

# Uppdrag till Polismyndigheten att förstärka bekämpningen av den illegala handeln med narkotika



Polismyndigheten i januari 2022





# Innehåll

<b>Innehåll</b> .....	<b>3</b>
<b>Sammanfattning</b> .....	<b>4</b>
<b>1 Inledning</b> .....	<b>6</b>
1.1 Uppdraget .....	6
1.2 Metod .....	6
<b>2 Polismyndighetens bild av den illegala handeln med narkotika</b> .....	<b>8</b>
2.1 Handel med narkotika på öppna drogscener .....	8
2.2 Handeln med narkotika i digital miljö .....	10
2.3 Jämställdhet och jämlikhet .....	12
2.4 Införsel av narkotika till Sverige .....	14
2.5 Illegal handel med narkotikaklassade läkemedel .....	15
2.6 Illegal produktion av narkotika .....	16
<b>3 Polismyndighetens arbete med att bekämpa den illegala handeln med narkotika under perioden 2015-2018</b> .....	<b>17</b>
3.1 Polismyndighetens styrdokument för arbetet med att bekämpa den illegala handeln med narkotika .....	17
3.1.1 Polismyndighetens plan för allvarlig och organiserad brottslighet, POI .....	17
3.1.2 Polismyndighetens strategi för arbete i utsatta områden .....	18
3.1.3 Polismyndighetens strategi för narkotikabekämpning .....	18
3.1.4 Handbok för narkotikabekämpning .....	18
3.2 Arbetet på regional och lokal nivå .....	19
3.3 Det internationella arbetet .....	19
<b>4 Polismyndighetens arbete med att bekämpa den illegala handeln med narkotika under perioden 2019-2021</b> .....	<b>22</b>
4.1 Polismyndighetens underrättelseverksamhet .....	22
4.2 Arbetet på regional och lokal nivå .....	23
4.3 Kompetensförsörjning .....	24
<b>5 Polismyndighetens analys</b> .....	<b>26</b>
<b>6 Polismyndighetens fortsatta arbete med att bekämpa den illegala handeln med narkotika</b> .....	<b>28</b>
<b>7 Behov av åtgärder för att ytterligare bekämpa den illegala handeln med narkotika</b> .....	<b>32</b>
7.1 Kontroller av inrikes post .....	32
7.2 Användning av kamerabevakning .....	33

## Sammanfattning

Polismyndighetens samlade kunskap och erfarenhet visar att den illegala handeln med narkotika ofta är en inkörsport till kriminalitet och att konflikter kring narkotikahandel driver en stor del av den organiserade brottsligheten och det dödliga våldet. Illegal handel med narkotika är också en central inkomstkälla för många kriminella aktörer. Bekämpningen av den illegala handeln med narkotika är därmed ett problem för hela samhället.

I ett polisärt perspektiv är den samlade problembilden av den illegala handeln med narkotika att anse som ett komplext problem som präglas av hög grad av oförutsägbarhet, dynamik och mobilitet. En faktor som är av väsentlig betydelse och som bidrar till problembildens komplexitet är det stora mörkertalet. Det senaste året har framkommit att det sannolikt är mellan 100 och 150 ton narkotika per år som smugglas in i landet. Volymerna är därmed betydligt större än tidigare gjorda beräkningar.

Polismyndigheten har under arbetet med regeringsuppdraget funnit behov av en förstärkt narkotikautbildning och sådan utbildningen har kravställts, Polismyndighetens deltagande i gränsöverskridande samarbeten har inventerats och ett narkotikanätverk har successivt byggts upp inom myndigheten. Avseende utveckling av arbetsmetoder och samverkan med andra myndigheter sker det löpande och har successivt förstärkts bland annat inom ramen för Europol-samarbetet och EMPACT. Ett exempel är samverkan kring Encrochat. Inom Polismyndigheten har också lokala initiativ tagits vad gäller förstärkt regional och lokal samverkan. En gemensam lokal kartläggning och lägesbild bidrar till en ökad samsyn och underlättar samverkan mellan Polismyndigheten och lokala aktörer. Myndighetens lägesbild över den illegala handeln med narkotika på offentliga platser ska tillsammans med till exempel kommunens lägesbild ligga till grund för samverkan.

Det långsiktiga samarbetet mellan Polismyndigheten och Tullverket vid bland annat strategiska gränspassager över yttre och inre gräns och i gränsnära områden är ett område där Polismyndigheten bedömer att en systematisk, nära och fungerande samverkan mellan Polismyndigheten och Tullverket är avgörande för att förhindra att gränsövergångar utnyttjas av den organiserade brottsligheten. Polismyndigheten har därför tagit initiativ till ett sådant samarbete. I arbetet bör ingå att vidta åtgärder för gemensam inriktning för och förstärkning av det gränsnära samarbetet, säkerställande av informationsdelning i den utsträckning som lagstiftningen tillåter samt en gemensam plan för utveckling och uppföljning av bekämpning av den illegala handeln med narkotika.

Polismyndigheten tillsammans med övriga brottsbekämpande myndigheter har sedan en tid arbetat med att vidareutveckla de nationella strukturerna för Sveriges deltagande i EMPACT med målet att bland annat förstärka bekämpningen av den gränsöverskridande narkotikahandeln. Bland annat har beslutats att inrätta ett myndighetsgemensamt taktiskt forum som ska omhänderta den nationella delen av det myndighetsgemensamma arbetet inom EMPACT.

Det är en förutsättning att medarbetarna vid Polismyndigheten har rätt kompetens och rätt verktyg, både rättsliga och tekniska, för att kunna bekämpa den illegala handeln i digital miljö på ett effektivt sätt. Kompetensen i detta avseende ska höjas och myndigheten avser att utbilda och vidareutbilda medarbetare för att kunna förstärka och utveckla arbetet med att bekämpa illegal handel med narkotika i den digitala miljön.

Narkotika som säljs över internet skickas hem till den enskilde köparen. Försäljningen över internet medför att en stor mängd narkotika och andra missbrukssubstanser transporteras i det nationella postflödet. Således skickas och sprids narkotika i dag via sorteringsterminaler, brevbärarkontor och utlämningsställen runt om i landet. Enligt Polismyndighetens uppskattning skickas upp till en miljon narkotikaförsändelser med inrikes post varje år. Det finns därför behov av att se över olika former av kontroll av inrikes post, som till exempel narkotikadetekterande utrustning, användning av specialsökhundar och rutinmässig röntgen.

För att upptäcka och utreda brottslighet på narkotikaområdet i stort är det dock många gånger avgörande för Polismyndighetens arbete att medarbetarna kan identifiera och kartlägga färdvägar, omlastnings- och mötesplatser för de fordon som transporterar narkotika och andra fordon som misstänkta personer färdas i och som har beröring med narkotikarelaterad kriminalitet på platser och områden också utanför de s.k. gränsnära områdena. Polismyndigheten är i dagsläget beroende att använda resurskrävande yttre spaning för detta arbete. Polismyndigheten har därför behov av att kunna använda sig av bland annat information från kamerabevakning i större utsträckning även i andra områden än gränsnära.

Polismyndigheten har under arbetet med föreliggande regeringsuppdrag också konstaterat att myndighetens arbete behöver förstärkas och utvecklas ytterligare för att bekämpa den illegala handeln med narkotika. Det gäller till exempel den långsiktiga kompetensförsörjningen, implementering av beslutade styrdokument och arbetsmetoder, förmågeutveckling samt samverkan med andra berörda myndigheter. Polismyndigheten avser att arbeta vidare med dessa uppgifter. I Polismyndighetens plan för utveckling av polisiära metoder och utrustning avser myndigheten också att avsätta särskilda medel under 2022 för att ytterligare förstärka insatserna för att bekämpa den illegala handeln med narkotika.

# 1 Inledning

Polismyndighetens samlade kunskap och erfarenhet visar att illegal handel med narkotika ofta är en inkörsport till kriminalitet och att konflikter kring narkotikahandel driver en stor del av den organiserade brottsligheten och det dödliga våldet. Illegal handel med narkotika är också en central inkomstkälla för många kriminella aktörer. Brottsförebyggande rådet (Brå) konstaterar i sin rapport om narkotikamarknaderna<sup>1</sup> att den illegala handeln med narkotika har professionaliserats i stor utsträckning under de senaste 15 åren. Tre övergripande förändringar identifieras - den logistik som krävs för att föra in narkotika i Sverige har blivit mer effektiv, de kriminellas revir i olika områden har blivit tydligare i och med att de i större utsträckning strävar efter att styra narkotikamarknaden på vissa geografiska platser och nya försäljningsformer i digital miljö och leveransmetoder har medfört att det har blivit lättare för köpare att få tillgång till narkotika. Narkotikamarknaderna kan också relateras till annan grov brottslighet, som till exempel att använda våld för att behålla marknadsandelar samt att använda penningtvättsbrott för att kunna dölja brottsvinster.

## 1.1 Uppdraget

I syfte att minska tillgången till narkotika och därmed försvåra missbruk av narkotika uppdrog regeringen den 15 augusti 2019 åt Polismyndigheten att förstärka och utveckla bekämpningen av illegal handel med narkotika, inbegripet narkotikaklassade läkemedel. I uppdraget ingår även att förstärka bekämpningen av illegal produktion av narkotika. Av beslutet framgår att regeringen anser att bekämpning av illegal handel med narkotika är ett viktigt led i arbetet med att försvåra finansieringen av den organiserade brottsligheten och öka tryggheten hos befolkningen i till exempel utsatta områden. I linje med visionen om ett narkotikafritt samhälle ska ett av målen för arbetet vara att öppen handel med narkotika på offentliga platser inte ska förekomma. Parallellt ska förmågan att arbeta mot den dolda handeln, som företrädesvis bedrivs via internet, förbättras.

I uppdraget ingår bland annat att utveckla åtgärder för att minska förekomsten av narkotikahandel på offentliga platser, utveckla arbetsmetoderna och samverka med berörda myndigheter för att öka upptäcktsrisken och lagföringen gällande illegal handel med narkotika samt att analysera och vid behov även föreslå åtgärder som kan vidtas för att ytterligare bekämpa den illegala handeln med narkotika.

## 1.2 Metod

Underlaget och de förslag som läggs fram i denna redovisning baseras bland annat på den expertkunskap som finns inom hela Polismyndigheten, kunskaper och erfarenheter från Brå, Tullverket, Åklagarmyndigheten och andra berörda aktörer samt litteraturstudier. Härutöver har även flera workshops genomförts, erfarenheter från interna referensgrupper har tillvaratagits och informationsinhämtning har gjorts från samtliga polisregioner. Arbetet har präglats av ett holistiskt systemsynsätt som bygger på att allt i ett system hänger ihop och att olika delar påverkar varandra. För att kunna utveckla och förstärka Polismyndighetens

---

<sup>1</sup> Brå, Narkotikamarknader, Rapport 2021:10 (2021).

arbete med att bekämpa den illegala handeln med narkotika har hänsyn tagits till den påverkan som varje del har i systemet.

## 2 Polismyndighetens bild av den illegala handeln med narkotika

I ett polisärt perspektiv är den samlade problembilden av den illegala handeln med narkotika att anse som ett komplext problem<sup>2</sup> som präglas av hög grad av oförutsägbarhet, dynamik och mobilitet. En faktor som är av väsentlig betydelse och som bidrar till problembildens komplexitet är det stora mörkertalet. Det senaste året har framkommit att det sannolikt är mellan 100 och 150 ton narkotika per år som smugglas in i landet. Volymerna är därmed betydligt större än tidigare gjorda beräkningar.

Narkotikabrott saknar oftast en fysisk målsägare vilket innebär att i de flesta fall krävs någon form av myndighetsåtgärd för att det misstänkta brottet ska upptäckas och anmälas. Narkotikabrott kan därför sägas vara ett s.k. initiativbrott, spanings- eller ingripandebrott, som kräver någon form av egeninitierad myndighetsåtgärd för att brottet ska kunna upptäckas, utredas och ledas i bevis i en domstol.<sup>3</sup> Avsaknaden av målsägande innebär att kvantitativa analyser av brottsdata och beslag för att beskriva narkotikabrottslighet snarare indikerar ett mått på vad rättsvårdande myndigheter prioriterar än problemets omfattning, förekomst och utveckling.<sup>4 5</sup>

Drivkrafterna bakom den illegala handeln med narkotika handlar om missbruk och beroende samt om att narkotika är en handelsvara med goda vinstmarginaler. Omsättningen av den illegala handeln med narkotika men även tillgång och efterfrågan har också ökat under 2000-talet.<sup>6</sup> Den narkotika som missbrukas i Sverige har i huvudsak sitt ursprung i andra länder även om det förekommer en mindre inhemsk produktion. I kombination med stora mörkertal uppmärksammas därför ofta förändringar i narkotikabrottsligheten först när effekterna av problemet syns.

Mörkertalet är ur detta perspektiv ett stort hinder för att samhället ska kunna identifiera, avgränsa och definiera olika företeelser som knyter samman problemkedjan, dvs. den samlade narkotikabrottsligheten, från produktion till illegal handel och missbruk.

### 2.1 Handel med narkotika på öppna drogsener

Med öppen handel med narkotika avses i denna rapport fysisk handel på en geografisk plats. Med dold handel avses här handel som har inslag av eller helt utgörs av handel på den öppna eller krypterade webben. Polismyndighetens erfarenhet är att digitala verktyg i illegal handel med narkotika i allt större utsträckning börjar användas som en del av den öppna handeln med narkotika. Det kan till exempel röra sig om kommunikation och betalning mellan säljare och köpare. Öppna drogsener som återfinns i socioekonomiskt utsatta områden

<sup>2</sup> Polismyndighetens handbok för ledning vid särskild händelse, PM 2020:21.

<sup>3</sup> Brå, Brottsutveckling i Sverige fram till 2015, (2017).

<sup>4</sup> Brå, Narkotikaanvändning och misstanktar om eget bruk bland ungdomar i Stockholm, (2017).

<sup>5</sup> Brå, Brottsutvecklingen i Sverige 2008-2011, (2012).

<sup>6</sup> CAN, Drogutvecklingen i Sverige 2019, (2019).



är i flera fall kopplat till förekomst av skjutvapenvåld.<sup>7</sup> Orsakerna till kopplingen antas vara flera men kan dels bestå i koncentrationen av kriminella individer som uppehåller sig på sådana platser och att dessa många gånger innehar ett högt våldskapital som i kombination med konfliktsituationer och innehav av vapen i vissa fall kan resultera i skjutningar.

Illegal handel med narkotika kan ske öppet på exempelvis torg, parkeringar och kommunikationsplatser. Dessa platser benämns ofta som öppna drogscener. Platserna är föränderliga och drar frekvent till sig även annan brottslighet, bland annat som en följd av konkurrens mellan olika säljare av narkotika.<sup>8</sup> De individer som sysslar med handel eller missbruk på dessa platser är ofta involverade i andra typer av brottslighet. Det finns således en växelverkan och ett samband mellan narkotikabrottslighet och annan brottslighet på samma geografiska platser.

Varför öppna drogscener etableras på vissa platser framför andra i samhället kan ha olika förklaringar. Generellt handlar det om efterfrågan, utbud och tillgång liksom att platsen erbjuder goda förutsättningar att hantera dessa behov. Av betydelse i detta sammanhang är tillgänglighet som goda transport- och kommunikationsmedel i anslutning till platsen, kontaktmöjligheter, attraktivitet samt kontroll och säkerhet.<sup>9</sup> Det senare anspelar på närvaro och förekomst av kapabla väktare som exempelvis polis, väktare eller medborgare som signalerar upptäcktsrisk och som kan avskräcka motiverade gärningspersoner från att begå brott.<sup>10</sup>

Ur ett polisiärt perspektiv finns det fler situationella faktorer än representationen av säljare och köpare som avgör om en plats kommer att utvecklas till en öppen drogscen. Det kan vara faktorer som hur platser är bebyggda, förekomst av belysning eller koncentrationen av näringsidkare på samma plats. Polismyndigheten saknar möjlighet att påverka sådana faktorer med mindre än att det sker i samverkan med andra lokala aktörer som till exempelvis kommunen, fastighetsbolag, skola, socialtjänst och näringsidkare. I sammanhanget kan det konstateras att det i de flesta fall saknas en enhetlig metod för att kartlägga öppen handel med narkotika. En gemensam kartläggning skulle bidra till en ökad samsyn och underlätta samverkan mellan Polismyndigheten och lokala aktörer. Istället är det ofta myndighetens lägesbild över den öppna handeln som får ligga till grund för samverkan. Lägesbilden skiljer sig ibland åt från andra aktörers. Ofta kan kommunernas fältassistenter ha en bättre bild över platser där människor missbrukar narkotika i jämförelse med Polismyndigheten som har en bättre bild över de platser där det förekommer illegal handel med narkotika.

Ett bra exempel är lokalpolisområde Lund och lokalpolisområde Malmö Norr där Polismyndigheten har lyckats få bort öppna drogscener inom lokalpolisområdena utan att några nya har etablerats. Framgången beror sannolikt på en nära intern samverkan mellan olika delar av polisverksamheten samt en situationell brottsförebyggande samverkan med kommunen, det lokala näringslivet och fastighetsägarna. Hot spots-patrullering, kamerabevakning och annan situationell brottsprevention har varit viktiga inslag i arbetet.

<sup>7</sup> Gerell et al., Open drug markets, vulnerable neighborhood's and gun violence in two Swedish cities, (2021).

<sup>8</sup> Magnusson, Mapping open drug scenes, (2020).

<sup>9</sup> Hallin, Öppna drogscener i utsatta områden och riskmodellering (2021).

<sup>10</sup> Nagin et al. 2015, Deterrence, Criminal opportunities and Police, (2015).

## 2.2 Handeln med narkotika i digital miljö

Dold handel med narkotika sker i huvudsak via internet och kan delas upp i två kategorier, den som sker via den öppna webben och sådan som sker genom den krypterade webben. Handel som sker via den öppna webben kan i sin tur delas upp i handel via hemsidor, i forum och genom sociala medier. Den illegala handeln som sker via den öppna webben och sociala media utgörs av icke kontrollerade droger (NPS-droger)<sup>11</sup>, narkotikaklassade läkemedel men även traditionell narkotika. Handeln med illegala droger via den krypterade webben utgörs av samtliga typer av narkotika och narkotikaklassade läkemedel.

Ett vanligt modus operandi vid dold handel i digital miljö är att hela överlåtelsen, från kontakt, beställning, köp och betalning fram till den fysiska leveransen, sker via internet. Leveranserna sker i stor utsträckning via inrikes postförsändelser. Betalning sker ofta vid sidan av gängse betalningssystem med virtuella valutor som till exempel Bitcoin. Det förekommer även andra tillvägagångssätt. Exempelvis att varan beställs via digitala medier och levereras till en bestämd plats eller att varan placeras på överenskommen plats för upphämtning av köparen.

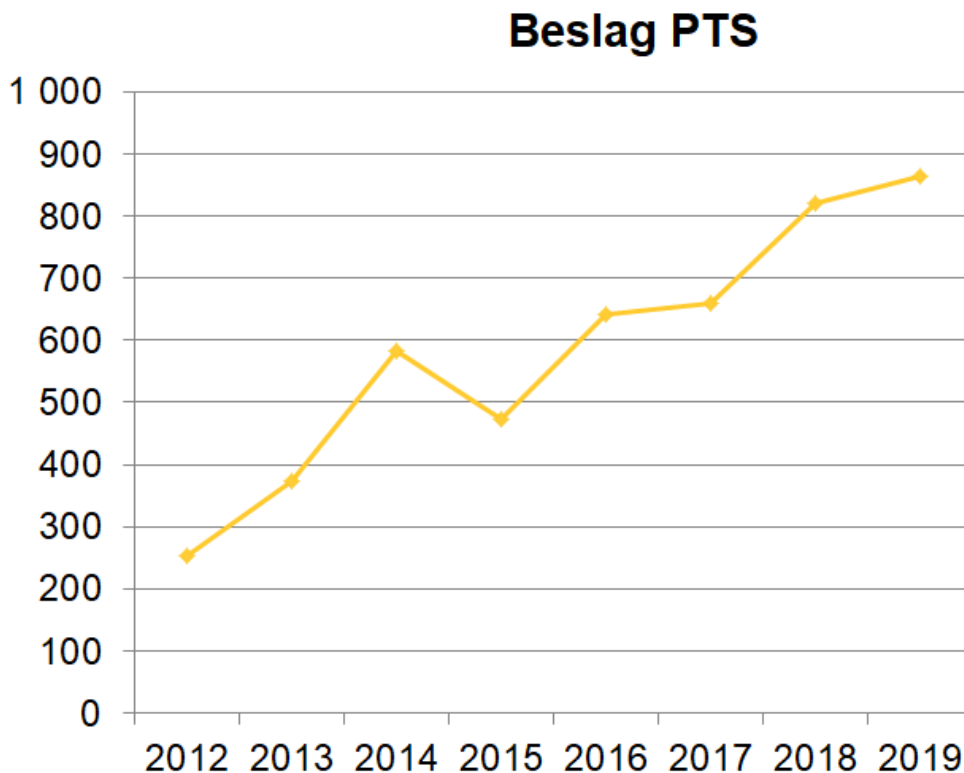
År 2020 uppskattades omsättningen på den svenska marknaden på Darknet till 350 miljoner kronor. Den totala omsättningen i Sverige avseende dold handel på internet uppskattas för 2020 till mellan 700 miljoner och 1 miljard kronor. I den beräkningen inkluderas även handeln med kontrollerade läkemedel, nya psykoaktiva substanser och dopingpreparat. Uppskattningsvis utgör den dolda handeln via internet 10% av den totala narkotikamarknaden i Sverige.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Nya psykoaktiva droger (New psychoactive substances).

<sup>12</sup> Underrättelser och information från förundersökningar vid Polismyndigheten.

Den växande andel postförsändelser som har konstaterats innehålla narkotika bland försändelser som inte kunnat delas ut till mottagare är enligt Polismyndighetens bedömning en tydlig indikator på användningen av inrikes post som distributionskanal av narkotika.



Figur 1. Antal postförsändelser per år som innehållit narkotika bland sådana försändelser som inte har kunnat delas ut till mottagaren och sänts till Post- och telestyrelsen.

Den ekonomiska omsättningen på Darknet har ökat samtidigt som antalet narkotikasäljare samtidigt har sjunkit.<sup>13</sup> Det innebär att den ekonomiska omsättningen per säljare nästintill fördubblats. Att antalet säljare minskat kan beror på sjunkande priser på narkotika och därmed lägre lönsamhet. Prissänkningen på narkotika kan i sin tur bero på en etablering av (nya) säljare på Darknet, som befunnits sig närmare smugglingsledet där inköpspriset är lägre. En ökad konkurrens har därmed lett till att priserna pressats. Lägre priser kan sannolikt även ha lockat till sig lokala återförsäljare från gatuledet. Att priserna sjunkit samtidigt som omsättningen ökat betyder också att den faktiska försäljningen av narkotika via Darknet har ökat. Antalet köpare på Darknet i Sverige antas uppgå till ca 30 000 stycken (2020).

Narkotikaförsäljningen på det öppna nätet bedrivs främst via hemsidor och forum men sker även via bloggar och annonssidor. I dagsläget är ungefär ett femtiotal svenska hemsidor aktiva med att saluföra narkotika, ytterligare ett trettiotal fokuserar på doping och cirka fem till sex hemsidor säljer främst NPS. Kunskapen om antalet hemsidor som fokuserar på

<sup>13</sup> Polismyndighetens underrättelseverksamhet.

receptbelagda läkemedel är däremot begränsad. Antalet hemsidor som fokuserar på narkotika och doping har varit ganska oförändrat de senaste fem åren.

Narkotikastransaktioner via hemsidor och forum avslutas vanligtvis via krypterad e-post. Hemsidorna och forumen fungerar snarare som en marknadsplattform där säljarna kan göra reklam och knyta kontakt med köparna. Via e-post gör man sedan upp hur betalning och leverans ska gå till. Vanligtvis sker betalningen via Bitcoin och varan levereras med Post-Nord. Swish-betalningar förekommer i mindre omfattning och trenden är att man byter till kryptovaluta.

Narkotikaförsäljning förekommer också på en rad olika sociala medier. Detta sker främst genom slutna grupper på Facebook och Instagram. Det förekommer även uppgifter om narkotikaförsäljning via Snapchat. Försäljningen påminner mycket om en traditionell öppen droghandel, där sociala medier används för att marknadsföra ett utbud inom ett visst geografiskt område och knyta kontakt med köpare. När en kontakt etablerats mellan köpare och säljare, flyttas kommunikationen till krypterade appar som exempelvis Wickr. Affären slutförs på gatan men för ett högre pris kan man emellanåt få produkten hemkörd. Den största Facebook-gruppen för narkotikahandel kallades Ortens Blocket Stockholm och den hade över 10 000 medlemmar innan den stängdes ner.

Det finns iakttagelser som tyder på att det har skett en förflyttning av aktörer till den illegala dolda handeln på nätet från den traditionellt organiserade narkotikabrottsligheten. En förklaring till denna förskjutning kan vara sjunkande narkotikapriser på nätet, ökat utbud och en ökad efterfrågan på större mängder narkotika av bra kvalitet. Att styra över handeln med narkotika till Darknet innebär dessutom betydligt lägre risker för upptäckt och mindre kostnader för det relativt stora antalet mellanhänder som krävs för att organisera en traditionell narkotikadistribution.

### 2.3 Jämställdhet och jämlikhet

Uppväxt, boendemiljö, kön, livsvillkor och etnicitet har betydelse för om och i så fall i vilken omfattning individer kommer att påverkas av narkotikabrottslighet. Livsvillkor fördelar sig inte jämnt över populationen utan koncentreras till vissa boendemiljöer framför andra. Samtidigt påverkar livsvillkor förekomsten av brott.<sup>14</sup> Med livsvillkor avses i detta sammanhang de villkor som påverkar individens möjlighet att leva ett fullgott liv.<sup>15</sup> Livsvillkor kan bl.a. förstås utifrån ekonomisk marginalisering, segregation och sårbara familje- och boendeförhållanden.<sup>16</sup> Livsvillkor kan därför sägas vara en förklaring till varför öppen

---

<sup>14</sup> Hallin, Segregation, utsatta livsvillkor och brottslighet (2021).

<sup>15</sup> Gerell et al., Att vända utvecklingen – från utsatta områden till trygghet och delaktighet, (2020).

<sup>16</sup> Gerell et al, Att vända utvecklingen – från utsatta områden till trygghet och delaktighet, (2020).

handel med narkotika och narkotikabrottslighet koncentreras till vissa boendemiljöer, bostadsområden, kvarter, gator, platser, adresser<sup>17 18 19</sup>, grupper och individer framför andra.<sup>20</sup>  
21

Bostadsområden, miljöer eller platser med en hög koncentration av narkotikabrottslighet och andra brott innebär också en hög exponering av kriminogena normer<sup>22</sup> för omgivningen. Det gäller exempelvis unga individer som växer upp i ett sådant område eller vistas på sådana platser. Exponering för kriminogena normer påverkar individens benägenhet att begå brott i vissa situationer.<sup>23</sup> Narkotikabrott är ett s.k. strategiskt brott som utgör debutbrott vilket indikerar en risk för tidig rekrytering till kriminalitet med en fortsatt kriminell karriär<sup>24</sup>. Det finns därmed ett förhållande mellan exponering för narkotikabrottslighet och utvecklingen av kriminella beteenden och narkotikabrott.

Öppen handel med narkotika är ett konkret exempel på en kriminogen miljö<sup>25</sup> som påverkar individers benägenhet att begå brott. När kriminogena miljöer blir en del av den sociala kontexten i en boendemiljö innebär detta en ökad risk för att unga börjar begå brott.<sup>26 27</sup> Ojämligheten i livsvillkor har således betydelse för exponeringen av narkotika, vilket i sin tur också påverkar fördelningen och koncentrationen av narkotikabrott såväl geografiskt som mellan olika individer och grupper i samhället. Dessa förhållanden bekräftas även i studier som visar att den andel som använt narkotika i gruppen med sämre livsvillkor är något högre, liksom att konsumtionen av narkotika sker oftare.<sup>28</sup>

Vid sidan av den koncentration av narkotikahandel och missbruk som återfinns i kriminella miljöer förekommer köp och missbruk av narkotika bland köpstarka socialt väletablerade

---

<sup>17</sup> Wisburd, The law of crime concentration and the criminology of place', *Criminology* 2(53): 133-157, (2015).

<sup>18</sup> Weisburd et al., The Criminology of place – street segments and our understanding of crime problem (2012).

<sup>19</sup> Weisburd et al., The importance of place in policing', *Empirical evidence and policy recommendations*, Stockholm: Swedish council for crime prevention (2010).

<sup>20</sup> Moffit et al., Life course persistent versus adolescent limited antisocial behaviour (2006).

<sup>21</sup> Haberman et al., Assessing the validity of the law of crime concentration across different temporal scales (2016).

<sup>22</sup> Utgörs av sådana normer som ökar risken för att brott begås och kriminella karriärer får sin start.

<sup>23</sup> Wikström, Situationa Action Theory, A general, dynamic and Mechanism-Based Theory of Crime and its Causes' pp. 259-281, (2019).

<sup>24</sup> Brå, Strategiska brott bland unga på 00-talet, rapport 2011:21, (2011).

<sup>25</sup> Utgörs av sådana miljöer som ökar risken för att brott begås och kriminella karriärer får sin start.

<sup>26</sup> Gerell et al., Att vända utvecklingen – från utsatta områden till trygga och delaktighet, (2020).

<sup>27</sup> Brå, Skjutningar i kriminella miljöer – en intervjustudie (2019).

<sup>28</sup> CAN, Socioekonomiska skillnader i narkotikaanvändningen bland vuxna i Sverige, (2020).

individer utanför de kriminellt belastade boendemiljöerna. Efterfrågan av narkotika bland dessa kategorier av befolkningen utgör en viktig ekonomisk bas och förutsättning för narkotikahandeln som helhet. Den del av narkotikahandeln som riktas mot väletablerade individer utanför de kriminella miljöerna är mindre exponerad för polisen och andra aktörer vilket medför att sådan illegal handel också blir svårare att identifiera och avslöja. Det beror bland annat på narkotikabrott är spaningsbrott och är lättare att bekämpa i områden med hög polisiär närvaro.

Könsskillnaderna ifråga om brott har minskat men existerar fortsatt. I detta sammanhang noteras även könsskillnader bland unga.<sup>29</sup> Sedan mitten av 90-talet har narkotikaerfarenheten bland landets niondeklassare legat på ungefär samma nivå. I 2020 års undersökning svarade 9 procent av pojkarna och 6 procent av flickorna att de någon gång använt narkotika.<sup>30</sup> Denna könsskillnad bekräftas också i andra studier, som visar att betydligt fler pojkar använt narkotika i jämförelse med flickor<sup>31</sup>. Studier över lagföring för brott har visat att barn till utlandsfödda generellt, oavsett kön, haft minst gynnsam lagföringsutveckling sedan 2010.<sup>32</sup>

Vad kan förklara skillnader ifråga om brott, kön och etnicitet? Studier har visat att kvinnor behandlas mildare av rättssystemet än män, vilket indikerar att kvinnor kan vara underrepresenterade i brottstatistiken.<sup>33</sup> Samtidigt finns flera exempel på när kvinnor utsatts för våld av män och att det kan uppfattas som att förövarna bedöms alltför lindrigt av rättssystemet. Kriminalpolitiska åtgärder slår olika mot kön och etnicitet. Exempelvis män är överrepresenterade i brott, per se, liksom att brott är mer vanligt förekommande i utsatta områden där det också finns en högre koncentration av etniska grupper med utländsk bakgrund. Det är också sannolikt att kvinnor är underrepresenterade i behandling och kommer in senare i behandling av sitt missbruk.

Barnkonventionen trädde i kraft som svensk lag den 1 januari 2020. Enligt artikel 33 i konventionen ska barn skyddas från olaglig användning av narkotika och från att utnyttjas i framställning och handel med narkotika. Polismyndigheten strävar efter att arbetet med att bekämpa illegal handel eller framställning av narkotika också tar sikte på att ge barn ett sådant skydd. Det kan bland annat handla om att ha särskilt fokus på barn i det brottsförebyggande arbetet samt i övrigt lokalt brottsförebyggande arbete.

## 2.4 Införsel av narkotika till Sverige

<sup>29</sup> Estrada et al., Den ojämlika brottsligheten – lagföringsutveckling i demografiska och socioekonomiska grupper (2020).

<sup>30</sup> CAN, Skolelevs drogvanor 2020, (2020).

<sup>31</sup> Brå, Narkotikaanvändning och misstanktar om eget bruk bland ungdomar i Stockholm, (2017).

<sup>32</sup> Estrada et al., Den ojämlika brottsligheten – lagföringsutveckling i demografiska och socioekonomiska grupper, (2020).

<sup>33</sup> Bäckman et al., Könsskillnader i brott – hur kan det förklaras, (2018).

Merparten av den narkotika som förekommer och missbrukas i Sverige har sitt ursprung utanför landet. Smugglingen till Sverige tillgår på olika sätt men vanligtvis sker leveranserna via transitländer från ursprungsländerna. Exempelvis har kokain sitt ursprung i flera länder i norra Sydamerika, i första hand Colombia, heroin från Afghanistan, cannabisharts från Marocko och syntetiska droger som amfetamin och ecstasy tillverkas till stor del i illegala laboratorier i Europa. Smugglingsmetoderna varierar beroende på avstånd och tillgången till transportmedel. Ett vanligt tillvägagångssätt är att missbruka de kommersiella handelsvägarna som att exempelvis att gömma narkotikan i containrar, lastbilstransporter och i flygtransporter. Sverige utgör en del av den europeiska narkotikamarknaden till vilken smugglingen av narkotika som producerats utanför EU oftast sker via de större europeiska hamnarna och flygplatserna samt via yttre landgränspassager för vidare transport inom EU till Sverige. Smugglingen kan även ske direkt till Sverige. Narkotika som produceras inom EU smugglas via andra EU-länder till Sverige. Införseln av narkotika till Sverige genomförs i de flesta fall av internationella organiserade kriminella nätverk.

Införsel av narkotika till Sverige bidrar bland annat till det narkotikarelaterade våldet i utsatta områden. Polismyndigheten har därför tagit initiativ till nedan beskrivna nationella projekt för att minska införseln av narkotika.

En viktig åtgärd för att förhindra konflikter och våldsdåd i utsatta områden är att rikta in sig på tillförseln av narkotika till Sverige. Nationellt pågår ett projekt som under tre år riktat in sig på just transporter av narkotika. Tillvägagångssättet innebär en fokusering på mottagaren av narkotikan som transporteras in till Sverige via utlandet. Genom att inrikta arbetet mot mottagaren innebär det att konsekvenserna och utfallet av åtgärden blir större än om de skulle riktats mot en chaufför som transporterar narkotikan. Projektet har varit framgångsrikt och har därför förlängts.

## 2.5 Illegal handel med narkotikaklassade läkemedel

Illegal handel med narkotikaklassade läkemedel förekommer i växande omfattning i Sverige.<sup>34</sup> Under senare år har läkemedel som innehåller syntetiska opioider, exempelvis Tramadol, varit särskilt efterfrågade. Produktionen av narkotiska läkemedel sker oftast legalt i läkemedelsproducerande industrier. Vägen från den legala produktionen till missbruksmarknaderna sker ofta genom avledning från legala marknadsflöden till illegala. Detta sker i olika distributionsled, exempelvis direkt från fabriken genom korruption, stölder, falska läkemedelsåterförsäljare, genom oseriösa återförsäljare av narkotiska läkemedel eller genom receptförskrivning av mindre seriösa läkare. I somliga fall köps narkotikaklassade läkemedel lagligt i vissa länder av kriminella och smugglas därefter till Sverige.

Vägen från den legala produktionen till missbruksmarknaderna sker ofta genom kriminell avledning av delar av det ursprungligen legalt färdigproducerade läkemedlet. Fenomenet är vanligast i länder med svagare kontroll- och rättssystem som samtidigt har en läkemedelsproduktion. De avledda läkemedlen smugglas sedan vidare till missbruksmarknaderna, där ibland till Sverige. Produktion av illegala läkemedel förekommer i mindre omfattning i Sverige. I de fall som avslöjats i Sverige har produktionen skett utifrån råsubstanter som

<sup>34</sup> Polismyndighetens underrättelseverksamhet.

antingen tillverkats illegalt av kriminella aktörer eller har avletts från underproducenter till läkemedelsindustrier som producerar råvarorna till läkemedlen.

## **2.6      Illegal produktion av narkotika**

Illegal produktion och handel med narkotika renderar stora kriminella förmögenheter och bidrar till att upprätthålla och vidareutveckla den organiserade brottsligheten. Sverige är emellertid i första hand ett mottagarland för narkotika. Framställning av narkotika sker på olika sätt beroende på vilken typ av narkotika det rör sig om. Med produktion avses framställning av narkotika eller slutbearbetning av en substans till ett konsumtionsbart narkotiskt preparat för försäljning till missbruksledet.

Den begränsade produktion som förekommer i Sverige domineras av cannabis och hänförs enligt Polismyndighetens bedömning i huvudsak till mindre odlingar för personligt bruk. Det förekommer även större industriliknande odlingar med kopplingar till kriminella nätverk men det är förhållandevis ovanligt i Sverige. Det förekommer också ett avslutande produktionssteg av amfetamin i Sverige. Amfetamin är en syntetisk produkt och tillverkas utifrån kombinationer av kemikalier, så kallade prekursorer. Produktion av amfetamin, från prekursorer till narkotikapreparat, är enligt Polismyndigheten en sällsynt företeelse i Sverige. Emellertid, för att undvika upptäckt vid gränskontroll, smugglas amfetamin till Sverige i form av halvfabrikatet amfetaminolja vilket utgör en oljeliknande vätska som kräver ett avslutande produktionssteg för att få fram amfetamin i pulverform. Läkemedelsverket ansvarar för kontrollen av handeln med reglerade prekursorer. Myndigheten samarbetar med Tullverket och Polismyndigheten med syftet att förhindra och avslöja avledning av sådana från den legala handeln till illegal narkotikatillverkning inklusive transithandel med prekursorer. Kontrollen omfattar även transitering av sådana kemikalier via Sverige till exempelvis Norge och Finland.



### 3 Polismyndighetens arbete med att bekämpa den illegala handeln med narkotika under perioden 2015-2018

En av de största omorganisationerna inom svensk statsförvaltning var ombildningen när 21 länspolismyndigheter samt Statens Kriminaltekniska Laboratorium slogs samman till en myndighet, Polismyndigheten. Det innebär att många olika arbetssätt, kulturer och strukturer skulle sammanfogas till en myndighet. Ombildningen har tagit tid, kraft och engagemang. Sakta men säkert och med intensivt arbete samt att genom att sätta problemen i centrum är målsättningen att uppnå ändamålsenlig enhetlighet och positiva effekter i det brottsbekämpande uppdraget.

I avsnittet beskrivs översiktligt hur myndigheten arbetade med att bekämpa den illegala handeln med narkotika under 2015-2018.

#### 3.1 Polismyndighetens styrdokument för arbetet med att bekämpa den illegala handeln med narkotika

Polismyndigheten har sedan 2015 tagit fram, uppdaterat eller reviderat flera styrdokument som har bäring på myndighetens arbete med att bekämpa den illegala handeln med narkotika. Styrdokumenterna ska användas som stöd för det vardagliga arbetet inom myndigheten. Några av dem redovisas översiktligt nedan.

##### 3.1.1 *Polismyndighetens plan för allvarlig och organiserad brottslighet, POI*

Polismyndighetens plan för allvarlig och organiserad brottslighet (POI) baseras på fyra inriktningar, varav två är centrala för narkotikaområdet. Det är bekämpningen av kriminellas påverkan i lokalsamhället med fokus på utsatta områden (prioriterad brottslig verksamhet är bl.a. öppen handel med narkotika) samt bekämpning av tongivande kriminella aktörer som ägnar sig åt brottslighet med nationell spridning (prioriterad brottslig verksamhet är bl.a. narkotika och vapen samt internetrelaterad handel med illegala varor och tjänster). POI:s övriga inriktningar gäller internationell brottslighet samt brottsaktiv inhemsk extremism och terrorism.

I POI fastställs ansvaret för de olika inriktningarna och fördelningen mellan olika ledningsnivåer. Exempelvis framgår det att lokalpolisområdena har huvudansvaret för bekämpningen av kriminellas påverkan i utsatta områden.<sup>35</sup> Polisregionerna har huvudansvar för bekämpning av brottslighet med nationell spridning. Nationella operativa avdelningen, Noa, har huvudansvar för bekämpningen av internationell brottslighet. Polisområdena koordinerar insatser och operationer mellan Noa, polisregion, polisområde och lokalpolisområdena inom varje inriktning.

---

<sup>35</sup> Utsatt område är ett begrepp som Polismyndigheten använder sedan 2015 för att beskriva ett geografiskt avgränsat område eller stadsdel med låg socioekonomisk status och med kriminell påverkan på lokalsamhället. Områdena delas upp i utsatta områden, riskområden och särskilt utsatta områden.

### **3.1.2 Polismyndighetens strategi för arbete i utsatta områden**

Syftet med strategin är att ange hur Polismyndigheten ska arbeta i utsatta områden.<sup>36</sup> Strategin är utformad med utgångspunkt i polisreformen, verksamhetsplanen och den polisoperativa inriktningen samt de lokalt framtagna lägesbilderna och handlingsplanerna. Det innebär att Polismyndigheten strävar efter att medarbetarperspektivet ytterligare ska förstärkas, tryggheten i lokalsamhället ska öka och arbetet mot den organiserade brottsligheten ska fokuseras mot de utsatta områdena enligt Polismyndighetens metodstöd mot lokal organiserad brottslighet.

Strategin vilar på tre huvudinriktningar, en närvarande polis, synkroniserad förmåga och samverkan. Med synkroniserad förmåga avses att verksamhetens samtliga nivåer (ledningsnivåer) ska planeras och styras utifrån den lokala lägesbilden. För detta krävs en samordnad ledning och styrning samt att arbetet sker synkroniserat. Med samverkan avses att problem i de utsatta områdena inte kan lösas av polisen på egen hand utan det krävs förenade krafter från hela samhället. I både proaktivt och reaktivt syfte ska samverkan ske genom att involvera andra samverkansaktörer i ett arbete mot gemensamma mål. Utgångspunkten i arbetet ska vara gemensamma problem- och lägesbilder samt att samtliga organisatoriska nivåer inom Polismyndigheten ska omfattas av denna samverkan.

### **3.1.3 Polismyndighetens strategi för narkotikabekämpning**

Strategin<sup>37</sup> syftar till att underlätta och leda till en enhetlig, strukturerad och rättssäker förmåga i det operativa arbetet samt ökad effektivitet inom såväl det brottsförebyggande som det brottsutredande arbetet på narkotikaområdet. Strategin baseras på tre huvudinriktningar; renodling, samverkan och kunskap.

Med renodling avses att målsättningen för Polismyndighetens arbete mot narkotika ska vara att öka fokuseringen på myndighetens kärnuppdrag, dvs. öka tryggheten och bekämpa brottsligheten i samhället. Samverkan tar höjd för att narkotikabrottsligheten är omfattande och komplex. Polismyndighetens samverkan med andra statliga myndigheter, landsting, kommuner och frivilligorganisationer är viktiga delar i det brottsbekämpande uppdraget även avseende narkotika. För att förebygga skadeverkningarna krävs en fungerande nationell och internationell samverkan samt kunskaps- och informationsutbyte mellan såväl flera av samhällets aktörer som mellan svenska och utländska myndigheter och internationella organisationer.

### **3.1.4 Handbok för narkotikabekämpning**

Till stöd för åtgärder i verksamheten har Polismyndigheten också beslutat om en handbok för narkotikabekämpning<sup>38</sup> som tillsammans med strategin syftar till att säkerställa en rättssäker förmåga till ett strukturerat operativt arbete inom myndigheten mot den illegala handeln med narkotika. Handboken är tänkt att fungera som ett verksamhetsstöd för narkotikabekämpning både ifråga om förebyggande och utredande verksamhet. Den beskriver bl.a. beprövade polisära metoder vilka är rättsligt säkerställda. De arbetsmetoder som beskrivs i

---

<sup>36</sup> Polismyndigheten strategi för arbete i utsatta områden, PM 2018:26.

<sup>37</sup> Polismyndighetens strategi för narkotikabekämpning, PM 2019:15.

<sup>38</sup> Polismyndighetens handbok för narkotikabekämpning, PM 2019:14.

handboken är sådana metoder som visat sig vara effektiva och fokuserar på olika miljöer som ungdomar, krogmiljö och evenemang. I handboken vägleds medarbetarna om rättsliga aspekter beträffande elektronisk kommunikation och hanteringen av trafikdata, viktiga straffprocessuella lagrum, processen för droganalys, rättsliga förutsättningar för sök med hund i skolmiljö och rättsliga aspekter på unga lagöverträdare.

### **3.2 Arbetet på regional och lokal nivå**

Polismyndighetens brottsförebyggande arbete, spanings- och insatsverksamhet samt utredningsverksamheten som sker inom lokalpolisområdena är en viktig del av myndighetens uppdrag att förhindra, upptäcka och vidta åtgärder mot den illegala handeln med narkotika i lokalsamhället. Polismyndigheten arbetar kontinuerligt med att utveckla arbetet på regional och lokal nivå.

Som stöd togs bland annat fram ett metodstöd för polisens arbete mot den organiserade brottsligheten i lokalsamhället.<sup>39</sup> Kännedom om var narkotikahandeln bedrivs lokalt samt vetskapen om vilka individer som är aktiva i den lokala illegala handeln med narkotika är grundläggande förutsättningar för att kunna förhindra och motarbeta denna typ av brottslighet. Mätningar av förekomst av narkotika i avloppsvatten förekommer regelbundet i vissa kommuner vilket är ett exempel på en metod som kan användas som stöd för att skapa en lägesbild av den lokala narkotikasituationen i lokalsamhället. Det finns behov av att förstärka det lokala arbetet ytterligare var det finns möjlighet att använda särskilt utbildade medarbetare för ändamålet, exempelvis dem som genomgått utbildning i spaningskoncepten NIGS (nationell ingripande spaning) och NPS (nationell personspaning).

Spaningsverksamheten inom Polismyndigheten baseras på två nationella koncept och arbetsmetoder. NIGS avser i första hand kortare spaningsinsatser som syftar till att upptäcka och ingripa mot brott, till exempel för att ingripa mot en överlåtelse av narkotika på en öppen drogscen. NPS avser i större utsträckning längre spaningsinsatser mot person, ofta med stöd av hemliga tvångsmedel eller andra former av teknikstöd. Denna typ av personspaning kan delvis syfta till bevisinhämtning mot bakgrund av skäligen misstanke men också för att kartlägga viss brottslig verksamhet, exempelvis narkotikabrott, som innefattar kriminell samverkan med andra aktörer. I fall när personspaning används i kartläggande syfte kallas den förspaning.

Det finns även exempel på andra viktiga arbetsmetoder som utvecklats sedan 2015 inom Polismyndighetens och som påverkar förmågan att bekämpa den illegala handeln med narkotika. Exempel på sådana är underrättelseverksamhet, hemliga tvångsmedel, särskilda spaningsmetoder och it-brottscentrum som endast förekommer som verksamheter inom organisatoriska enheter på nationell och regional nivå.

### **3.3 Det internationella arbetet**

---

<sup>39</sup> Metodstöd mot organiserad brottslighet i lokalsamhället (A194.284/2015).

Internationell samverkan bedöms vara avgörande för att lyckas med ambitionen att bekämpa den gränsöverskridande narkotikabrottsligheten varför Polismyndigheten sedan länge ingår i flera internationella forum.

Polismyndigheten arbetar bland annat i Interpol-samarbetet, Europol-samarbetet, Östersjö-samarbetet, det nordiska samarbetet m.m. Samtliga dessa internationella samarbeten hantear narkotikafrågor på både strategisk och operativ nivå. Även EMPACT<sup>40</sup> (Europeiska sektorsövergripande plattformen mot brottshot) är en viktig struktur för ett långsiktigt myndighetsgemensamt samarbete inom vissa särskilt prioriterade brottsområden, däribland narkotika. De EU-gemensamma prioriteringarna inom EMPACT och dess inriktningar är implementerade som riktlinjer för Polismyndighetens underrättelseverksamhet.

I Polismyndighetens operativa arbete mot gränsöverskridande narkotikabrottslighet är de verktyg som erbjuds inom ramen för Europol- och EMPACT-samarbetet av väsentlig betydelse för att minska inflödet av narkotika till landet och för att öka lagföringen. Utöver detta finns också väl utvecklade verktyg och samarbetsstrukturer med länder utanför EU på såväl operativ som strategisk nivå, exempelvis inom ramen för Interpol-samarbetet och de nordiska polis- och tullsambandsmännen.

Prioriteringarna inom Polismyndighetens internationella samarbete mot narkotika utgår från nationella och internationella lägesbilder, däribland EU:s hotbilsbedömning avseende grov och organiserad brottslighet (EU SOCTA). Som en del av EU SOCTA läggs EU:s gemensamma prioriterade brottsområden fast vilka även utgör Sveriges nationella inriktningar för underrättelsearbetet samt för den gränsöverskridande brottsbekämpningen i samtliga nationella brottsbekämpande myndigheter.

I arbetet mot den dolda handeln med narkotika har regelbundet och över tid vidtagits åtgärder som syftar till ett underrättelseutbyte med andra brottsbekämpande myndigheter internationellt. Det sker bland annat genom de etablerade strukturerna för brottsbekämpande samarbete inom Europa och genom samarbete med övriga internationella partners, som exempelvis Interpol. Den ökande medvetenheten och operativa aktiviteten internationellt mot cyberrelaterad brottslighet har inneburit en större möjlighet att kartlägga och inleda förundersökningar mot den narkotikarelaterade kriminaliteten som sker i den digitala miljön.

Generella behov av förbättrande åtgärder som kommer till uttryck i SOCTA:n handlar bl.a. om effektivare utredningar mot kriminella strukturer och prioriterade brott, att förhindra brottsvinster och förebygga kriminell infiltration i legala ekonomiska system samt anpassning av polisära och rättsvårdande åtgärder till den digitala samhällsutvecklingen. Dessa åtgärder förutsätter i sin tur vissa utvecklingsarbeten. Bland annat nämns tillgång till information, snabba informationsutbyten och en gemensam prioriterad lista över high value targets. Vidare berörs designade åtgärder mot specifika brott som exempel narkotika och vapen samt en europeisk penningtvättslag.

---

<sup>40</sup> EU Policy Cycle Revised Terms of Reference (EMPACT).



## 4 Polismyndighetens arbete med att bekämpa den illegala handeln med narkotika under perioden 2019-2021

Polismyndigheten fick i augusti 2019 i uppdrag att ytterligare förstärka arbetet för att bekämpa narkotikan. Nationella operativa avdelningen inhämtade under perioden information från samtliga polisregioner om hur arbetet med att bekämpa den illegala handeln med narkotika bedrevs och vilka eventuella behov som fanns i polisregionerna. Polismyndigheten överlämnade i juni 2020 en delredovisning av föreliggande uppdrag. I arbetet med delredovisningen lades tyngdpunkten på att ta fram en problembild. Även de åtgärder som hade vidtagits för att minska narkotikahandeln på offentliga platser, utvecklingen av arbetsmetoder samt samverkan med andra myndigheter redovisades.

Polismyndigheten arbetade under 2020 och 2021 intensivt med den information som kom via Europol från olika krypterade kommunikationskanaler som användes av kriminella aktörer. Stora delar av myndighetens resurser inom underrättelseverksamheten, utredningsverksamheten och den forensiska verksamheten användes för att omhänderta informationen. Som ett resultat av myndighetens arbete kunde bland annat ett stort antal planerade och pågående leveranser av illegal narkotika stoppas från att föras in i landet. Flera planerade mord med anknytning till den illegala handeln med narkotika förhindrades också.

Härefter har ytterligare ett antal åtgärder vidtagits. Bland annat har behov av en förstärkt narkotikautbildning framkommit och utbildningen har kravställts, Polismyndighetens deltagande i gränsöverskridande samarbeten har inventerats och ett narkotikanätverk har successivt byggts upp inom myndigheten. De personer som har utsetts till kontaktpersoner för respektive polisregion i narkotikanätverket ska bland annat säkerställa ett fungerande informationsflöde mellan den nationella och regionala nivån och bidra till det pågående utvecklingsarbetet.

Polismyndigheten har också strävat efter att öka synligheten i lokalsamhället i takt med tillväxten inom myndigheten. Just polisiär synlighet bedöms ha en reducerande effekt på till exempel förekomsten av öppna drogsccener. Områdespolisverksamheten utgör också en viktig del av det brottsförebyggande uppdraget.

### 4.1 Polismyndighetens underrättelseverksamhet

Polismyndighetens underrättelseverksamhet är en annan viktig del av myndighetens arbete för att bekämpa den illegala handeln med narkotika som ytterligare förstärktes under denna tidsperiod. Information från hela det brottsbekämpande arbetet utgör basen för underrättelseverksamhetens strategiska kartläggning av brottsligheten och utgör underlag för Polismyndighetens operativa insatser. Underrättelseverksamheten bedrivs på nationell, regional och polisområdesnivå inom myndigheten. Verksamheten skapar viktiga underlag för planeringen och genomförandet av samtliga åtgärder i det brottsbekämpande arbetet.

Underrättelseverksamheten bidrar till bekämpningen av den illegala handeln med narkotika vilket har utvecklats under arbetet med regeringsuppdraget. Under samma period har underrättelseverksamheten också blivit mer internationellt inriktad bland annat genom ett ökat samarbete med Europol och i den gemensamma europeiska samarbetsstrukturen EMPACT.

Underrättelseverksamheten arbetar idag mer mot den illegala handeln med narkotika i digital miljö genom bland annat kunskapsutveckling, metodutveckling och samarbete inom Polismyndigheten. Under perioden har det genomförts en insats mot nätförsäljning av narkotika som resulterade i att ca 10 000 köpare av narkotika identifierades. Operationen genomfördes samordnat nationellt inom vilken polisen gjorde hembesök hos flertalet av köparna. Inom samma insats identifierades ca 100 säljare av narkotika. Flera av köparna och säljarna har lagförts.

Underrättelseverksamheten ökar således Polismyndighetens förmåga att bekämpa den illegala handeln med narkotika. Ett effektivt underrättelsearbete förutsätter att flödet av information och underrättelser om narkotikabrottsligheten mellan myndighetens olika nivåer och verksamhetsgrenar är väl utvecklad. Här finns behov av att ytterligare förstärka befintliga kontaktpunkter för underrättelseutbyte på nationell nivå, region- och polisområdesnivå. Det finns även behov av att förstärka förutsättningarna för Polismyndighetens ledningsfunktioner att beakta underrättelseverksamhetens strategiska produkter som underlag till inriktningsbeslut för det vidare arbetet. Behovet omfattar även omhändertagandet av underrättelseverksamhetens operativa underrättelser som underlag för att inleda förundersökning.

En betydande del av underrättelseverksamhetens information hämtas från myndighetens registersystem. Dessa är strukturerade efter brottskatalogen med begränsade sökmöjligheter vilket försvårar arbetet med underrättelsetjänstens uppdrag att ta fram underlag till läges- och problembilder. Externt finns ett behov av att ytterligare förstärka samarbetet och informationsutbyte med nationella och internationella myndigheter och partners. Det finns liksom behov av att vidareutveckla existerande strukturer för myndighetssamverkan.

Den tekniska utvecklingen har inneburit utmaningar för Polismyndighetens underrättelseverksamhet. Utmaningarna består i att uppdatera kompetensen hos medarbetarna samt att upprätthålla förmågan att avslöja planerad och pågående kriminell verksamhet som i allt högre utsträckning kommuniceras via krypterade digitala medier. Effekterna av kriminella aktörers ökade användning av dolda krypterade kommunikationskanaler blev särskilt märkbara efter att svensk polis delgavs information från EncroChat via Europol. Efter underrättelseverksamhetens sammanställning och analys av den externa informationen framkom en långt mer detaljerad kunskap om den illegala handeln med narkotika riktad till Sverige. Vid sidan av en kraftig uppräknings av antalet svenska kriminella aktörer som opererar i och mot Sverige resulterade analysen i en tiofaldig uppräknings av beräknad mängd narkotika som handlas med i Sverige.

#### **4.2 Arbetet på regional och lokal nivå**

Arbetsmetoden och möjligheten till snabbare lagföring (SLF) har infördes i polisregionerna under denna period. För utredning och lagföring i narkotikaärenden innebär det att risken för att gärningspersoner fortsätter att begå brott minskar eftersom tiden till fällande dom blir kortare. Genom användningen av SLF kan samhället också snabbare erbjuda personer med missbruk eller beroende stöd för att bli av med sitt missbruk och personer som sprider narkotika till andra och som i vissa fall innehar ett stort våldskapital kan snabbare förhindras att fortsätta med sin kriminella verksamhet vilket bidrar till att skydda medborgarna.

En effektiv bekämpning av de olika kriminella nivåerna inom narkotikabrottsligheten förutsätter en kombination av insatser för att upptäcka, förebygga, förhindra, utreda och bidra till

lagföring av narkotikarelaterade handlingar. Det betyder att Polismyndigheten behöver arbeta både med lokala och regionala perspektiv samt ett nationellt och internationellt perspektiv, bland annat avseende den organiserade brottsligheten. Ett lokalpolisområde har organisatoriska enheter för utredning, brottsförebyggande- och ingripande verksamhet. Det utgör en fullgod kapacitet för att bekämpa en narkotikabrottslighet som agerar på de lägre nivåerna, dvs. i gatuledet. För att ett lokalpolisområde ska kunna agera mot narkotikabrottslighet som hänförs till aktörsled ovanför gatuledet krävs ofta tillgång till både hemliga tvångsmedel och personspaning. Det innebär kontakter och samverkan med andra delar av organisationen, inom polisområdet, polisregionen, nationella operativa avdelningen samt övriga avdelningar. Förmågan att samverka inom de olika delarna av Polismyndigheten har därför betydelse för myndighetens samlade förmåga att bekämpa narkotikabrottsligheten och dess aktörer som verkar på olika nivåer.

För att lyckas i arbetet mot ett narkotikafritt samhälle krävs samarbete mellan såväl myndigheter och kommuner som näringsliv och civilsamhället. I polisregion Syd finns goda exempel på ett sådant samarbete. I polisregionen har sju olika aktörer tecknat en gemensam samverkansöverenskommelse, Skåne tillsammans mot narkotika. Överenskommelsen har lett fram till beslut om fyra pågående gemensamma insatser som avser att minska inflödet av narkotika, stöd för att motverka öppna drogscener, erbjudande om kunskap och stöd för att upptäcka missbruk av narkotika bland barn och ungdomar samt ökad samverkan kring unga vuxna.

### 4.3 Kompetensförsörjning

Med kompetens avses här att ha för uppgiften relevanta kunskaper, färdigheter, erfarenheter, egenskaper och attityder samt förmågan att omsätta dessa i handling i relation till situationen och sammanhanget.<sup>41</sup> Utvecklingen av den illegala handeln med narkotika ställer stora krav på myndighetens kompetensförsörjning. Polismyndigheten arbetar hårt för att säkerställa tillväxten av medarbetare och tillskottet av rätt kompetens för en förbättrad förmåga. Härutöver behöver myndigheten fortsatt utveckla verksamhetsanpassade utbildningar för att berörda medarbetare ska ha erforderlig kompetens. Under perioden har kravställan för en ny utbildning avseende narkotika tagits fram.

---

<sup>41</sup> Polismyndighetens strategi för kompetensförsörjning, PM 2019:29.





## 5 Polismyndighetens analys

Den organiserade brottsligheten<sup>42</sup> påverkar och har över tid påverkat samhället i ett större perspektiv. När samhällets sårbarheter börjar utnyttjas systematiskt av den organiserade brottsligheten uppstår risker för människor i vardagen och hot mot samhället i stort. Det beror på att den organiserade brottsligheten är just organiserad och därför förmår att systematiskt utnyttja sårbarheterna. Genom att de brottsvinster som genereras investeras i nya eller mer omfattande brottsupplägg växer problemet och den organiserade brottsligheten blir en katalysator för den negativa brottsutvecklingen. Givet att ett relativt stort antal sårbarheter har uppstått i samhället och den organiserade brottsligheten under en längre tid har genererat större och större brottsvinster är den organiserade brottsligheten idag ett allvarligt hot mot samhället. Den organiserade brottsligheten och dess andel av den totala brottsligheten kommer att fortsätta att växa och växa snabbt om inte sårbarheterna och den organiserade brottslighetens förmåga att utnyttja dessa reduceras. Samspelet mellan olika strategiska sårbarheter och den organiserade brottsligheten gör att den negativa brottsutvecklingen både är kraftig och oförutsägbar.

Det finns en lång rad exempel på hur strategiska sårbarheter utnyttjas av organiserad brottslighet vilket resulterar i allvarliga konsekvenser. Ett exempel är hur ökad efterfrågan på narkotika tillsammans med brister i integrationen gör det möjligt för kriminella nätverk att rekrytera unga personer för en mycket omfattande narkotika- och våldsbrottslighet med starka kopplingar till utsatta områden.

Den illegala handeln med narkotika är ofta gränsöverskridande och kräver en organisatorisk struktur för att genomföras i form av ett samarbete mellan flera än två personer. Att brotten dessutom sker över tid för ett vinningsyfte medför att den illegala handeln kan anses som organiserad brottslighet. Drivkrafterna utgörs dels av efterfrågan av missbrukssubstanser i befolkningen och dels av de brottsvinster som den illegala narkotikahandeln genererar.

De högre nationella och internationella nivåerna i ett kriminellt nätverk karaktäriseras generellt av förmågan att agera som innovativa entreprenörer som ställer sig utanför samhällets lagar och regelverk. Innovationen innebär förmågan att hålla sig uppdaterad om de delar av samhället som har betydelse för och som påverkar den kriminella verksamhet som personen antingen leder eller koordinerar. Basen i narkotikanätverken utgörs av individer som rekryterats till eller som själva valt att ansluta sig till den brottsliga verksamheten.

I ett internationellt perspektiv gäller följande för kriminella aktörer som verkar på de högre nivåerna. Sådana aktörer väljer ofta att skaffa sig internationella kopplingar och kontakter som baseras på till exempel kulturer, etnicitet och språk vilket i stor utsträckning underlättar byggandet av gränsöverskridande kontaktnät och kriminella strukturer. Kulturen inom de kriminella nätverken bygger ofta på konkurrens och ett högt våldskapital.

Narkotikahandeln kan liknas vid en marknad där utbyte av varor mot pengar sker i konkurrens med andra aktörer. Ur ett marknadsperspektiv är inte narkotikamarknaden en marknad

---

<sup>42</sup> Att en kriminell aktör är organiserad betyder inte att det rör sig om en enhetlig och hierarkisk organiserad aktör. Organisation sker på olika nivåer och i olika fenomen där många aktörer kan verka på samma arena och efter samma logik och därmed tillsammans generera en viss effekt.

utan ett kluster av olika marknadstyper som baseras på sociala relationer i olika led från produktion, grossist, distribution och till missbruksledet. Tillgången till ny teknologi och internet som erbjuder krypterad kommunikation och anonyma transfereringar har sannolikt bidragit till en utvecklad geografisk mobilitet samt möjligheten för aktörerna att agera fritt.

Mot bakgrund av ovanstående analys och under arbetet med regeringsuppdraget har Polismyndigheten tillsammans med övriga berörda myndigheter arbetat fram ett antal områden där behov av åtgärder har identifierats. Det gäller både åtgärder som kan vidtas inom Polismyndigheten och åtgärder som kan vidtas för att myndigheterna tillsammans ska kunna förstärka bekämpningen av den illegala handeln med narkotika.

De åtgärder som ska vidtas internt vid Polismyndigheten och de behov och förslag som berör eller involverar andra aktörer redovisas i avsnitt 6 och 7. Åtgärderna syftar till att minska de kriminella aktörernas handlingsutrymme, undanröja vissa strategiska sårbarheter, försvåra krypterad kommunikation samt öka samhällets möjligheter att återta brottsvinster. Samverkan mellan myndigheter är en tydlig framgångsfaktor och det finns stora behov av att stärka den förmågan ytterligare. Ett långsiktigt och strukturerat samarbete med nationella och internationella brottsbekämpande myndigheter genom Europol samt inom den europeiska samarbetsstrukturen EMPACT är andra viktiga förutsättningar för att förhindra införseln av narkotika till Sverige.

## 6 Polismyndighetens fortsatta arbete med att bekämpa den illegala handeln med narkotika

Polismyndighetens tillväxt är nödvändig för att kunna förstärka och ytterligare utveckla myndighetens arbete med att bekämpa den illegala handeln med narkotika som en del av att minska brottsligheten och öka tryggheten i samhället. Därtill kommer att det tar relativt lång tid att utbilda och vidareutbilda poliser för erforderliga specialistkunskaper inom narkotikaområdet. Myndigheten måste därför kunna identifiera och internt genomföra sådana förändringar som innebär att tillgängliga resurser ger största möjliga effekt. I avsnittet redovisas bland annat inriktningen för myndighetens fortsatta arbete.

Det långsiktiga samarbetet mellan Polismyndigheten och Tullverket vid bland annat strategiska gränspassager över yttre och inre gräns och i gränsnära områden är ett område där Polismyndigheten bedömer att en systematisk, nära och fungerande samverkan mellan Polismyndigheten och Tullverket är avgörande för att förhindra att gränsövergångar utnyttjas av den organiserade brottsligheten. Den illegala handeln med narkotika är en central del av de kriminella aktörernas aktiviteter och utgör ofta den huvudsakliga inkomstkällan för gränsöverskridande organiserad brottslighet. För att ytterligare förstärka samarbetet mellan myndigheterna behövs ett systematiskt samarbete. Behovet har påtalats vid intervjuer med företrädare för polisregionerna och i arbetet med föreliggande regeringsuppdrag. Även Tullverket delar bedömningen.

Polismyndigheten har därför tagit initiativ till ett systematiskt och strukturerat samarbete med Tullverket. I arbetet bör ingå att vidta åtgärder för gemensam inriktning för och förstärkning av det gränsnära samarbetet, säkerställande av informationsdelning i den utsträckning som lagstiftningen tillåter samt en gemensam plan för utveckling och uppföljning av bekämpning av den illegala handeln med narkotika. I arbetet kan också ingå att utreda möjligheterna för ett gemensamt underrättelsesystem för att kunna dela information enligt Brås förslag i rapporten Narkotikamarknader samt att se över möjligheterna till en gemensam forensisk databas.

Syftet ska vara att skapa bättre förutsättningar för såväl strategisk som operativ planering baserat på ett gemensamt lägesbilsarbete som kan stödja och inrikta det gemensamma brottsbekämpande arbetet vid gränspassager. I arbetet kan också ingå en genomlysning av möjligheten till samordning och samnyttjande av respektive myndighets tekniska utrustning och metoder inklusive att undersöka möjligheten till samordnade kontrollinsatser i inflödet av fordon och containerlastar.

Polismyndigheten och Tullverket förväntas genom samarbetet få långsiktigt bättre förutsättningar för att arbeta mot den globaliserade och gränsöverskridande brottsligheten. Genom att systematiskt samordna och inrikta samverkande åtgärder mellan Tullverket och Polismyndigheten uppnås en stabil och kraftsamlande myndighetensgemensam förmåga för att kunna upptäcka, förhindra, stoppa, utreda och bidra till lagföring av aktörer som förser grossist, distributionsled och missbruksled med narkotika, vapen och andra illegala varor.

Den nationella IBM-strategin<sup>43</sup> utgör ett viktigt verktyg för att styra myndigheternas arbete mot gemensamma mål där myndighetssamverkan sker i olika omfattning på operativ nivå. Sverige ska även beakta EU-kommissionens riktlinjer för samarbete mellan gränskontroll och tullmyndigheter som arbetar vid yttre gräns.<sup>44</sup>

En förutsättning för att kunna bekämpa den gränsöverskridande illegala handeln med narkotika är också att Polismyndigheten och Tullverket har ett utbyte av kunskap och information om kriminella aktörers agerande och hur det påverkar Sverige. Kunskap och information om hur den gränsöverskridande illegala handeln med narkotika är organiserad i andra länder och länkad till Sverige är en förutsättning för att exempelvis bekämpa den gränsöverskridande smuglingen. Polismyndigheten ska därför, tillsammans med övriga nationella brottsbekämpande myndigheter, fortsätta arbeta med att ytterligare förbättra förutsättningarna för Sveriges strategiska och operativa engagemang, och då i första hand i EMPACT. Polismyndigheten tillsammans med övriga brottsbekämpande myndigheter har sedan en tid arbetat med att vidareutveckla det nationella arbetet med EMPACT med målet att bland annat förstärka bekämpningen av den gränsöverskridande narkotikahandeln. Polismyndigheten har bland annat beslutat att inrätta ett myndighetsgemensamt taktiskt forum som ska omhänderta den nationella delen av det myndighetsgemensamma arbetet inom EMPACT. I forumet ska samlas kunskap om respektive myndighets operativa och strategiska arbete och beredas underlag bland annat till förslag om beslut om resurser och svenskt engagemang i operativa aktiviteter.

Vid Polismyndigheten pågår just nu arbete för att ytterligare höja kompetensen, förstärka och utveckla myndighetens utvecklingsverksamhet, förtydliga processtyrningen samt att genomföra nödvändiga organisatoriska förändringar. Ett sådant område är Polismyndighetens arbete med förmågeutveckling. Med förmågeutveckling avses utveckling av den kombination av förutsättningar eller färdigheter som krävs för att över tid kunna utföra en viss operativ verksamhet. I arbetet med förmågeutveckling finns stor potential och målet är att öka den brottsbekämpande effekten med begränsad resurs genom att förändra angreppssätt och organisationen. Polismyndigheten har även tagit initiativ till att stärka förmågan till framtidsplanering genom att starta upp en ny funktion med uppdrag att bedriva ett mer systematiskt arbete med omvärldsanalys, strategisk analys och strategiskt framsynsarbete.

Idag sker den illegala handeln med narkotika ofta i den digitala miljön. För marknadsföring, beställningar och betalning används krypterade kommunikationsmedel och de inblandade aktörerna kan förbli anonyma utan någon större risk för att bli upptäckta. Polismyndigheten bedömer att det är en förutsättning att medarbetarna vid myndigheten har rätt kompetens och rätt verktyg, både rättsliga och tekniska, för att kunna bekämpa den illegala handeln i digital miljö på ett effektivt sätt. Kompetensen i detta avseende ska höjas. Polismyndigheten avser att utbilda och vidareutbilda medarbetare för att kunna förstärka och utveckla arbetet med att bekämpa illegal handel med narkotika i den digitala miljön. Det gäller samtliga medarbetare i myndighetens ingripande-, underrättelse- och utredningsverksamhet.

---

<sup>43</sup> Nationell strategi för europeisk integrerad gränsförvaltning 2021 – 2023, Polismyndighetens dnr A014.841/2021.

<sup>44</sup> Guidelines for the co-operation between Customs Administrations and Border Guards, som presenterades första gången i Customs Policy Group, CPG, den 25 april 2016.

Utbildning av poliser och utredare i polisregioner om till exempel kryptovaluta och appar kommer att öka förståelsen och därigenom öka möjligheterna att bland annat kunna följa den illegala handeln och säkerställa bevisning.

Polismyndigheten behöver därför över tid skapa förutsättningar för och också identifiera vad mer specialiserad kompetens innebär för förmågan att ingripa mot och utreda den narkotikarelaterade brottsligheten i förhållande till annan prioriterad verksamhet.

Inom ramen för en pågående utredning föreligger regelbundet behov av att undersöka datorer och telefoner för att kunna styrka till exempel överlåtelsebrott. Polismyndigheten avser därför avsätta resurser för att polisregionerna ska få tillgång till fler licenser för att kunna genomföra sådana undersökningar. Det föreligger ett större behov av tekniska bevis vid utredningar om narkotikabrott och skjutningar då de i många fall är kopplade till ett underskott på vittnesuppgifter.

Inom Polismyndighetens underrättelsefunktioner och utredande verksamhet finns behov av att höja kunskapen och förmågan att hantera och bearbeta större datamängder som exempelvis vid tömningar av telefoner och datorer. Det behövs vidare en förstärkning av antalet kvalificerade förundersökningsanalytiker. Bristen på denna kunskap blir särskilt tydlig vid mer omfattande utredningsärenden. Det finns även behov av att kunna använda ett forensiskt stöd i utredningsarbetet. Det gäller till exempel inom it-området, för övrig forensisk kunskap och teknik som kan identifiera och binda gärningspersoner till brottet.

Polismyndighetens brottsförebyggande arbete behöver även fortsatt prioriteras och förstärkas för att bidra till en minskad brottslighet och en ökad trygghet. Den lokala lägesbilden är tillsammans med nationella och regionala prioriteringar viktiga delar i planeringen och genomförandet av verksamheten. Inom ramen för denna planering finns exempelvis möjlighet att inrätta fokusgrupper särskilt inriktade på vapen, våld och narkotika. Inom Polismyndigheten pågår kontinuerligt arbete för att förbättra och genomföra förändringar för att utveckla användningen av lägesbilder på olika nivåer.

För att framtagna arbetsmetoder för att bekämpa narkotikabrottsligheten ska få genomslag, som till exempel Polismyndighetens strategi för narkotikabekämpning och ANDTS-strategin, krävs en strukturerad lokal samverkan. På så vis skapas möjligheter och förutsättningar för att samordna en eller flera lokala arbetsmetoder som kan bidra till varandra mot exempelvis öppen narkotikahandel. Polismyndighetens metod för att kartlägga öppen handel med narkotika som tillämpas i lägesföljningen av utsatta områden kunna utvecklas vidare till att bli en gemensam enhetlig metod. Här avser Polismyndigheten fortsatt utveckla den lokala samverkan tillsammans med berörda aktörer.

Inom myndigheten har ett nationellt projekt påbörjats för att höja förmågan att återta brottsvinster i alla led inom både ingripande- och utredningsverksamheten. Även underrättelseverksamheten deltar i projektet. Under hösten 2021 sammanställdes underlag till kompetenshöjande insatser som kommer att genomföras under 2022.

Polismyndigheten avser därtill att stärka myndighetens arbete för en ökad jämställdhet och jämlikhet. Det kommer att ske genom att sprida framgångsrika arbetsmetoder samt öka polisanställdas kunskap inom området. För att minska klyftorna mellan könen behöver Polismyndigheten använda arbetsmetoder för tidig upptäckt av flickor och kvinnor i riskzonen.

Ett exempel på en sådan metod är Mumin som har som mål att ge snabbare behandling till unga som missbrukar droger. Metoden omfattar flera åtgärder från tiden från att personen med missbruk grips av polis och framåt i tid. I metoden ingår att ge stöd, rådgivning och vård till den som behöver vård samt stöd till familjen som i sin tur kan bidra till att få personen som missbrukar att avsluta sitt missbruk. Ytterligare ett exempel är arbetet i lokalpolisområde Motala som använder en lokal handlingsplan mot narkotika. I handlingsplanen anges att arbetet ska riktas bland annat mot flickor och kvinnor.

Med målet att öka upptäckten av missbrukande unga flickor och kvinnor behöver Polismyndigheten också särskilt belysa tecken på missbruk av narkotika hos flickor och kvinnor. Polismyndigheten bör även inventera hur samverkan bedrivs med andra myndigheter, kommuner och landsting för att upptäcka och ge stöd till flickor och kvinnor med missbruk.

Inom Polismyndigheten kartläggs för närvarande kvinnors roll i kriminella miljöer. I arbetet ingår bland annat att lämna förslag på hur Polismyndigheten i större utsträckning bör beakta kvinnors egen kriminalitet, men även hur Polismyndigheten behandlar kvinnor ur ett JiM-perspektiv<sup>45</sup>. Den första delen av arbetet ska redovisas i januari 2022.

Polismyndigheten anser också att Sveriges kommande ordförandeskap i EU erbjuder en god möjlighet att lyfta det gemensamma behovet av att ytterligare förstärka arbetet mot den internationella och gränsöverskridande narkotikabrottsligheten.

---

<sup>45</sup> Jämställdhetsintegrering i statliga myndigheter.

## 7 Behov av åtgärder för att ytterligare bekämpa den illegala handeln med narkotika

I avsnittet redovisas vilka behov Polismyndigheten har för att kunna förstärka bekämpningen av den illegala handeln med narkotika. Att åtgärder vidtas är nödvändigt för att samhället ska kunna bekämpa den illegala handeln med narkotika som också är en central del av den organiserade brottsligheten. Polismyndigheten välkomnar därför flera av de förslag som lagts fram i statliga utredningar<sup>46</sup> under den senaste tiden. Det gäller till exempel Skärpta straff för brott i kriminella nätverk (SOU 2021:68), Kommuner mot brott (SOU 2021:49) samt 2020 års förverkandeutredning (Ju 2020:16).

Myndigheten har också i december 2021 överlämnat förslag till Regeringskansliet på ytterligare åtgärder som behövs för att bekämpa den organiserade brottsligheten. Även dessa åtgärder bedöms få stor effekt i arbetet med att bekämpa den illegala handeln med narkotika.

### 7.1 Kontroller av inrikes post

Den illegala handeln med narkotika är en central del av de kriminella aktörernas aktiviteter och utgör ofta den huvudsakliga inkomstkällan för den gränsöverskridande organiserad brottslighet. En stor del av den illegala narkotikahandeln sker i dag via internet och denna handel bedöms öka för varje år.

Narkotika som säljs över internet skickas hem till den enskilde köparen. Försäljningen över internet medför att en stor mängd narkotika och andra missbrukssubstanser transporteras i det nationella postflödet. Således skickas och sprids narkotika i dag via sorteringsterminaler, brevbärarkontor och utlämningsställen runt om i landet. Enligt Polismyndighetens uppskattning skickas upp till en miljon narkotikaförsändelser med inrikes post varje år. Det är i huvudsak brev som används för narkotikaleveranser. Den troliga anledningen till det är att paket är spårbara och att det därför finns en större risk för upptäckt vid användning av paket. Mindre brev innehållande narkotika delas ut direkt i den enskildes postlåda. Skrymmande brev och paket lämnas ut hos ombud. Det förekommer även att narkotika skickas i rekommenderade brev där betalning sker i samband med att ett brev hämtas ut.

Narkotika utgör endast en del av den omfattande handeln med illegala eller farliga varor där varorna skickas via post. Dopningsmedel och prekursorer för framställning av narkotika är exempel på andra olagliga varor som säljs över internet och skickas hem till enskilda. Det förekommer också att läkemedel som inte är narkotikaklassade säljs via internet av någon som inte har tillstånd till det och därefter skickas hem till enskilda via post. Illegala vapen, explosiva varor och förfälskade id-handlingar är exempel på andra varor som förekommer i postflödet.

Behovet av kontroll av inrikes post har framkommit i olika kanaler, till exempel i inventeringen av det arbete som bedrivs i polisregionerna för att bekämpa den illegala handeln med narkotika, vid workshops i arbetet med regeringsuppdraget samt i



underrättelseverksamheten. Behovet har också framförts genom myndighetens expert i postlagsutredningen, SOU 2021:29, samt i Polismyndighetens remissvar på samma utredning.

Polismyndigheten anser med hänsyn till ovanstående att fler möjligheter för kontroller av inrikes post bör utredas vidare, bland annat avseende behov och rättsliga förutsättningar för kontroller av inrikes post. Det finns behov av att se över olika former av kontroll av inrikes post, som till exempel narkotikadetekterande utrustning och rutinmässig röntgen. Tullverket har också mycket goda erfarenheter av användning av specialsökhundar vid kontroller av utrikes post. Möjligheten att använda specialsökhundar hos aktörer som hanterar inrikes post för att eftersöka misstänkta försändelser alternativt möjligheter för Polismyndigheten att få tillträde till postterminalerna för att där låta myndighetens specialsökhundar söka efter misstänkta försändelser utan att en förundersökning har inletts kan vara effektiva.

Möjligheterna för de brottsbekämpande myndigheterna att bekämpa den illegala handeln med narkotika som sker över internet, försändelser med vapen och sedlar kommer sannolikt att öka vid en sådan förändring. Effekten bedöms vara stor eftersom distributionen av narkotika m.m. genom postförsändelser kan begränsas.

## 7.2 Användning av kamerabevakning

I den statliga utredningen Effektivare polisiära åtgärder i gränsnära områden (SOU 2021:92) föreslås åtgärder som syftar till att säkerställa Sveriges förmåga att kontrollera utlänningars vistelserätt och bekämpa brott i sådana områden. I uppdraget ingick bland annat att kartlägga behovet av effektivare polisiära åtgärder i gränsnära områden och föreslå författningsändringar, till exempel när det gäller kamerabevakning, för att effektivisera bekämpningen av brott i sådana områden samt lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredningens förslag ökar sannolikt Polismyndighetens förmåga att bekämpa narkotikarelaterad brottslighet i gränsnära områden. För att upptäcka och utreda brottslighet på narkotikaområdet i stort är det dock många gånger avgörande för Polismyndighetens arbete att medarbetarna kan identifiera och kartlägga färdvägar, omlastnings- och mötesplatser för de fordon som transporterar narkotika och andra fordon som misstänkta personer färdas i och som har beröring med narkotikarelaterad kriminalitet på platser och områden också utanför de s.k. gränsnära områdena. Polismyndigheten är i dagsläget beroende att använda resurskrävande yttre spaning för detta arbete.

Polismyndigheten har därför behov av att kunna använda sig av kamerabevakning i större utsträckning även i andra områden än gränsnära. Detta gäller såväl s.k. ANPR-kameror (som endast samlar in fordonsuppgifter) och vanliga kameror. Det kan vara lämpligt att utreda förutsättningarna för att, utan intresseavvägningar för enskilda kameror på enskilda platser, få kamerabevaka vissa typer av platser men även möjligheterna att behandla insamlad kameramaterial under en längre tid än vad som bedöms vara möjligt idag. Platserna ska vara sådana som Polismyndigheten bedömer som strategiskt viktiga för att kunna bedriva en effektiv bekämpning av den illegala handeln med narkotika. För att uppnå god effekt i bekämpningen av den illegala handeln med narkotika behöver Polismyndigheten också utökade möjligheter att behandla (samla in, bearbeta och analysera) odifferentierat kameramaterial för att i såväl underrättelse- som utredningssyfte företa mönsteranalyser och liknande. Polismyndigheten bör också i framtiden på ett enklare sätt kunna ta del av andra

aktörers kamerabevakning. Trafikverkets kamerabevakning är till exempel av stort intresse för Polismyndighetens verksamhet.

Utökade möjligheter till kamerabevakning enligt ovan bedöms ha goda effekter i Polismyndighetens brottbekämpande uppdrag och öka myndighetens möjligheter att upptäcka, utreda och bidra till lagföring för narkotikabrott.