låg till grund för lagändringen diskuterades etik- och resursfrågorna kring testerna på följande sätt: ”Vid själva provtagningen bör det alltid hållas i minnet att situationen kan upplevas som mycket besvärande av den som skall lämna provet. Det är därför angeläget att polisen tillämpar rutiner som i möjligaste mån minskar det obehag som är förknippat med själva

provtagningen. Också av resursskäl finns det anledning att noga överväga om urinprov bör tas” (Ds 1992:19). I samma promemoria uppgavs vidare att det inte förväntades att antalet lagföringar skulle öka.

Efter lagändringen skickade Rikspolisstyrelsen ut en skrivelse till samtliga polismyndigheter, där de förväntade konsekvenserna beskrevs. Av skrivelsen framgår att man ansåg att nyrekrytering av narkotikamissbrukare skulle minska: ”Genom att utnyttja de möjligheter som lagändringen erbjuder, och genom ett bättre samarbete med andra myndigheter och organisationer, kan enligt Rikspolisstyrelsens bestämda uppfattning nyrekryteringen till narkotikamissbruk minskas väsentligt inom en relativt snar framtid” (POB-420-2539/93).

Polisens organisation och resurser

Rikspolisstyrelsen har det övergripande ansvaret för narkotikabekämpningen i landet. Det operativa arbetet på nationell nivå sker inom Rikskriminalpolisen, som bedriver spaning och utredning av den grövre narkotikabrottsligheten. På regional nivå finns en länsgemensam enhet med ansvar för spanings- och utredningsverksamhet. Dessa enheter benämndes tidigare narkotikarotlar. Ett antal länsgemensamma enheter är i dag kombinerade spanings- och narkotikaenheter som även arbetar med andra grova spaningsbrott förutom narkotikabrott. I varje län finns även en kontaktman för narkotikafrågor.

Polisens organisation för narkotikabekämpning har genomgått stora förändringar sedan början av 1980-talet. Från att ha varit en i huvudsak centralt styrd organisation genomgick hela polisväsendet en omfattande decentraliseringsprocess, som även påverkade narkotikabekämpningen. Rikskriminalpolisens befogenheter minskade då betydligt till förmån för den regionala narkotikabekämpningen och narkotikarotlarna, som hade börjat byggas upp i mitten av 1970-talet (Kassman, 1998). Ett annat resultat av decentraliseringsprocessen var att de lokala polisstyrelserna själva fick bestämma hur narkotikabekämpningen skulle organiseras. Detta ledde bland annat till att särskilda gatulangningsgrupper bildades i de större polisdistrikten. Vid vissa polismyndigheter finns gatulangningsgrupperna fortfarande kvar, antingen som permanenta eller som tillfälligt sammansatta grupper. Deras huvudsakliga uppgift är att beivra försäljning, innehav och konsumtion av narkotika. Rapporteringar av eget bruk görs ofta av uniformerade poliser och närpoliser som har till uppgift att ingripa mot alla typer av brott och ordningsstörningar. Således bekämpas den grövre narkotikabrottsligheten i huvudsak genom Rikskriminalpolisen och de länsgemensamma enheterna, medan gatulangningsgrupper och närpoliser i större utsträckning arbetar mot ringa narkotikabrott. På många håll förekommer dock samarbete mellan de olika narkotikaenheterna.

I tabell 1 redovisas antalet timmar som polisen arbetat med narkotikabekämpning omräknat till årsarbetskrafter.² År 1999 motsvarade antalet arbetade timmar drygt 900 årsarbetskrafter. Tio år tidigare var antalet årsarbetskrafter knappt 480. Resurserna för narkotikabekämpning har således i det närmaste fördubblats under den senaste tioårsperioden. I redovisningen ingår däremot inte Rikskriminalpolisens resurser för narkotikabekämpning. Enligt uppgift har dessa minskat under andra hälften av 1990-talet från cirka 120 årsarbetskrafter år 1995 till 75 årsarbetskrafter år 1999. När det gäller spaning och utredning av grov narkotikabrottslighet på nationell och internationell nivå har resurserna således minskat, medan de totalt sett ökat i övriga delar av polisorganisationen.

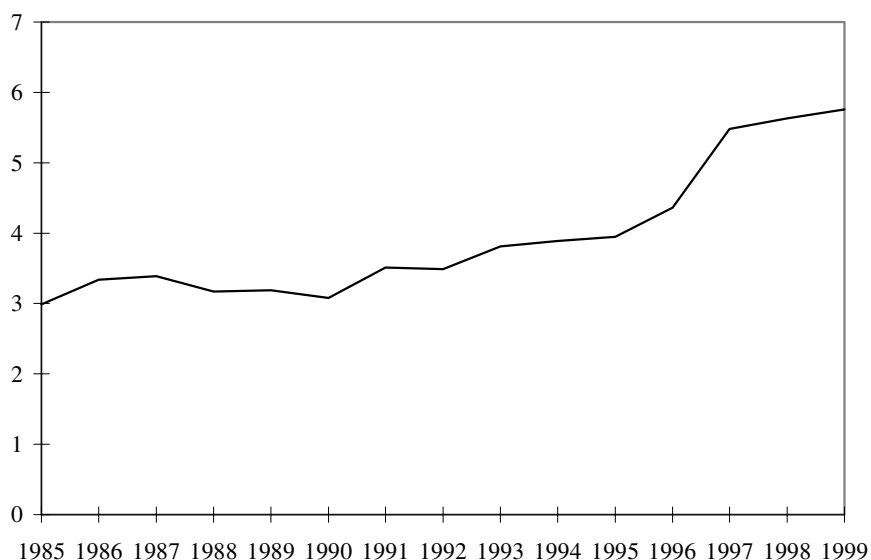
Tabell 1. Antal poliser som i huvudsak varit sysselsatta med narkotikabekämpning, åren 1985-1999.

År	Antal	År	Antal	År	Antal
1985	495	1990	466	1995	676
1986	538	1991	551	1996	721
1987	528	1992	560	1997	914
1988	482	1993	632	1998	901
1989	478	1994	670	1999	901

Källa: CAN, 2000.

I förhållande till det totala antalet poliser har de som arbetar med narkotikabekämpning successivt ökat under 1990-talet. Den största ökningen har skett de senaste åren. Det innebär att arbetet mot narkotika har prioriterats i förhållande till andra polisiära uppgifter. Som framgår av figur 1 ökade andelen narkotikapoliser av samtliga poliser mellan åren 1993 och 1998 från 4 till 6 procent. Av figuren framgår också att kriminaliseringen år 1988 inte innebar någon märkbar förändring av resurserna för narkotikabekämpning.

² Uppgifterna baseras på antalet timmar som polisen varit sysselsatta med spaning och utredning av narkotikaärenden. Statistikredovisningen genomgick förändringar år 1992 och 1997, vilket gör att uppgifterna bör tolkas med försiktighet.



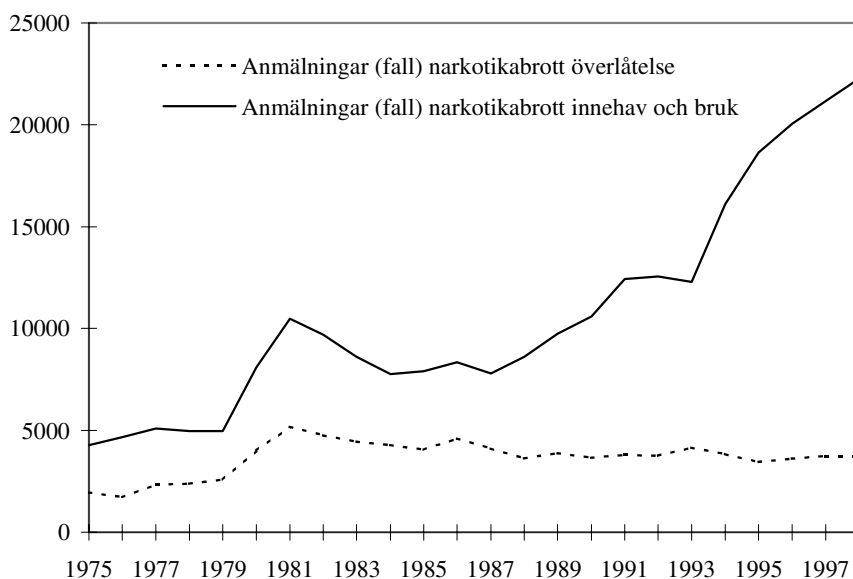
Figur 1. Andel poliser (%) sysselsatta med narkotikaärenden av samtliga poliser. Årsarbetskrafter.

Ett förändrat arbetssätt mot narkotika

När polisväsendet decentraliserades under mitten av 1980-talet övergick ansvaret för narkotikabekämpningen till den regionala polisorganisationen. Polismyndigheternas ökade ansvar har bland annat inneburit att landets narkotikabekämpning blivit svårare att överblicka. För att spegla utvecklingen av polisens arbetssätt kan statistiken över anmälda narkotikabrott användas.

I figur 2 redovisas utvecklingen av anmälda narkotikabrott uppdelat på de två vanligaste brottstyperna ”överlåtelse” respektive ”innehav och bruk”.³ Antalet narkotikaanmälningar har ökat kraftigt sedan mitten av 1970-talet. Som ett resultat av en ändrad åtalspraxis och intensifierade insatser mot gatulangningen i början av 1980-talet ökade antalet anmälningar avseende överlåtelse respektive innehav av narkotika kraftigt. I och med kriminaliseringen av narkotikabruk ökade däremot enbart antalet anmälningar avseende innehav och bruk. Den markanta ökningen av antalet narkotikaanmälningar efter år 1993 kan förklaras av att polisen fick utökade möjligheter att tillämpa lagstiftningen mot narkotikabruk. Att döma av utvecklingen av anmälda narkotikabrott har polisens insatser i högre grad än tidigare riktats mot innehav och eget bruk. År 1999 svarade brottskategorin eget bruk för drygt 40 procent av det totala antalet anmälda narkotikabrott. En lika stor andel av brotten var innehav. Överlåtelserna utgjorde ungefär 15 procent.

³ Före år 1999 är det inte möjligt att särskilja innehav från eget bruk i brottsstatistiken.



Figur 2. Antal anmälningar avseende överlåtelse m.m. respektive innehav och bruk av narkotika, åren 1975–1997.

Att polisen i större utsträckning prioriterar insatser mot narkotikamissbruk i dag framgår även av redovisningen av polismyndigheternas verksamhetsresultat för år 1999. I redovisningen har varje polismyndighet uppgivit de huvudsakliga målen för olika verksamhetsområden. I tabell 2 redovisas målen för verksamhetsområdet narkotikabrottslighet för varje polismyndighet. Myndigheterna kan givetvis ange flera mål för området.

Drygt 70 procent av alla polismyndigheter uppger att insatser mot narkotikamissbruket är ett mål för området narkotikabrottslighet. Närmare hälften har uppgivit som mål att ett visst antal urin- eller blodprov ska genomföras. Insatser mot den grova narkotikabrottsligheten förekommer inte lika ofta som prioriterat mål i redovisningen, trots att även de länsgemensamma enheterna, som framför allt ska bekämpa grövre narkotikabrottslighet, ingår i redovisningen. En tredjedel av polismyndigheterna uppger att de har som mål att genomföra insatser mot grova narkotikabrott. Bara två polismyndigheter har satt upp produktionsmål för hur många grova narkotikabrott som ska utredas.

Tabell 2. Polismyndigheternas verksamhetsmål för bekämpning av narkotikabrottslighet år 1999. (Källa: Polismyndigheternas verksamhetsresultat för år 1999, RPS.)

Län	Insatser mot narkotikamissbruk			Insatser mot grov narkotikabrottslighet	
	Insatser mot narkotikamissbruk	Insatser mot ungdomars narkotikabruk	Beräknat antal urin- eller blodprov som ska genomföras	Insatser mot grov narkotikabrottslighet	Beräknat antal grövre narkotikabrott som ska utredas
Stockholm	•	•			
Uppsala	•	•	•		
Södermanland				•	•
Östergötland					
Jönköping	•		•		
Kronoberg	•		•		
Kalmar	•			•	
Gotland	•	•	•		
Blekinge	•		•		
Skåne					
Halland	•	•		•	
V:a Götaland					
Värmland	•	•	•		
Örebro	•	•			
Västmanland					
Dalarna	•	•	•	•	
Gävleborg	•	•	•	•	
Västernorrland	•		•	•	
Jämtland				•	•
Västerbotten	•				
Norrbottn	•		•		

*Även andra verksamhetsmål kan förekomma, som exempelvis antal anmälda narkotikabrott, antal beslag, genomströmningstid och upprättande av handlingsplaner.

Av redovisningen framgår också att det finns en stor regional variation i insatserna. Detta är naturligt eftersom polismyndigheterna själva beslutar om hur insatserna mot narkotikabrottsligheten ska utformas. Vissa polismyndigheter prioriterar kartläggningar av narkotikamissbruket och upprättande av handlingsplaner, andra anger endast att målet är att uppnå ett visst antal anmälda brott eller ett visst antal beslag. Polismyndigheternas inrapporteringar ger naturligtvis inte hela bilden av hur polisens narkotikabekämpning utformats i praktiken, men denna typ av information kan ändå användas för att beskriva vilka större prioriteringar som gjorts på länsnivå.

Den viktigaste förändringen i polisens arbetssätt mot narkotikamissbrukarna är den utökade möjligheten att genomföra kroppsbesiktning i form av urin- och blodprovstagning vid skälig misstanke om bruk av narkotika. I följande

avsnitt redovisas i vilken utsträckning denna arbetsmetod tillämpas. Redovisningen av genomförda urin- och blodprov bygger framför allt på uppgifter från Rättsmedicinalverkets rättskemiska avdelning.

Polisens provtagning vid misstanke om bruk av narkotika

I de fall polisen har en skälig misstanke om narkotikapåverkan kan den misstänkte medtas till stationen för att lämna urin- eller blodprov. Genom ett så kallat sållningsinstrument har polisen möjlighet att omedelbart konstatera om misstanken kvarstår. I de fall sållningsanalysen visar på bruk av narkotika skickas proverna till Rättsmedicinalverkets rättskemiska avdelning (RKA) för verifikationsanalys. Denna analys görs för att definitivt fastställa om den misstänkte varit narkotikapåverkad eller inte. De polismyndigheter som saknar eller som inte använder sållningsinstrument skickar alla prov till Rättsmedicinalverket.⁴

I samband med straffskärpningen beslutade Rikspolisstyrelsen att genomföra en försöksverksamhet med sållningsinstrument på 11 orter i landet. I en utvärdering av försöksverksamheten konstaterades att arbetsmetoden fungerat tillfredsställande, även om kostnaderna ansågs vara betydande. Efter utvärderingen beslutades att verksamheten skulle utökas och att fler sållningsinstrument skulle införskaffas.

År 1999 fanns vid landets samtliga polismyndigheter 65 sållningsinstrument. I en enkät till de polismyndigheter som har instrument uppges att cirka 70 procent av dessa används. Resterande är avställda, oftast på grund av att man anser att kostnaderna är för höga eller på grund av personalbrist.

Statistik över antalet genomförda verifikationsanalyser förs av Rättsmedicinalverket. I tabell 3 redovisas antalet verifikationsanalyser som genomförts årligen sedan år 1993. Sedan polisen fick möjlighet att ta urin- eller blodprov har drygt 60 000 prov analyserats (antalet prov år 1999 är ungefär detsamma som året innan). Mellan år 1994 och år 1998 fördubblades antalet genomförda prov från cirka 6 000 till 12 000. Andelen urin- och blodprov som är positiva, det vill säga där narkotikabruk kunnat påvisas, minskade under samma period från 90 till 88 procent. Således har antalet negativa prov ökat något i förhållande till det totala antalet genomförda prov.

⁴ I vissa fall begär polisen även vid sållningsprov som inte visar på spår av narkotika att en verifikationsanalys ska genomföras, exempelvis om den misstänkte uppvisar andra tecken på påverkan.

Tabell 3. Antal och andel positiva och negativa verifikationsanalyser, åren 1993-1998 (år 1993 avser andra halvåret).

	Totalt*	Positiva		Negativa	
	Antal	Antal	Andel	Antal	Andel
1993	1 365	1 225	90	138	10
1994	6 419	5 749	90	670	10
1995	9 029	8 049	89	973	11
1996	10 703	9 435	88	1 259	12
1997	11 456	10 024	88	1 430	12
1998	12 139	10 674	88	1 461	12
Totalt	51 100	45 156		5 931	

* Inklusive de 24 fall som avskrivits, exempelvis på grund av omärkta prover.

År 1998 genomfördes således drygt 12 100 verifikationsanalyser. Av dessa hade uppskattningsvis 60 procent analyserats med sållningsinstrument vid polismyndigheterna, övriga skickades direkt till Rättsmedicinalverket. Samma år utfördes omkring 400 sållningsprov som inte skickats in för verifikationsanalys på grund av att narkotikabruk inte kunnat påvisas. Sammanlagt genomfördes år 1998 därmed omkring 12 500 prov i samband med misstanke om narkotikabruk. Av dessa var cirka 15 procent negativa.⁵ Som negativa prov betraktas även de sållningsanalyser som påvisar narkotikapåverkan som ligger under fastställda tröskelvärden.

Såväl antalet genomförda provtagningar som resultaten av dessa varierar kraftigt mellan landets polismyndigheter. I tabell 4 redovisas fördelningen över provtagningarna i varje län. Drygt hälften av alla prov genomfördes i de tre storstads länen. Den största procentuella ökningen mellan åren 1994 och 1998 har dock de mindre polismyndigheterna. År 1998 gjordes flest provtagningar i förhållande till invånarantalet vid polismyndigheten i Södermanland och minst i Jämtland. Antalet prov per 10 000 invånare varierar mellan 4 och 43 under detta år. Andelen negativa prov varierar kraftigt mellan de olika länen. I Västra Götaland var exempelvis andelen negativa prov 7 procent medan andelen negativa prov på Gotland var 27 procent. Detta kan hänga samman med antalet prov som genomförs i varje län, men också vilka personer som polisen riktar sina insatser mot.

⁵ Det förs ingen rikstäckande statistik över antalet sållningsprov. En skattning baserad på enkäten till de polismyndigheter som har sållningsinstrument visar att mellan tre och fem procent av alla sållningsprov inte skickas vidare för verifikationsanalys. Detta innebär att brottsmisstanken inte längre kvarstår och att ärendet kan avskrivas.

Tabell 4. Antalet verifieringsanalyser och andel (%) positiva och negativa resultat, samtliga polismyndigheter, åren 1994, 1996 och 1998.

	1994			1996			1998		
	N	Pos	Neg	N	Pos	Neg	N	Pos	Neg
Stockholm	1 354	94	6	2 762	91	9	2 307	86	14
Uppsala	348	78	22	396	74	26	454	77	23
Södermanland	444	90	10	851	89	11	891	90	10
Östergötland	669	96	4	487	94	6	927	90	10
Jönköping	139	82	18	319	85	15	406	88	12
Kronoberg	29	93	7	94	83	17	185	92	8
Kalmar	93	81	19	150	82	18	154	84	16
Gotland	22	64	36	25	64	36	75	73	27
Blekinge	92	87	13	176	93	7	167	80	20
Skåne	1 346	92	8	1 734	91	9	1 624	91	9
Halland	63	89	11	163	91	9	244	84	16
V:a Götaland	923	91	9	1 612	90	10	2 397	93	7
Värmland	85	86	14	209	82	18	215	82	18
Örebro	191	86	14	431	87	13	465	87	13
Västmanland	153	82	18	261	88	12	251	84	16
Dalarna	91	81	19	156	80	20	263	86	14
Gävleborg	79	85	15	337	83	17	417	84	16
V:a Norrland	55	76	24	117	80	20	184	84	16
Jämtland	26	85	15	83	78	22	47	79	21
Västerbotten	82	87	13	184	86	14	194	88	12
Norrbottn	110	55	45	131	66	34	266	82	18
Totalt ¹	6 419	90	10	10 703	88	12	12 139	88	12

¹ Antalet överensstämmer inte helt eftersom vissa prov inte kan länsbestämmas.

Om man jämför de tre storstadslänen framkommer att Västra Götaland och Skåne procentuellt sett har fler positiva prov än Stockholm. Av enkäten till de myndigheter som har sållningsinstrument framgår att polismyndigheten i Stockholm tillämpar sållningsinstrumentet i mindre utsträckning än i de övriga storstadslänen. I Stockholm riktas insatserna dessutom oftare mot ungdomar. Drygt hälften av samtliga personer som misstänktes för narkotikabruk i Stockholm år 1998 var mellan 15 och 24 år. I Skåne och i Västra Götaland var motsvarande andel omkring 30 procent. I statistiken över personer misstänkta för narkotikabrott framkommer att man i Stockholm sedan år 1994 i högre utsträckning prioriterat insatser mot ungdomar jämfört med Göteborgsregionen och övriga landet (BRÅ, 1998).

Vilka tas med för provtagning?

År 1998 genomfördes drygt 12 100 urin- och blodprov som skickades in för verifikationsanalys. Antalet personer som testades samma år var 8 600. Närmare hälften av dessa (47 procent) hade någon gång tidigare misstänkts för narkotikabruk och därmed lämnat urin- eller blodprov under perioden 1993 till 1997. En fjärdedel av de misstänkta förekommer fler än en gång under ett och samma år. Denna andel har inte förändrats nämnvärt sedan år 1994. Resultaten pekar således mot att det i viss utsträckning är samma personer som polisen tar med för provtagning, men att tiden mellan provtagningstillfällena är relativt lång.

Genomsnittsåldern för de misstänkta har minskat något. År 1994 var genomsnittsåldern 31 år medan den år 1998 hade sjunkit till 29 år. Som framgår av tabell 5 har andelen ungdomar under 25 år ökat bland dem som första gången lämnat urin- eller blodprov mellan år 1993 och år 1998. En stor andel av dem som testats är i åldern 30-39 år. Om antalet tester relateras till åldersgruppens storlek i befolkningen, framgår att polisens insatser oftast riktas mot individer i åldern 20-24 år.

Tabell 5. Antal personer i olika åldersgrupper som första gången under året genomgått urin- eller blodprov samt andel (%) av samtliga personer som testats per år, åren 1993-1998 (år 1993 avser andra halvåret).

	15-19 år		20-24 år		25-29 år		30-39 år		40- år	
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
1993	77	7	186	16	258	22	493	42	156	13
1994	359	8	715	16	848	19	1 773	40	742	17
1995	578	10	1 024	17	1 122	19	2 293	39	907	15
1996	939	13	1 310	18	1 260	18	2 491	35	1 090	15
1997	1 324	17	1 830	23	1 264	16	2 412	30	1 124	14
1998	1 446	17	2 048	24	1 324	15	2 467	29	1 302	15

I tabell 6 redovisas andelen positiva och negativa prov bland de personer som första gången under året genomgått urin- eller blodprov, uppdelat efter olika åldersgrupper. Bland de yngsta är det drygt en tredjedel varje år som misstänks för narkotikabruk, men som efter provtagning inte kan bindas till detta brott. Genomsnittet bland övriga är ungefär 10 procent. Det är svårt att avgöra vad den högre felmarginalen bland de yngre beror på. Det finns dock flera tänkbara förklaringar. När det gäller andelen negativa prov bland ungdomar i åldern 15-19 år finns det en stor variation mellan polismyndigheterna. Den lägsta andelen i en polismyndighet är cirka 20 procent, medan det i andra polismyndigheter är över hälften av alla prov bland ungdomar som är negativa. Den högsta andelen återfinns hos polismyndigheter som genomfört mindre än 100 prov mellan åren 1993 och 1998. En förklaring till den höga felmarginalen bland

ungdomar är således att träffsäkerheten förefaller bli sämre bland de polismyndigheter som genomför få urin- och blodprov. Huruvida man använt sållningsinstrument eller inte kan också ha betydelse för utfallet. De polismyndigheter som inte i någon högre utsträckning använder sållningsinstrumentet har störst andel negativa prov bland ungdomar. En annan förklaring är att det kan vara svårare att avgöra om yngre, inte tidigare kända, personer brukat narkotika. Ytterligare en förklaring är att narkotikabruket förändrats och att nya preparat, som inte fångas upp i sållnings- eller verifikationsanalysen, kommit in på marknaden.

Tabell 6. Andel (%) positiva och negativa verifikationsanalyser bland personer i olika åldersgrupper som första gången under året genomgått urin- eller blodprov, åren 1993-1998 (år 1993 avser andra halvåret).

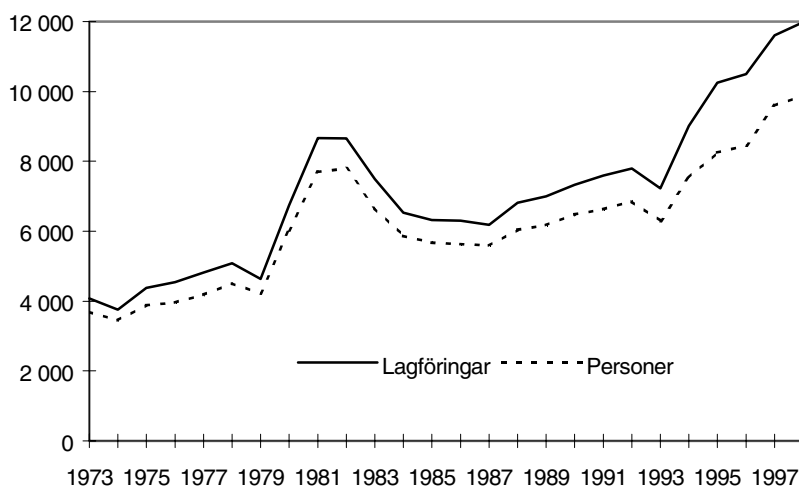
	15-19 år		20-24 år		25-29 år		30-39 år		40- år	
	Pos	Neg	Pos	Neg	Pos	Neg	Pos	Neg	Pos	Neg
1993	64	36	88	12	94	6	90	10	94	6
1994	71	29	84	16	89	11	90	10	89	11
1995	66	34	82	18	89	11	90	10	92	8
1996	66	34	82	18	88	12	90	10	91	9
1997	66	34	82	18	89	11	91	9	91	9
1998	65	35	82	18	89	11	92	8	93	7

Avslutningsvis har straffskärpningen år 1993 inneburit relativt stora förändringar i polisens arbete mot narkotika. Ett nytt arbetssätt har införts och resurserna för narkotikabekämpning räknat i antalet arbetade timmar har ökat sedan år 1993. Statistiken över genomförda urin- och blodprovstagningar visar att polisens insatser mot narkotikabruk successivt har riktats mot något yngre personer. Huruvida detta är resultatet av att fler ungdomar använder narkotika eller att polisen förändrat sitt arbete är dock svårt att svara på. I polisens verksamhetsredovisning och i statistiken över anmälda narkotikabrott framkommer att konsumtionsbrotten i stor utsträckning prioriteras i dag. Det förändrade arbetssättet inom polisen har vidare inneburit att antalet personer lagförda för grova narkotikabrott minskat något efter straffskärpningen, samtidigt som antalet personer lagförda för ringa narkotikabrott ökat kraftigt.

Personer lagförda för narkotikabrott

Hur många personer som kommer att lagföras för narkotikabrott under ett år beror i stor utsträckning på polisens prioriteringar och insatser. Eftersom polisens arbete och antalet lagförda för narkotikabrott förändrats efter straffskärpningen år 1993, är det angeläget att närmare studera konsekvenserna av denna lagändring. Ett mål med straffskärpningen var att polisen skulle kunna ingripa i ett tidigt skede i missbrukskarriären. I detta kapitel undersöks i vilken utsträckning lagändringen har lett till att personer som inte tidigare varit kända för narkotikamissbruk har upptäckts och lagförts, det vill säga i vilken utsträckning polisen lyckats identifiera ”nya” missbrukare.

Förändringar i polisens arbetssätt avspeglas särskilt tydligt i lagföringsstatistiken. I figur 3 redovisas antalet lagföringar och antalet personer lagförda för narkotikabrott mellan åren 1973 och 1998. Antalet personer lagförda för narkotikabrott har ökat kontinuerligt sedan början av 1970-talet. I början av 1980-talet var ökningen särskilt kraftig. Då lagfördes ett par tusen fler personer än åren före och efter. Denna tillfälliga ”puckel” i lagföringsstatistiken kan förklaras av att särskilda polisaktioner genomfördes runt om i landet. Dessa aktioner var framför allt inriktade på att störa gatuhandeln med narkotika.



Figur 3. Antalet lagföringar och antal personer lagförda för narkotikabrott, åren 1973–1998.

Kriminaliseringen av narkotikabruket år 1988 genererade inte någon kraftig ökning av antalet lagföringar. Det gjorde däremot straffskärpningen år 1993. Polisens utökade möjligheter att ingripa mot narkotikamissbrukare gav upphov till ett stort antal lagföringar. I jämförelse med de polisaktioner som genom-

fördes i början av 1980-talet har de intensifierade polisinsatserna efter straffskärpningen år 1993 pågått under en längre tidsperiod.

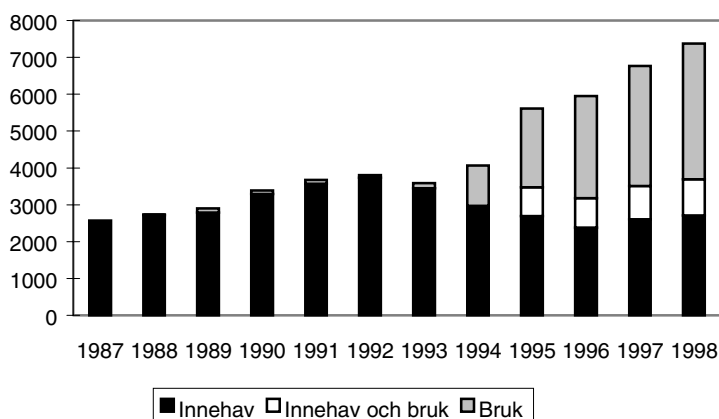
Av figuren framgår också att antalet lagföringar ökar mer än antalet lagförda personer efter straffskärpningen år 1993. Det betyder att antalet personer som lagförts vid mer än ett tillfälle under ett och samma år har ökat de senaste åren.

Utvecklingen av den ringa narkotikabrottsligheten

Som en konsekvens av polisens ändrade strategier har allt fler av narkotikalagföringarna kommit att avse ringa narkotikabrottslighet. År 1998 utgjorde 80 procent av samtliga narkotikalagföringar ett ringa narkotikabrott. Motsvarande andel år 1988 var drygt 60 procent.

De ringa narkotikabrotten utgörs till största delen av eget bruk respektive innehav av narkotika. Som framgår av figur 4 fanns det få lagföringar för eget bruk av narkotika mellan åren 1988 och 1993. Därefter ökade antalet lagföringar kraftigt. Antalet lagföringar för eget bruk är numera fler än antalet lagföringar för innehav.

Mot bakgrund av att antalet personer som lagfördes för eget bruk av narkotika var få före år 1993, görs i de följande analyserna jämförelser mellan dem som lagförts för ringa narkotikabrott. En jämförelse mellan dem som lagfördes för eget bruk och dem som lagfördes för innehav av narkotika år 1997 visar att det inte är några betydande skillnader när det gäller personernas tidigare brottsbelastning eller förekomsten av tvångsvårdande insatser från socialtjänsten mellan dessa två grupper. En central frågeställning är om de som lagförs för ringa narkotikabrott efter straffskärpningen år 1993 skiljer sig från dem som lagfördes tidigare.



Figur 4. Antal lagföringar avseende ringa innehav och ringa bruk av narkotika, åren 1987-1998.

Personer som inte är kända för narkotikamissbruk

Hur många av dem som lagförts för narkotikabrott som ska betraktas som tidigare inte kända beror naturligtvis på hur man väljer att definiera nytillskottet. Ett sätt är att studera de personer som inte tidigare varit lagförda för narkotikabrott. Denna definition används bland annat av vissa polismyndigheter i redovisningar av vilka personer som varit skäligen misstänkta för narkotikabruk. Samtidigt fångas inte samtliga narkotikamissbrukare som är kända av rättsväsendet och socialtjänsten in med denna definition. Det är väl känt att narkotikamissbrukare har en högre brottslighet än personer som inte missbrukar narkotika (Torstensson, 1987). Mot bakgrund av att många narkotikamissbrukare lagförs för annan brottslighet än just narkotikabrott, är det inte tillräckligt att bara studera dem som lagförts för narkotikabrott. För att komplettera bilden är det av intresse att undersöka betydelsen av lagändringarna även för dem som lagförs för narkotikabrott och inte tidigare är lagförda för något annat brott. I analyserna redovisas olika sätt att bedöma antalet tidigare okända narkotikamissbrukare.

Utöver tidigare kriminell belastning bland dem som lagförts för narkotikabrott undersöks även den sociala situationen för denna grupp. Bland annat redovisas vilka som varit föremål för ingripande insatser inom socialtjänsten. Utifrån ett samhällsligt perspektiv måste dessa i stor omfattning betraktas som redan kända personer. För att belysa eventuella förändringar av lagändringen görs jämförelser mellan två år, åren 1991 och 1997. Avslutningsvis knyts informationen om kriminell och social bakgrund ihop i en diskussion om i vilken utsträckning polisen upptäcker fler nya missbrukare.

Statistiken över personer lagförda för narkotikabrott utgör inget mått på hur många faktiska missbrukare som finns, utan analyserna avser endast att belysa polisens möjligheter att identifiera personer som inte tidigare varit kända för narkotikabruk i rättsliga sammanhang.

Kriminell belastning bland personer lagförda för ringa narkotikabrott

I tabell 7 redovisas antalet personer som lagförts för ringa narkotikabrott åren 1991 och 1997 samt deras kriminella belastning. Omkring hälften av dem som lagförts för ringa narkotikabrott har tidigare varit lagförda för narkotikabrott. Ökningen av antalet personer lagförda för ringa narkotikabrott mellan år 1991 och år 1997 är också störst i denna grupp (drygt 80 procent) medan ökningen bland dem som tidigare inte varit lagförda för narkotikabrott är 60 procent.

Bland personer 30 år och äldre, som lagfördes år 1997, är det vanligare att de har en tidigare narkotikalagföring jämfört med dem som lagfördes år 1991. Antalet personer som är 30 år och äldre och tidigare lagförda för något narkotikabrott har fördubblats mellan år 1991 och år 1997. Denna grupp svarar därmed för den största ökningen av antalet personer lagförda för ringa narkotikabrott. Motsvarande ökning bland äldre personer som inte tidigare varit lagförda är drygt en tredjedel. Antalsmässigt innebär det en ökning med 1 200 respektive 370 personer. Sannolikt är en stor del av dem som lagförts för narkotikabrott vid upprepade tillfällen mer eller mindre etablerade missbrukare. En stor del av polisens insatser har således riktats mot denna grupp.

När det gäller ungdomar återfinns ett annat mönster. Ungdomar under 25 år som lagförts för ringa narkotikabrott och som inte tidigare varit kända för sådan brottslighet har ökat mellan de båda åren. År 1991 var 18 procent av ungdomarna mellan 15 och 19 år tidigare lagförda för narkotikabrott jämfört med 13 procent år 1997. En liknande bild fås för ungdomar i åldern 20-24 år. Ungdomarna är således något mindre belastade efter straffskärpningen när det gäller tidigare narkotikabrottslighet.

Tabell 7. Antal personer lagförda för ringa narkotikabrott, uppdelat efter ålder och tidigare lagföringar, år 1991 och år 1997.

	Samtliga		15-19 år		20-24 år		25-29 år		30 år och äldre		
	1991	1997	1991	1997	1991	1997	1991	1997	1991	1997	
Lagförda för ringa narkotikabrott	4 106	7 024	324	924	731	1 324	967	1 103	2 084	3 673	
<i>Därav:</i>											
Tidigare lagförd för narkotika-	Antal	1 998	3 610	59	120	324	519	493	629	1 122	2 342
brott	Andel	(49)	(51)	(18)	(13)	(44)	(39)	(51)	(57)	(54)	(64)
Ej tidigare lagförd för narkotika-	Antal	2 108	3 414	265	804	407	805	474	474	962	1 331
brott	Andel	(51)	(49)	(82)	(87)	(56)	(61)	(49)	(43)	(46)	(36)
Tidigare lagförd för något brott	Antal	3 360	5 774	229	604	611	1 029	802	940	1 718	3 201
	Andel	(82)	(82)	(71)	(65)	(84)	(78)	(83)	(85)	(82)	(87)

Av tabellen framgår även hur många som tidigare blivit lagförda för något brott, inklusive narkotikabrott. En klar majoritet av dem som lagförts för ringa narkotikabrott har någon lagföring sedan tidigare. I jämförelse med normalbefolkningen är de som lagförs för ringa narkotikabrott en mycket kriminellt belastad grupp. Samma mönster som gällde tidigare narkotikalagföringar framkommer när det gäller annan tidigare brottslighet. De äldre har oftare varit lagförda för brott före den aktuella narkotikalagföringen år 1997 jämfört med år 1991 och de yngre förefaller vara mindre belastade efter straffskärpningen. Trots att ungdomarna är något mindre belastade år 1997 jämfört med år 1991 har majoriteten ändå lagförts för något tidigare brott.

Kort sammanfattat har fler personer lagförts för narkotikabrott efter straffskärpningen. Om dessa personer analyseras efter ålder framkommer de tydligaste förändringarna av straffskärpningen i två olika åldersgrupper. Den största ökningen av antalet personer lagförda för ringa narkotikabrott finns bland äldre personer över 30 år som tidigare varit lagförda för något narkotikabrott. När det gäller ungdomar under 25 år är det fler som tidigare inte varit kända för narkotikabrott som lagförs efter straffskärpningen.

För att få en viss bild av om de som polisen griper första gången för ringa narkotikabrott befinner sig i ett tidigt skede av en eventuell missbrukskarriär, undersöks härnäst om det förekommer skillnader vad gäller social situation mellan dem som lagfördes före respektive efter straffskärpningen. Eftersom straffskärpningen framför allt syftade till att möjliggöra tidig polisiär upptäckt görs redovisningen enbart för ungdomar. Utgångspunkten i den följande analysen är ungdomar under 25 år som för första gången lagförts för narkotikabrott.

Den sociala situationen

Insatser mot narkotikamissbruk bygger både på straffrättsliga och socialrättsliga regler, där polis och sociala myndigheter förutsätts samarbeta mot missbruket. Socialtjänstens insatser ska i huvudsak vila på frivillig basis, men det finns även möjligheter att utan samtycke vårda personer med missbruksproblem. Reglerna för tvångsvård för ungdomar finns i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). I detta avsnitt redogörs för hur stor andel av dem som inte tidigare varit kända för ringa narkotikabrott som tidigare vårdats genom LVU. Uppgifterna om tvångsomhändertaganden baseras på en femårsperiod före den aktuella narkotikalagföringen. Utöver tvångsomhändertagande redovisas även ett mått på den socioekonomiska situationen bland dem som inte tidigare lagförts för narkotikabrott.

Som framgår av tabell 8 har personer under 20 år som för första gången lagförs för narkotikabrott i relativt hög utsträckning varit aktuella för tvångsvårdande insatser från socialtjänstens sida före den aktuella lagföringen. Detta gäller både före och efter straffskärpningen år 1993. Av landets samtliga ungdomar i åldern 15-19 år har mindre än en procent vårdats enligt LVU. Detta resultat visar att de ungdomar som för första gången lagförs för narkotikabrott många gånger har varit kända av myndigheterna. Bland de äldre ungdomarna är det färre som har varit intagna enligt LVU och det finns ingen skillnad mellan de två åren.

Tabell 8. Antal personer lagförda för ringa narkotikabrott, uppdelat efter tidigare lagföringar och omhändertagande genom LVU eller LVM, år 1991 och år 1997.

		15-19 år		20-24 år		15-24 år	
		1991	1997	1991	1997	1991	1997
Lagförda för ringa narkotikabrott		324	924	731	1324	1055	2248
Ej tidigare lagförd för narkotikabrott		265	804	407	805	672	1 609
<i>Därav</i>							
Vård enligt LVU	Antal	77	206	27	56	104	262
	Andel	(29)	(26)	(7)	(7)	(15)	(16)
Socialbidrag	Antal	42	134	109	297	151	431
	Andel	(16)	(17)	(27)	(37)	(22)	(27)

En något högre andel av ungdomarna år 1997 har fått socialbidrag jämfört med ungdomarna år 1991. Skillnaden gäller framför allt de äldre ungdomarna. Mot bakgrund av att den ekonomiska situationen i landet som helhet varit olika dessa två år är det inte enkelt att tolka skillnaderna. Sammantaget har straffskärpningen resulterat i att fler ungdomar som inte tidigare varit kända för narkotikabrott lagförts. De ungdomar som lagförts är dock i lika hög grad kända hos socialtjänsten genom LVU-vård eller genom att de uppburit socialbidrag. Det finns således skillnader i tidigare brottsbelastning mellan de ungdomar som lagfördes år 1997 jämfört med år 1991, men däremot inte när det gäller socialtjänstens insatser.

Hur många nya missbrukare upptäcks?

Det är inte möjligt, utifrån de uppgifter som använts i denna undersökning, att få en fullständig bild av vilka som är etablerade missbrukare, vilka som befinner sig i ett tidigare skede av en eventuell missbrukskarriär eller för vilka narkotikabrottet utgör en engångsföreteelse. En grov skattning av antalet nyupptäckta narkotikamissbrukare kan dock göras.

Sedan straffskärpningen år 1993 lagförs årligen i genomsnitt 2 300 fler personer än tidigare. En viktig fråga att besvara är hur många av dessa som kan betraktas som nya missbrukare, det vill säga personer som inte tidigare varit kända för narkotikamissbruk. Som framkommer i jämförelsen mellan åren 1991 och 1997, och som gäller generellt över en längre tidsperiod, är

hälften av dem som lagförs för ringa narkotikabrott tidigare lagförda för narkotikabrott. Av det årliga tillskottet personer som lagförs för narkotikabrott skulle således enligt denna definition omkring 1 200 personer kunna betraktas som ”nya” missbrukare.

Bland dem som inte tidigare är lagförda för narkotikabrott finns emellertid personer som är kända av de sociala myndigheterna, ofta för missbruk. Omkring tio procent av dem som inte tidigare varit lagförda för narkotikabrott har tvångsvårdats enligt LVM eller LVU. Detta gäller såväl före som efter straffskärpningen. Av de 1 200 nyupptäckta missbrukarna skulle därmed 120 sedan tidigare vara kända av de sociala myndigheterna.

Sammantaget skulle utifrån dessa beräkningar drygt 1 000 personer varje år kunna betraktas som nyupptäckta missbrukare och av dessa är omkring hälften ungdomar under 25 år.

Avslutande diskussion

Syftet med denna rapport har varit att utvärdera vad förändringarna i narkotikastrafflagen år 1988 respektive år 1993 inneburit när det gäller rättsväsendets arbete mot narkotikamissbruk. Avsikten med 1988 års lagändring var framför allt att få ungdomar att avstå från att använda narkotika, medan 1993 års straffskärpning i huvudsak syftade till att möjliggöra ett tidigt polisingripande och förbättra behandlingen för de missbrukare som avtjänar straff. Undersökningen har tagit sikte på rättsväsendets hantering av personer som grips och lagförs för ringa narkotikabrott. De huvudsakliga frågeställningarna var för det första hur polisens strategier har utvecklats i samband med lagändringarna och för det andra i vilken utsträckning tidigare okända missbrukare identifieras i dag jämfört med tiden före lagändringarna. Huruvida straffskärpningen lett till förbättrad behandling av de missbrukare som avtjänar straff undersöks däremot inte inom ramen för denna utvärdering.

I rapporten konstateras att kriminaliseringen år 1988 medfört att polisens arbete mot narkotikabrottsligheten i högre utsträckning inriktats mot innehav och eget bruk av narkotika och i mindre utsträckning mot överlåtelse. Lagändringen resulterade emellertid inte i någon betydande ökning av antalet personer lagförda för narkotikabrott. När det gäller straffskärpningen år 1993 framkommer däremot märkbara förändringar när det gäller polisens insatser och personer lagförda för narkotikabrott. Resultaten i rapporten rör därför framför allt straffskärpningen år 1993.

Prioritering av ringa narkotikabrott

Polisen prioriterar i dag i stor utsträckning ringa narkotikabrott. Majoriteten av alla polismyndigheter uppger i sin verksamhetsredovisning för år 1999 att insatser mot narkotikamissbruk är ett mål för området narkotikabrottslighet. Närmare hälften har uppgivit som mål att ett visst antal urin- och blodprov ska genomföras. Endast två av landets 21 polismyndigheter uppger att de har som produktionsmål att utreda ett viss antal grova narkotikabrott.

Denna prioritering blir också tydlig när man studerar den polisanmälda narkotikabrottsligheten. Antalet anmälningar avseende innehav och eget bruk av narkotika har ökat markant efter straffskärpningen år 1993 medan anmälningar avseende överlåtelse av narkotika har minskat något. Det förändrade arbetssättet inom polisen har även inneburit att antalet personer lagförda för grova narkotikabrott minskat något efter straffskärpningen, samtidigt som antalet personer lagförda för ringa narkotikabrott ökat kraftigt.

En förutsättning för att polisen skulle kunna börja arbeta mer aktivt mot missbrukarna var den möjlighet till urin- eller blodprovstagning vid skälig misstanke om narkotikabruk som straffskärpningen år 1993 medförde. Denna möjlighet har nyttjats i allt större utsträckning. Mellan åren 1994 och 1998

fördubblades antalet prov från 6 000 till 12 000. Allt fler av dem som tas med för provtagning är ungdomar. Majoriteten av dessa ungdomar kan bindas till brott, men för över en tredjedel kan narkotika inte påvisas genom urin- och blodprovstagning. I övriga åldersgrupper visar i genomsnitt omkring tio procent av analyserna ett negativt resultat. Enkelt sammanfattat innebär det att för att 100 ungdomar ska lagföras för narkotikabruk måste polisen därmed, lågt räknat, kroppsbesiktiga 150 ungdomar.

Det är svårt att exakt avgöra vad den högre felmarginalen bland de yngre beror på. Här finns flera möjliga förklaringar. Å ena sidan handlar det om polisens arbetsmetoder. För att kunna identifiera personer som använt narkotika är det inte ovanligt att polisen gör större tillslag mot platser där många ungdomar vistas. Det kan vara svårt för polisen att bedöma om unga personer är påverkade av narkotika jämfört med äldre personer som har ett längre missbruk bakom sig. Resultatet kan bli att träffsäkerheten i ingripandena minskar. Det har också visat sig att de polismyndigheter som genomför få urin- och blodprov har fler negativa prov bland ungdomar. Träffsäkerheten förefaller således minska där man genomför få prov. Huruvida man använt sållningsinstrument eller inte kan också ha betydelse för utfallet. En viktig fråga att ställa är om de lagliga grunder som polisen har för att ta med en person som misstänks för narkotikabruk används på ett likvärdigt sätt oberoende av personens ålder, situation och vilken region man befinner sig i.

Å andra sidan handlar förklaringarna om de narkotiska preparaten. Det har visat sig att nya preparat förekommer som inte fångas upp i testerna. Det kan även gälla preparat som ännu inte klassificerats som narkotika.

Kraftig ökning av antalet lagförda för ringa narkotikabrott

Hur många personer som kommer att lagföras för narkotikabrott under ett år beror i stor utsträckning på polisens prioriteringar och insatser. Som en följd av att polisen fick utökade möjligheter att tillämpa lagstiftningen mot eget bruk av narkotika skedde en kraftig ökning av antalet personer lagförda för ringa narkotikabrott.

Dessa resultat måste naturligtvis sättas i relation till hur narkotikamissbruket har utvecklats under samma period. De nationella skol- och mönstringsundersökningarna visar att bruket av narkotika bland ungdomar har fördubblats under 1990-talet. Ökningen av antalet ungdomar som lagförts för ringa narkotikabrott följer relativt väl utvecklingen av ungdomars narkotikabruk. Att fler ungdomar lagförs behöver därför inte enbart bero på polisens förändrade arbetssätt. Hur det tyngre narkotikamissbruket har utvecklats är svårare att bedöma eftersom det saknas kontinuerliga kartläggningar av personer med allvarligt missbruk. Den statistik som finns pekar emellertid mot att det skett en viss ökning även när det gäller det tyngre missbruket.

Två grupper ökar mest – äldre kända och yngre okända

En central frågeställning i denna undersökning är om polisens insatser resulterat i att fler personer som inte tidigare varit kända för narkotikabrott identifierats eller om de personer som har lagförts redan är kända för sådan brottslighet. Analyserna visar att ökningen av antalet personer lagförda för ringa narkotikabrott är störst bland äldre personer som tidigare varit lagförda för narkotikabrott respektive bland ungdomar som inte tidigare varit kända för narkotikabrott.

Antalet personer som är 30 år och äldre och tidigare lagförda för något narkotikabrott har fördubblats mellan år 1991 och år 1997. Motsvarande ökning bland äldre personer som inte tidigare varit lagförda för narkotikabrott är drygt en tredjedel. Sannolikt är en stor del av dem som lagförts för narkotikabrott vid upprepade tillfällen mer eller mindre etablerade missbrukare. En stor del av polisens insatser har således riktats mot denna grupp. Denna utveckling kan ses mot bakgrund av att polisen redan i samband med kriminaliseringen av bruk av narkotika år 1988 i högre utsträckning riktade insatserna mot missbrukarna under mottot ”det ska vara jobbigt att vara missbrukare”. En intention med straffskärpningen år 1993 var också att få fler missbrukare i vård och behandling. I denna undersökning har det dock inte analyserats vilka insatser som gjorts för att minska narkotikamissbruket bland kända missbrukare.

Ett syfte med straffskärpningen var att polisen så tidigt som möjligt skulle kunna upptäcka ett begynnande narkotikamissbruk, särskilt bland ungdomar. I rapporten konstateras att ungdomar under 25 år som lagförts för ringa narkotikabrott och som inte tidigare varit kända för sådan brottslighet mer än fördubblats. De ungdomar som lagförs efter straffskärpningen är även något mindre kriminellt belastade när det gäller andra brott jämfört med de ungdomar som lagfördes för ringa narkotikabrott före lagändringen. Resultatet tyder på att de som polisen identifierar utgör en delvis ny grupp ungdomar.

De ungdomar som lagförs för narkotikabrott och som inte tidigare är kända av socialtjänsten eller polisen för missbruk kan delas in i olika kategorier. För det första handlar det om ungdomar som har ett pågående etablerat narkotikamissbruk. Denna grupp måste ses som ytterst angelägen att få kontakt med från samhällets sida. För det andra handlar det om unga personer som regelbundet experimenterar med narkotika och som därmed kan betraktas vara i riskzonen för att utveckla ett fast missbruk. Upptäckten av dessa ungdomar kan naturligtvis ha stor betydelse för möjligheten att förhindra fortsatt missbruk. För det tredje handlar det om unga personer som endast prövar narkotika någon enstaka gång. Forskning och praktiska erfarenheter visar att det inte är helt ovanligt att unga personer någon gång prövar narkotika utan att för den skull utveckla ett mer permanent missbruk. Det är i den här undersökningen inte möjligt att avgöra till vilken kategori de yngre och hittills okända missbrukarna hör.

Sammantaget visar resultatet alltså att polisens ändrade insatser inriktat sig mot äldre missbrukare samt unga ej tidigare identifierade personer. Allra mest har polisens insatser ökat då det gäller äldre missbrukare. Det framgår ännu tydligare om förändringar av antalet lagföringar studeras i stället för antalet personer.

Slutsatser

Det övergripande syftet med lagändringarna var att minska omfattningen av narkotikamissbruk genom att för det första signalera ett kraftigt avståndstagande mot all hantering av narkotika. Ett andra syfte var att ge polisen ett redskap för att tidigt kunna upptäcka och beivra narkotikamissbruk och ett tredje att förbättra behandlingen av de missbrukare som avtjänar straff.

Vad gäller målet att i ökad omfattning ingripa tidigt för att förhindra missbruk framkommer att fler unga personer som inte tidigare varit kända för narkotikabrott identifierats genom polisens insatser. I detta avseende har syftet med straffskärpningen uppnåtts. Genom förändringar i polisens arbetssätt har fler unga personer som inte tidigare varit kända för narkotikabruk lagförts.

Straffskärpningen syftade även till att förbättra behandlingen för personer med missbruksproblem. Förändringarna i narkotikastrafflagen har resulterat i att fler äldre kända personer som missbrukar narkotika lagförs. De sociala och medicinska problem som denna grupp uppvisar kan givetvis inte förbättras enbart genom polisens och övriga rättsväsendet insatser. För att förmå denna grupp att upphöra med sitt missbruk behövs åtgärder som berör andra delar av samhället. Det har i denna undersökning inte analyserats vilka insatser som samhället i övrigt vidtagit för denna grupp.

Dessa resultat bör värderas utifrån syftet med hela narkotikapolitiken. I enlighet med lagstiftarens intentioner har polisens arbetssätt förändrats och fokuserar i allt högre utsträckning på konsumtion av narkotika. Dessa förändringar medför emellertid vissa oförutsedda konsekvenser. För det första förväntade sig lagstiftaren inte att antalet lagföringar för eget bruk skulle öka. Med facit i hand har antalet sådana lagföringar ökat kraftigt. Den största gruppen som lagförs genom polisens insatser är äldre, för narkotikabruk kända personer.

För det andra framkommer i polisens verksamhetsredovisning att insatser mot grova narkotikabrott inte prioriteras i lika hög utsträckning som ringa narkotikabrott. Polisens utökade resurser för narkotikabekämpning har således främst använts till insatser mot eget bruk. Avsikten med ändringarna i narkotikalagstiftningen var troligtvis inte att polisens resurser skulle fördelas på det sätt som skett.

Som tidigare redovisats har polisen nått ett stort antal unga personer som inte tidigare är kända för narkotikabrott. Samtidigt har, vilket är viktigt att diskutera, en så pass stor andel som en tredjedel av dem som medtagits till provtagning varit negativa. Jämfört med övriga åldersgrupper, där omkring tio

procent är negativa, måste detta betraktas som en hög andel. Den integritetskränkning som provtagningarna kan medföra och som uppmärksammades i förarbetena till straffskärpningen, bör givetvis beaktas även när det gäller ungdomar.

Den övergripande frågan är dock om lagändringarna bidragit till att narkotikamissbruket i samhället har minskat. Utifrån de uppgifter som finns tillgängliga om narkotikamissbrukets utveckling finns det inga entydiga tecken på att kriminaliseringen och straffskärpningen skulle ha haft någon avskräckande effekt på ungdomars drogvanor och därmed minskat nyrekryteringen. Andelen ungdomar som uppger att de prövat narkotika har ökat under 1990-talet. Utvecklingen i Sverige liknar i det avseendet den som finns i många andra länder. Det går dock inte att utesluta att bruket bland ungdomar hade ökat ännu mer om inte denna lagstiftning kommit till stånd.

Referenser

- Brottsförebyggande rådet** (1999). *Ungdomar, droger och polisens insatser*. BRÅ-rapport 1999:1. Stockholm: BRÅ. Fritzes.
- Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning** (2000). *Drogutvecklingen i Sverige*. Rapport 2000. Stockholm: CAN och Folkhälsoinstitutet.
- Eriksson, I. och Eriksson, U. B.** (1983). *Polisens insatser mot gatulangningen av narkotika – ett utvärderingsförsök*. BRÅ Kansli PM 1983:9. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Forskningsgruppen för Samhälls- och informationsstudier** (1998). *Några attitydfrågor om narkotika*. Pressmeddelande 1998.11.19. Stockholm: FSI.
- Gradin, I. m.fl.** (1997). *En undersökning av polisens insats 1996 mot narkotikahandeln på Sergels torg*. Stockholm: Kriminologiska institutionen, Stockholms universitet.
- Justitiedepartementet** (1992). *Åtgärder mot bruk av narkotika samt ringa narkotikabrott*. Ds 1992:19. Stockholm: Allmänna Förlaget.
- 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: Sociologiska institutionen, Stockholms universitet.
- Knutsson, J.** (1995). *Polisen i parken. En studie i konsten att upprätthålla ordning*. PHS forskning 1995:2. Solna: Polishögskolan.
- Kühlhorn, E., Kassman, A. och Ramstedt** (1996). *Åtgärder mot drogbrottslighet – ett naturligt experiment inom narkotikapreventionen*. I: Ahlberg, J. (red) *Brottsutvecklingen 1994*. BRÅ-rapport 1996:4. Stockholm: Brottsförebyggande rådet. Fritzes.
- Proposition 1992/93:142**. *Om åtgärder mot bruk av narkotika samt ringa narkotikabrott*.
- Proposition 1999/2000:1**. *Budgetproposition för år 2000*.
- Rikspolisstyrelsen** (1993). *Metodutveckling m.m. som kan ge polisen bättre möjligheter att komma tillrätta med narkotikamissbruket*. Dnr POB-420-2539/93. Stockholm: RPS.
- Rytterbro, L-L.** (1996). *Narkotikamissbruk upptäckt genom urinprov*. Rapport 1996:1. Stockholm: Kriminologiska institutionen, Stockholms universitet.
- Torstensson, M.** (1987). *Drug-abusers in a Metropolitan cohort*. Project Metropolitan Research report No 25. Stockholm: Department of Sociology, University of Stockholm.

English summary

The criminalisation of narcotic drug misuse – an evaluation of criminal justice system measures

Published by:

National Council for Crime Prevention (BRÅ)

P.O. Box 1386

SE-111 93 Stockholm

Sweden

Internet: www.bra.se

Reference:

Brå-report 2000: 21

ISSN 1100-6676, ISBN 91-38-31717-6

Available in Swedish from:

Fritzes kundservice

SE-106 47 Stockholm

Sweden

Currently all non-medical dealings with narcotic drugs are criminalised in Sweden. One of the more debated changes made in the legislation on the punishment of drug offences was to make punishable the personal use of drugs in 1988. This provision was strengthened in 1993 when imprisonment for at most six months was introduced into the scale of punishment for the personal use of a narcotic drug.

When drug use was criminalised in 1988, it was argued that this was necessary in order to signal a powerful repudiation by the community of all dealings with drugs. The legislator expected that this marking would have a preventive effect among young people and other persons at risk for narcotic drug misuse. In 1993, the punishment for personal drug use was made more severe by introducing imprisonment into the scale of punishment. This provision means that the police are empowered to undertake a bodily examination in the form of a urine or blood specimen test where there are reasonable grounds to suspect drug use. The purpose of the more severe provision was "to provide opportunity to intervene at an early stage so as to vigorously prevent young persons from becoming fixed in drug misuse and improve the treatment of those misusers who were serving a sentence" (Government Bill 1992/93:142). It was held

at the time that the penal value attached to personal drug use was low in relation to other forms of minor drug offences, notably possession for personal use.

The number of persons prosecuted for drug offences during a five-year period from the introduction of the more severe punishment in 1993 has risen by 40 percent compared with the previous five-year period. Those who have been prosecuted have largely committed minor drug offences. The present report evaluates the consequences of the legislative changes made in 1988 and 1993 for the justice system's action against drug misuse. Two main questions will be examined. First, how has police action developed as a result of the legislative changes? Second, to what extent have previously unidentified misusers been identified following the legislative changes? Whether the more severe punishments have led to the improved treatment of those who are serving sentences has not been investigated in the framework for the present evaluation.

In order to ascertain how police resources and work methods have changed in consequence of the legislative changes, police performance statistics, trends in the number of drug offences reported to the police, and statistics concerning the urine and blood specimen analyses carried out, have been examined. Subsequently the criminal statistics on persons prosecuted for crime have been studied to ascertain who are the persons who have been prosecuted for minor drug offences. The criminal records and social situation of these persons have been analysed both before and after the introduction of a more severe punishment in 1993.

The consequences of the legislative changes

The numbers of persons who are prosecuted for drug offences – and the nature of those offences – depends not only upon the extent of drug misuse but also upon the priority given to such offences by the police and the measures taken. The evaluation report notes that the criminalisation of personal drug misuse in 1988 meant that police work to a greater extent than previously focused upon the possession and use of drugs. The legislation did not, however, result in any especially marked increase in the number of persons prosecuted for drug offences. But following the increase in punishment severity in 1993 there was a marked change both in the police measures undertaken and the number of persons prosecuted for drug offences.

The priority accorded minor drug offences

In recent years, the police have clearly given increased priority to minor drug offences, of which personal drug use constitutes a sizeable proportion. This is reflected in the number of reports concerning possession and personal use;

these have increased greatly following the increase in the severity of punishment. The number of prosecutions for handing over drugs has, on the other hand, diminished somewhat. The police authorities' performance statistics show that measures against drug misuse are currently given a much higher priority than measures against gross drug crime. A necessary condition for the police to begin to work more actively against drug misusers was the possibility provided by the 1993 legislation to take urine and blood specimens where there were reasonable grounds to suspect drug use. This possibility has come to be used increasingly. Between 1994 and 1998 the number of specimens taken doubled – from 6 000 to 12 000. Nearly 90 percent of the specimens taken annually prove to be positive and slightly more than 10 percent prove to be negative.

Increased numbers of young persons tested

In accordance with the legislator's intentions, police activities concerning minor drug offences have increasingly been directed over time towards young persons. Increasingly those providing urine and blood specimens are young people. From the first six months of 1993 and up to 1998, some 5 000 young persons between the ages of 15 and 19 were tested. Of this number, 3 400 tested positively for drugs and 1 600 tested negatively. Hence, in more than one-third of tested cases it was not possible to prove drug use. In other age groups the proportion testing negatively is, on average, about ten percent. There are several possible explanations for the large proportion of negative test results among young people. The first is a matter of police methods. Police activities concerning young people are often focused on the environments popular among young people and in which drugs are used. It can be more difficult for the police to assess whether young persons are under the influence of drugs by comparison with older persons who have misused drugs over a long period. This makes for a risk that certainty in targeting is reduced. An important question in this connection is whether the lawful grounds that the police have to hold a person suspected of drug use are assessed independently of any given person's age and situation.

The second explanation concerns the nature of narcotic preparations. New substances appear and are used, particularly among young people, which are not always detected by the tests carried out. This can apply to substances that have not yet been classified as narcotic drugs. Thus, even though the police may consider that there are reasonable grounds to presume the use of a drug, there may be difficulties in proving that this is the case.

A marked increase in the number of prosecutions for minor drug offences

Partly as a result of the police being given increased possibilities to apply the legislation against personal drug use, a marked increase in the number of persons prosecuted for minor drug offences has occurred. The statistics on persons prosecuted for minor drug offences, show a 70 percent increase between 1991 and 1997. Prosecution for personal use constitutes about half of the prosecutions in recent years. In numbers the increase is from 4 100 to 7 000 persons. This finding must, however, be placed in relation to the trend in drug misuse over the same period. Chiefly among young persons, but also among those with a serious dependency on drugs, drug misuse has increased during the 1990s. The fact that a greater number of persons are prosecuted need not, therefore, necessarily depend upon a change in the working methods of the police.

The increase in prosecutions is greatest among known older misusers and young persons not previously known for drug offences

The increase in the number of persons prosecuted for minor drug offences is greatest among older persons who have earlier been prosecuted for drug offences. The number of persons aged 30 and older and previously prosecuted for some form of drug offence doubled between 1991 and 1997. The corresponding increase among persons in this age group who had not previously been prosecuted was slightly more than one-third. The increase in numbers is 1 200 and 370 respectively. The likelihood is that a large proportion of those who are repeatedly prosecuted for drug offences can be considered more or less established misusers. A considerable part of police activities are, therefore, focused on this group.

Police activities also show effects concerning young people. The number of persons under 25 who have been prosecuted for minor drug offences and who were not previously known for such crime has increased since the introduction of the more severe legislation. Between 1991 and 1997 the numbers have more than doubled. The increase concerns 940 persons. Among young persons previously known for drug offences, the increase is 70 percent or 260 persons.

Conclusions

The overriding purpose of the legislative changes was to reduce drug misuse by sending a signal of strong repudiation of all dealings with narcotic drugs. Another purpose was to give the police an instrument for the early detection

of, and interventions against, drug misuse. A third purpose was to improve the treatment of misusing drug offenders who were serving sentences.

So far as the aim of intervening more comprehensively to prevent drug misuse is concerned, more young persons not previously known for drug offences have been identified through police activities. In that respect, one of the aims of the changed legislation has been achieved. Changes in police working methods have resulted in more young persons who were previously unknown for drug offences being prosecuted.

The increased punishment severity also sought to improve the treatment of those with a drug misuse problem. The changes in legislation punishing drug offences have meant that more older and known misusers have been prosecuted than formerly. The social and medical problems of this group can obviously not be dealt with solely through the efforts of the police and other criminal justice agencies. Getting this group to cease its misuse demands measures carried out in other sectors of the community. The present research has not studied the efforts made by community agencies on behalf of this group.

The results obtained need to be assessed in the light of the purpose of the entire policy concerning narcotic drugs. In accordance with the legislator's intentions, police working methods have been altered and now focus to a greater extent on the consumption of narcotic drugs. These changes have, however, brought with them some unforeseen consequences. It was not the legislator's intention that the number of prosecutions for personal drug use should increase although, in fact, there has been a marked increase in such prosecutions. The largest group to be prosecuted as a result of changed police practice consists of older and previously known misusers.

It also appears from police performance statistics that activities focusing on gross drug offences are not assigned priority to the same extent as minor drug offences. The increased resources made available to the police have thus been focused primarily on the personal use of drugs. The purpose of the changed legislation was not presumably that police resources should be divided up in this way.

As mentioned previously, the police have identified a large number of young persons not previously known for drug offences. At the same time, of those seized for testing, one-third tested negatively. Since in other age groups about ten percent test negatively, this must be considered a large proportion. This result is important enough to warrant more discussion. Mindfulness of the infringement of personal integrity which test procedures can give rise to – and to which special attention was drawn in the preliminary work on the more severe legislation – should obviously apply where young people are concerned.

The overriding question is, of course, whether the legislative changes have contributed to a reduction of drug misuse. Based on available information on trends in drug misuse there are no clear indications that criminalisation and an increased severity of punishment has had a deterrent effect on the drug habits of young people or that new recruitment to drug misuse has been halted. The proportion of young persons stating that they have experimented with drugs

has increased throughout the 1990s. The trend in Sweden is similar to that in other countries. But it cannot be excluded that drug use among young people might have increased even more if the legislative changes had not been made.