

Narkotikabekämpning



Informationsklass Öppen

Tillsynsrapport 2025:1

Polismyndigheten, rikspolischefens kansli, juni 2025



Polismyndigheten, tillsynsenheten

Utgivare: Polismyndigheten, Rikspolischefens kansli, 106 75 Stockholm
Diarienummer: A481.095/2024, Saknr: 128
Omslagsfoto: Minna Ridderstolpe, Polismyndigheten
Upplaga: Intrapolis, Internet, tryckt/kopierad i 300 ex

Innehåll

Sammanfattning	4
Förkortningar.....	7
1 Narkotikasituationen i Sverige	8
2 Uppdrag och genomförande	12
2.1 Tillsynsuppdraget.....	12
2.2 Genomförandet	13
2.3 Rapportens disposition.....	13
3 Rättslig reglering.....	15
4 Styrning och ledning.....	21
4.1 Bakgrund.....	21
4.2 Iakttagelser.....	25
4.3 Bedömningar.....	30
5 Underrättelseverksamhet	31
5.1 Bakgrund.....	31
5.2 Iakttagelser.....	33
5.3 Bedömningar.....	36
6 Brottsförebyggande	38
6.1 Bakgrund.....	38
6.2 Iakttagelser.....	39
6.3 Bedömningar.....	42
7 Utredningsverksamhet	44
7.1 Bakgrund.....	44
7.2 Iakttagelser.....	49
7.3 Bedömningar.....	53
8 Uppföljning	56
8.1 Bakgrund.....	56
8.2 Iakttagelser.....	56
8.3 Bedömningar.....	60
9 Rekommendationer.....	62
Bilaga 1	63
Direktiv	63
Bilaga 2	66
Beslut	66

Sammanfattning

Av Polismyndighetens tillsynsplan 2024 framgår att tillsynsärendet ska omfatta en granskning av Polismyndighetens metoder och arbetssätt mot narkotikabrottsligheten ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Vidare ska granskningen uppmärksamma lednings- och styrningsfrågor som kan påverka förutsättningarna för en framgångsrik brottsbekämpning och uppkläring inom narkotikaområdet.

Av regeringens strategi för politiken avseende bland annat narkotika framgår att det övergripande målet är ett narkotikafritt samhälle och en nollvision som innebär att ingen ska dö till följd av läkemedels- och narkotikaförgiftningar. Under åren 2012–2022 avled i genomsnitt 876 personer årligen till följd av läkemedels- och narkotikaförgiftningar.¹ Att Polismyndighetens narkotikabekämpning, med såväl brottsförebyggande som utredande arbete samt relevant uppföljning, är effektiv är därför av stor vikt.

Det saknas dock inriktning och prioriteringar avseende flera av de mål som regeringen angett på narkotikaområdet. Vidare saknas i Polismyndigheten såväl styrande som stödjande dokument avseende narkotikabekämpningen. Att hänvisa till att narkotika ingår i andra övergripande målsättningar kan leda till att narkotikabekämpningen blir nedprioriterad. Det saknas vidare en nationell lägesbild på området vilket försvårar möjligheten att skapa Polismyndighetens inriktning avseende narkotika. Granskningen visar att det är våldsanvändning, och inte kunskap om narkotikamarknaden, som styr vilka prioriteringar som ska göras. Tillsynsenheten konstaterar att delar av narkotikaområdet därmed inte hanteras av Polismyndigheten. En samlad bild och ett bättre kunskapsläge bedöms ge bra förutsättningar för att ta fram en inriktning av narkotikabekämpningen och därefter effektiva och ändamålsenliga åtgärder.

Det finns behov av att klargöra vissa gränsdragningsfrågor beträffande ledning av verksamheten såvitt avser tillämpningen av riktlinjen för ledning av brottsbekämpning i ordinarie organisation (LIO) och hur den riktlinjen förhåller sig till polisens underrättelsemodell (PUM) som fortfarande gäller.

Av verksamhetsbesöken framgår att det finns behov av att skapa förståelse för vad som är brottsförebyggande arbete inom området narkotikabekämpningen. Implementeringen av den brottsförebyggande strategin som har gällt sedan våren 2022 behöver därför prioriteras. Beslutet

¹ SOU 2023:62. *Vi kan bättre! Kunskapsbaserad narkotikapolitik med liv och hälsa i fokus*, s. 385.

från 2022 om brottsförebyggande analysförmåga inom underrättelsetjänsten behöver vidare verkställas i närtid.

Verksamhetsbesöken visar en relativt hög användning av flera olika brottsförebyggande metoder inom narkotikaområdet. Tillsynsenheten anser det vara värdefullt med det starka engagemanget för narkotikafrågor som många ger uttryck för. Brottsförebyggande metoder avseende unga och narkotika behöver utvecklas ytterligare, till exempel behöver rättsläget avseende den så kallade Linköpingsmodellen klargöras, särskilt om metoden ska användas i det brottsförebyggande arbetet.

Även utredningsarbetet avseende unga behöver utvecklas samt den brottsbekämpande förmågan gällande narkotikabrottsligheten via internet. Det finns vidare en del brister i åtgärder som vidtas under handläggningen av narkotikaärenden som bör ses över och förbättras.

Insatser mot narkotikaförsändelser som distribueras via postflödet ger positiv effekt men insatserna behöver göras nationellt och få pågå över längre tid. Ett klargörande behöver också göras att det krävs misstanke om överlåtelsebrott för att vid postterminal kunna beslagta försändelse innehållande misstänkt narkotika. Misstanke om försök till innehavsbrott är inte tillräckligt för beslagtagande i den situationen.

Inom ramen för tillsynsärendet har framkommit indikationer på att information från hemliga tvångsmedel sprids till fler än de som får anses behöriga att ta del av sådan information. Informationsdelning är positivt, men vad gäller hemliga tvångsmedel krävs särskilda överväganden och beslut. Oavsett verksamhetsnytta krävs att chefer och medarbetare iakttar relevanta regelverk för att dela information från hemliga tvångsmedel.

Det komplexa uppdrag Polismyndigheten har kräver ständig utveckling. Det finns emellertid brister vad gäller informationsspridning och implementering av exempelvis ny lagstiftning, JO-uttalanden och avseende LIO. Det krävs bättre och strukturerad informationsspridning, bland annat för att motverka problem där användningen av snabbare lagföring resulterat i avvisade åtal. Att lagföring med flera års straffvärde går om intet ska inte ske på grund av fortsatt bristande informationsspridning.

Informationsflödet åt båda hållen mellan underrättelsetjänsten och utredningsverksamhet har under en längre tid bedömts ha brister. Tillsynsenhetens iakttagelser avviker inte från den uppfattningen men mot bakgrund av att internrevisionen nyligen tagit upp samma frågor görs ingen ytterligare bedömning.

Det är positivt att den nationella månadsuppföljningen från och med januari 2025 innehåller en relativt utförlig redovisning av narkotikabrotten samt en begränsad uppföljning av drograttfylleribrotten.

Verksamhetsbesöken visar att det är en stor variation vad och hur samt i vilken omfattning som narkotikabrotten inklusive drograttfylleri följs upp inom området utredning och lagföring. Det finns dessutom behov av förbättringar när det gäller information och kommunikation om uppföljningen. En dialog om resultatutvecklingen om narkotikabrottsbekämpningen ur ett helhetsperspektiv bör eftersträvas. Det förutsätter dock att det utvecklas verksamhetsuppföljning av det brottsförebyggande arbetet inom området narkotikabekämpning.

Arbetet med målsättningarna från regeringen avseende ungdomar och narkotika behöver förstärkas med tanke på den svaga resultatutvecklingen inom området utredning och lagföring och särskilt vad avser de stora skillnaderna mellan pojkar och flickor.

Resultatutvecklingen de senaste åren beträffande utredning och lagföring inom narkotikabrottsområdet får betecknas som negativ för bruk och överlåtelse av narkotika särskilt med hänsyn till ökningen av resurser. Detsamma gäller drograttfylleri. Bedömningen är svårare att göra beträffande innehav av narkotika. Den kraftiga ökningen som kan hänföras till de så kallade postärendena har dock inneburit en mycket hög nivå av nedlagda ärenden efter inledd förundersökning. Brottsförebyggande rådet (Brå) publicerade under 2025 en rapport avseende handlägningsresultat i brottmålsprocessen. Rapporten visar att även i ett längre tidsperspektiv är resultatutvecklingen negativ.

Förkortningar

ANDTS	Alkohol, narkotika, dopning, tobak och spel
Brå	Brottsförebyggande rådet
CAN	Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning
EMCDDA	EU:s narkotikamyndighet, European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction
FUK	Förundersökningskungörelsen (1947:948)
Inhämt- ningslagen	Lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet
JO	Justitieombudsmannen
LIO	Ledning av brottsbekämpning i ordinarie organisation
LVM	Lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall
Noa	Nationella operativa avdelningen
NSL	Narkotikastrafflagen (1968:64)
PNU	Polismyndighetens nationella utredningsmetodik.
POP	Problemorienterat polisarbete
Preventiv- lagen	Lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott
PUM	Polismyndighetens underrättelsemodell
RB	Rättegångsbalken
UB	Enheten för utveckling av brottsbekämpning

1 Narkotikasituationen i Sverige

Den svenska narkotikamarknaden består av både traditionella illegala droger, nya psykoaktiva substanser och icke-förskrivna narkotikaklassade läkemedel.² Det finns inte inom Polismyndigheten en samlad dokumenterad bild avseende narkotikasituationen i Sverige. Utvecklingen av narkotikaanvändningen är vidare svårbedömd, men det mesta talar för en något ökad användning mellan 2014 och 2022.³

Under 2024 genomförde Folkhälsomyndigheten för andra gången i Sverige en webbundersökning för att få en bild av hur narkotika används.

Undersökningen riktade sig till personer som använder eller har använt narkotika under de senaste tolv månaderna. Resultaten kommer presenteras under 2025. Av den förra webbundersökningen 2021 framgår att de flesta köpte narkotika genom en direkt kontakt, men det var också vanligt att köpa det på en krypterad internetmarknad som Darknet eller via sociala medier. Nya psykoaktiva substanser var den enda substansen som i större utsträckning införskaffades via webbshoppar på öppna internet. De olika beställda substanserna levererades vanligen genom möte med en kontaktperson eller langare utomhus, men det var också vanligt att få personlig hemleverans eller leverans via post. Upphämtning på överenskommen plats utan personlig kontakt var minst vanligt.⁴

Sverige har en mindre användning av narkotika än jämförbara länder, men en hög dödlighet.⁵ Under åren 2012–2022 avled i genomsnitt 876 personer årligen till följd av läkemedels- och narkotikaförgiftningar.⁶ Även om narkotikaanvändningen är mindre i Sverige än i de flesta andra europeiska länder eller USA, är det ändå mellan en halv och en miljon svenskar som någon gång det senaste året använt narkotika. De exakta siffrorna varierar från år till år, men i stort har antalet inte kunnat minskas de senaste tjugo åren. I åldrarna 30–44 år har andelen som använder narkotika dessutom ökat.

² Med nya psykoaktiva substanser avses nya substanser som ger liknande effekter som narkotika och som kan innebära hälsomässiga risker men som ännu inte klassificerats som narkotika eller hälsofarlig vara, ibland även kallade designer- eller nätdroger. Prop. 2017/18:221, *Klassificering av nya psykoaktiva substanser*, s. 14.

³ SOU 2023:62. *Vi kan bättre! Kunskapsbaserad narkotikapolitik med liv och hälsa i fokus*, s. 103.

⁴ Folkhälsomyndigheten. *Den europeiska webbundersökningen om narkotika 2021. Användningsmönster, köpvanor och upplevelser av narkotika bland personer med ett aktuellt bruk i Sverige*, s. 31f.

⁵ SOU 2023:62. *Vi kan bättre! Kunskapsbaserad narkotikapolitik med liv och hälsa i fokus*, s. 28.

⁶ A.a. s. 385.

Användningen av flera substanser samtidigt har ökat, nya syntetiska narkotiska preparat tillkommer ständigt och substanserna har blivit mer potenta. Pojkar/män använder oftare än flickor/kvinnor och är också i majoritet för de insatser som ges vid skadligt bruk eller beroende.⁷

Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (CAN) genomför årligen i årskurs nio och gymnasiet år två en undersökning som syftar till att redovisa ungas erfarenheter av bland annat narkotika. Av CAN:s nationella skolundersökning 2024 framgår att bland barn och unga har narkotikaerfarenheten under de senaste tjugo åren legat på ungefär samma nivå bland niondeklassarna, även om det förekommer viss variation mellan åren. Över tid har det skett en ökning i hur ofta elever med narkotikaerfarenhet har använt narkotika. Tydligast är uppgången bland niondeklassarna. De senaste åren har ökningen planat ut men i genomsnitt har niondeklassarna med narkotikaerfarenhet använt narkotika dubbelt så många gånger jämfört med för trettio år sedan. I båda årskurserna var cannabis det vanligaste preparatet.⁸

Enligt sammanslagna uppgifter från polis och tull som har rapporterats till EU:s narkotikamyndighet EMCDDA ökade det totala antalet narkotikabeslag under perioden 2013–2020, för att sedan minska. År 2022 rapporterades runt 38 000 beslag vilket är en minskning med 5 procent jämfört med 2021, men en ökning med 43 procent jämfört med 2013. Cannabis stod för drygt hälften av alla beslag 2022.⁹ Av Polismyndighetens årsredovisning 2024 framgår att beslagen ökat sedan 2015 och att beslagen på den svenska marknaden ökar mer än i övriga Europa.¹⁰

Tullverkets beslag under 2024 var sammantaget mycket stora i ett historiskt perspektiv. Det är en tydlig trend att grova cannabisbeslag i paketförsändelser ökar markant. Vidare uppger Tullverket att det skett en stor ökning avseende narkotiska tabletter.¹¹

CAN har i en rapport publicerad i maj 2025 beskrivit utvecklingen av gatu- och grossistpriser för olika narkotikasorter. I rapporten konstateras att

⁷ A.a. s. 26.

⁸ Selling L. (red.), CAN:s nationella skolundersökning 2024. Stockholm: Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (CAN); 2024. Rapport 230, s. 5.

⁹ Folkhälsomyndigheten. *Den svenska narkotikasituationen 2023*. Artikel 24003, s. 14.

¹⁰ Polismyndigheten. *Årsredovisning 2024*, s. 35. Dnr A112.305/2024.

¹¹ Tullverket. Pressmeddelande från deras hemsida, daterat den 12 februari 2025, <https://via.tt.se/pressmeddelande/3778088/ny-statistik-mer-kokain-och-tabletter-an-nagonsin-tidigare?lang=sv>

gatupriset på många narkotikasorter idag är historiskt låga. Grossistpriserna har enligt rapporten fallit med i genomsnitt en tredjedel sedan 2019.¹²

Ökningar av beslag tillsammans med sjunkande priser och ökad egenrapportering indikerar en ökad förekomst av narkotika i samhället.¹³

Av en rapport från 2021 framgår att Brå fick i uppdrag av regeringen att genomföra en studie av narkotikamarknader i Sverige och att särskilt studera öppen gatuförsäljning samt internetförsäljning. Brå valde att avgränsa sin studie till öppen gatuförsäljning i socialt utsatta områden samt internetförsäljning med fokus på Darknet.

Brå har i rapporten angett att det finns tre övergripande förändringar på narkotikamarknaden jämfört med tidigare rapporter från 2005 respektive 2007.¹⁴ Den första gäller införsel av narkotika och då tillsynsärendet inte omfattar den delen av narkotikabekämpningen redogörs inte närmare för den förändringen.

Den andra viktiga förändringen gäller kriminella nätverks strävan efter att styra narkotikamarknaden på vissa geografiska platser. Konkurrensen om platser leder bland annat till högre konfliktnivåer mellan nätverken.

Den tredje och sista förändringen som Brå pekar på i rapporten är att tillgängligheten för köparna har förändrats. Nya försäljningsplatser har etablerats på internet samtidigt som sociala medier och krypterade mobilapplikationer har förenklat kundrekrytering och marknadsföring för gatusäljare. Vissa leveransmetoder, såsom till exempel överlåtelser via posten, har blivit vanligare. Dessa leveranssätt och försäljningsformer möjliggör för fler att köpa narkotika utan att upptäckas av rättsväsendet.

Brå anger vidare i rapporten att flera indikatorer pekar mot att tillgången på narkotika ökat i Sverige de senaste tio åren samt att internetförsäljningen under det senaste decenniet har etablerats i Sverige. Internetförsäljningen utgör dock enligt rapporten en relativt liten andel av den totala narkotikamarknaden. Internetförsäljningen anges av Brå vara en växande marknad. De flesta av säljarna som förekommer i granskade

¹² Guttormsson U. Narkotikaprisutvecklingen i Sverige 1988–2024. Stockholm: Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (CAN); 2025. Rapport 233, s. 4.

¹³ SOU 2023:62. *Vi kan bättre! Kunskapsbaserad narkotikapolitik med liv och hälsa i fokus*, s. 114f.

¹⁴ Brottsförebyggande rådet. *Narkotikamarknader. En studie av smuggling, gatuförsäljning, internethandel och köpare*. Rapport 2021:10.

förundersökningar och domar har inga direkta kopplingar till kriminella miljöer.

Brå drar vidare slutsatsen att öppen gatuförsäljning sannolikt står för en mindre del av den totala narkotikaförsäljningen som utgår från socialt utsatta områden. Istället inleds de flesta överlåtelserna genom kontakter i telefon och krypterade mobilapplikationer, i rapporten även kallat mobilförsäljning. Rapporten visar att narkotikaförsäljning som är baserad i socialt utsatta områden ofta styrs av kriminella nätverk som gör anspråk på att ”äga” platsen samt vidare att många av nätverken som identifierats i Brås genomgång av förundersökningar och underrättelsematerial kan beskrivas som multikriminella.

I en rapport från 2023 belyser Brå hur barn och unga involveras i kriminella nätverk. Av rapporten framgår bland annat att en övergripande slutsats är att de flesta barn och unga som involveras i nätverk begår många olika typer av brott. Brås studie visar att det är barn som rekryterar andra barn till kriminella nätverk och att inflödet av barn och unga drivs fram inom narkotikadistributionskedjor, där en kontinuerlig nyrekrytering är en del av affärsmodellen. De nyrekryterade barnen används i första hand för att förvara, transportera och sälja narkotika. Nästan samtliga intervjupersoner har till Brå uppgett att distribution och försäljning av narkotika är själva basnäringen i nätverken. Hanteringen av narkotika fordrar dagliga insatser och är det huvudsakliga skälet till att nya unga är efterfrågade som arbetskraft.¹⁵

¹⁵ Brottsförebyggande rådet. *Barn och unga i kriminella nätverk. En studie av inträde, brott, villkor och utträde*. Rapport 2023:13, s. 6 och s. 46.

2 Uppdrag och genomförande

Av Polismyndighetens tillsynsplan 2024 framgår att tillsynsenheten ska genomföra tillsyn avseende narkotikabekämpningen.¹⁶ Direktivet för tillsynsärendet beslutades den 25 november 2024, se bilaga 1.

2.1 Tillsynsuppdraget

Tillsynsärendet ska enligt tillsynsplanen omfatta en granskning av Polismyndighetens metoder och arbetssätt mot narkotikabrottslighet ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Inriktningen är att granska regelefterlevnaden avseende underrättelseinhämtning och analys, brottsförebyggande aktiviteter och polisnärvaro samt utredningsverksamhet. Vidare ska granskningen uppmärksamma lednings- och styrningsfrågor som kan påverka förutsättningarna för en framgångsrik brottsbekämpning och uppkläring inom narkotikaområdet. Särskild uppmärksamhet ska fästas vid myndighetens styrning genom de brottsbekämpande strategierna och myndighetens handbok för narkotikabekämpning.

Narkotikabekämpning är ett stort ämnesområde, särskilt när såväl utredningsverksamhet som underrättelseinhämtning och brottsförebyggande aktiviteter ska omfattas av granskningen. Inspektionen behöver därför avgränsas. Tillsynsärendet omfattar således inte särskilda spaningsmetoder eller användning av liknande åtgärder såsom till exempel verksamhet avseende informatörer eller tekniska spaningshjälpmedel. Andra arbetssätt och metoder samt användningen av hemliga och preventiva tvångsmedel kommer endast beröras översiktligt. Tillsynsenheten har även 2021 granskat Polismyndighetens hantering och tillämpning av de regler som gäller vid användning av hemliga tvångsmedel.¹⁷ Förverkande kommer vidare inte beröras.

Som framgår av 2–3 §§ i förordningen (2016:1332) med instruktion för Tullverket ska Tullverket övervaka och kontrollera trafiken till och från Sverige så att bestämmelser om in- och utförsel av varor följs samt förebygga och motverka brottslighet i samband med in- och utförsel av varor. Även om insatser för att begränsa införsel och därmed tillgången till narkotika har stor betydelse för narkotikabekämpning kommer granskningen av bland annat nyss nämnda skäl inte avse införsel av narkotika.

¹⁶ Polismyndigheten. *Polismyndighetens tillsynsplan 2024* (PM 2024:1).

¹⁷ Polismyndigheten. *Polismyndighetens hantering och tillämpning av regler som gäller vid användning av hemliga tvångsmedel*. Tillsynsrapport 2021:5.

Tillsynsärendet avgränsas vidare till att omfatta varor som är narkotika enligt narkotikastrafflagen (NSL) och som anges i bilaga till förordningen (1992:1554) om kontroll av narkotika och således inte dopning, hälsofarliga varor eller nya psykoaktiva substanser. Med nya psykoaktiva substanser avses nya substanser som ger liknande effekter som narkotika och som kan innebära hälsomässiga risker men som ännu inte klassificerats som narkotika eller hälsofarlig vara, ibland även kallade designer- eller nätdroger.¹⁸

2.2 Genomförandet

Följande organisatoriska enheter är föremål för tillsyn

- Polisregion Bergslagen, polisområde Örebro
- Polisregion Stockholm, polisområde Stockholm City
- Polisregion Väst, polisområde Storgöteborg.

Tillsynsärendet har bedrivits som en inspektion och har genomförts under tiden från och med oktober 2024 till och med maj 2025 av Krister Sandqvist och Ingmarie Olsson, tillsynsenheten. Olle Andersson, polisregion Nord, och Rasem Chebil, polisregion Syd, har deltagit som experter.

Tillsynsärendet har genomförts i form av intervjuer, besök i verksamheten, granskning av styrdokument och stödjande dokument samt övriga handlingar.

2.3 Rapportens disposition

Inledningsvis ges en översiktlig bild av narkotikasituationen i Sverige. I detta kapitel redogörs för tillsynsärendets genomförande, syfte och avgränsning. Den rättsliga regleringen presenteras i kapitel 3 och ger en översiktlig beskrivning av bestämmelser med bäring på narkotikabekämpningen.

I kapitel 4–8 presenteras för varje kapitel en bakgrund, iakttagelser och tillsynsenhetens bedömningar.

Styrning och ledning avseende narkotikabekämpningen beskrivs i kapitel 4. Kapitel 5 handlar om underrättelseverksamhet. Brottsförebyggande aktiviteter på området anges i kapitel 6. I kapitel 7 redogörs för utredningsverksamheten avseende narkotikaområdet. Uppföljning presenteras i kapitel 8.

¹⁸ Prop. 2017/18:221, *Klassificering av nya psykoaktiva substanser*, s. 14.

Rapporten avslutas med ett antal rekommendationer i kapitel 9, baserade på det som denna inspektion lett fram till.

3 Rättslig reglering

Till Polismyndighetens uppgifter hör enligt 2 § polislagen (1984:387) bland annat att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten. Vidare ska polisen enligt samma bestämmelse utreda och beivra brott. I det brottsbekämpande uppdraget ingår såväl den brottsförebyggande som den brottsutredande verksamheten.¹⁹ Brottsutredning regleras till stor del i rättegångsbalken (RB) och förundersökningskungörelsen (FUK). Underrättelseverksamheten som sådan är inte reglerad i särskilda författningsbestämmelser. I lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område, ofta kallad polisens brottsdatalag, finns dock bestämmelser om behandling av personuppgifter i samband med underrättelseverksamhet.

Narkotikastrafflagen

Med narkotika förstås enligt 8 § NSL läkemedel eller hälsofarliga varor med beroendeframkallande egenskaper eller euforiserande effekter. Detsamma gäller varor som med lätthet kan omvandlas till varor med sådana egenskaper eller effekter och som av regeringen förklarats vara att anse som narkotika eller om substansen finns medtagen i någon av de internationella konventioner som Sverige tillträtt. I förordningen (1992:1554) om kontroll av narkotika har Läkemedelsverket bemyndigats att upprätta och kungöra förteckningar över narkotika. I bilaga till förordningen anges de substanser som ska anses som narkotika enligt NSL.

I NSL straffbeläggs ett flertal olika förfaranden med narkotika och narkotikaprekursorer, det vill säga ämnen som kan användas vid framställning av narkotika. Lagstiftningen tar sikte på olovlig hantering av narkotika. Många narkotikaklassade substanser har ett legalt användningsområde, exempelvis läkemedel på recept. Rubriceringarna för narkotikabrott sträcker sig från ringa brott, brott av normalgraden, grovt brott till synnerligen grovt narkotikabrott. Det finns även ett oaktsamhetsbrott vid grov oaktsamhet. Kriminalisering av osjälvständiga brottsformer samt medverkan finns också i NSL.²⁰

¹⁹ Polismyndigheten. *Polismyndighetens strategi för det brottsförebyggande arbetet* (PM 2022:12), s. 4 samt *Polismyndighetens strategi för utredningsverksamheten* (PM 2021:10), s. 4.

²⁰ De osjälvständiga brottsformerna finns i 23 kap. brottsbalken och består av försök till brott, förberedelse och stämpling till brott, medverkan till brott samt underlåtenhet att avslöja och förhindra brott.

Enligt praxis bestäms påföljd för bruk av narkotika regelmässigt till dagsböter, oavsett vilken sorts narkotika som brukats. För annan olovlig befattning döms differentierade påföljder ut. Enligt tidigare praxis var sorten och mängden narkotika i princip avgörande för rubricering och straffvärdebedömning i narkotikamål. Med början år 2011 har dock ny praxis vuxit fram som innebär att andra omständigheter än sort och mängd ges ett större genomslag och att samtliga omständigheter av betydelse beaktas. Att sort och mängd är faktorer bland andra av betydelse för ett narkotikabrotts svårighetsgrad hindrar inte att dessa ofta i praktiken bildar utgångspunkt för bedömningen.²¹

Genom en lagändring 2016 delades straffskalorna upp genom att synnerligen grovt narkotikabrott och synnerligen grov narkotikasmuggling infördes. Genom lagändringen skapades förutsättningar för domstolarna att fullt ut beakta samtliga för straffvärdet relevanta omständigheter.

År 2023 infördes en särskild straffskala för narkotikabrott av normalgraden avseende narkotika som är avsedd att säljas. Vidare innebar lagändringen att försök och förberedelse till ringa narkotikabrott avseende annat än bruk av narkotika kriminaliserades. Den särskilda straffskalan är fängelse i lägst sex månader och straffmaximum detsamma som för övriga narkotikabrott av normalgraden, det vill säga tre år. Befattning där det inte kan visas att narkotikan varit avsedd att säljas straffas enligt ordinarie straffskala. Samma typ av befattning med narkotika kan således komma att straffas enligt två olika straffskalor, beroende på om det kan bevisas att uppsåtet omfattat att narkotikan varit avsedd att säljas eller inte. Narkotikabrott som innefattar försäljning kan inte anses utgöra ett ringa brott.²² Vad gäller de osjälvständiga brottsformerna kriminaliserades försök och förberedelse till ringa brott vad avser innehav med början den 1 juli 2023, vilket är av särskilt intresse för narkotikahandel via internet och distribution via post (se mer i kapitel 7). Försök och förberedelse till narkotikabrott som avser eget bruk är alltså inte kriminaliserat.

Drograttfylleri

Enligt 4 § lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott ska den dömas för rattfylleri, som fortsättningsvis kommer att benämnas som drograttfylleri, som för ett motordrivet fordon eller en spårvagn efter att ha intagit narkotika som avses i 8 § NSL i så stor mängd att det under eller efter färden finns något narkotiskt ämne kvar i blodet. Detta gäller dock inte om narkotikan

²¹ Prop. 2022/23:53, *Skärpta straff för brott i kriminella nätverk*, s. 94.

²² A. prop., s. 113.

intagits i enlighet med läkares eller annan behörig receptutfärdares ordination.

Om ett rattfylleri är att anse som grovt anges i 4 a § lagen om straff för vissa trafikbrott att föraren ska dömas för grovt rattfylleri till fängelse i högst två år.

Vid fall av ringa narkotikabrott och drograttfylleri bör ansvar utdömas för båda brotten. Om det gäller grovt drograttfylleri får det anses konsumera ett ringa narkotikabrott medan det bör dömas i konkurrens med narkotikabrott som inte är ringa.²³

Beträffande drograttfylleri gäller sedan den 1 mars 2025 den tidsbegränsade lagen (2024:1231) om försöksverksamhet med rutinmässiga ögonundersökningar i trafiken. Lagen gäller i fem år. Tidigare var förutsättningen för att kunna göra en ögonundersökning att det kunde misstänkas att föraren gjort sig skyldig till vissa angivna trafikbrott och att ögonundersökningen kan ha betydelse för utredningen om brottet. Nu finns således möjligheten att göra ögonundersökningar i trafiken utan att det finns misstanke om brott. En rutinmässig ögonundersökning i trafiken ska göras på samma sätt som en ögonundersökning enligt lagen (1999:216) om ögonundersökning vid misstanke om vissa brott i trafiken med tillägget att ett tekniskt hjälpmedel får användas vid undersökningen. Inom Polismyndigheten pågår ett projekt som syftar till att ta fram ett nytt sällningsinstrument som ska kunna användas vid ögonundersökningar i trafiken. Tanken är att instrumentet med hjälp av en så kallad eye-tracker ska kunna följa testpersonens ögon, utföra en analys av ögonrörelserna och indikera att testpersonen är påverkad av narkotika.²⁴

Anmälan till socialnämnden m.m.

Polisanställda är enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om det finns misstanke om att en person under 18 år far illa. Om någon som kan antas vara under 18 år anträffas under förhållanden som uppenbarligen innebär överhängande och allvarlig risk för hans eller hennes hälsa eller utveckling, får han eller hon enligt 12 § polislagen (1984:387) tas om hand av polis för att skyndsamt överlämnas till vårdnadshavare eller till socialnämnden.

²³ Se Åberg, 4 § lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott, Karnov (JUNO) (besökt 2025-05-09).

²⁴ Prop. 2024/25:16, *Stärkta möjligheter att upptäcka narkotikapåverkade förare i trafiken*, s. 21.

I enlighet med 6 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) är myndigheter som i sin verksamhet regelbundet kommer i kontakt med missbrukare skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de får kännedom om att någon kan antas vara i behov av vård. Tidigare hade polisen befogenhet att besluta om omedelbart omhändertagande av en missbrukare men numera är det dock vid sidan av domstolen enbart socialnämnden som har denna befogenhet.²⁵

Preventiva vistelseförbud

Sedan februari 2024 kan en person som fyllt 15 år förbjudas att inom ett avgränsat område vistas på allmän plats, på skolgårdar eller motsvarande områden utomhus vid förskolor och fritidshem. Sådana vistelseförbud syftar framför allt till att förebygga brottslighet som begås av kriminella nätverk och förbud får meddelas om den brottsliga verksamheten har bakgrund i eller är ägnad att framkalla konflikt mellan grupper i vilken det finns risk för att skjutvapen eller sprängämnen används. Ett vistelseförbud får också meddelas om den brottsliga verksamheten på något annat sätt är ägnad att allvarligt skada tryggheten hos allmänheten inom området. Det bör inte vara ett krav att brottsligheten är riktad mot allmänheten, utan regleringen bör även omfatta situationer när allmänheten bevittnar eller på annat sätt uppfattar brottslighet i området. Det är inte heller varje brott som är ägnat att skada tryggheten utan det finns ett krav på att gruppens brottslighet ska vara ägnad att allvarligt skada tryggheten hos allmänheten. Det kan exempelvis handla om en etablerad öppen narkotikahandel inom ett område.²⁶ Vistelseförbud beslutas av åklagare efter anmälan från Polismyndigheten. Enligt den tillfälliga handledning som tagits fram som stöd till polisregionerna finns inte hinder mot att andra myndigheter eller enskilda vänder sig till Polismyndigheten om de ser ett behov av att förbud meddelas.²⁷

Hemliga och preventiva tvångsmedel

Reglering om de hemliga tvångsmedlen finns huvudsakligen i 27 kap. RB och där krävs konkret brottsmisstanke som är föremål för en förundersökning. Hemliga tvångsmedel används även inom ramen för underrättelseverksamhet i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, kallad preventiv tvångsmedelsanvändning. I dessa situationer finns ännu ingen konkret misstanke om visst brott.

²⁵ Se Clevesköld, 6 § LVM, Karnov (Juno) (besökt 2025-05-09).

²⁶ Prop. 2023/24:57, *Preventiva vistelseförbud*, s. 36f.

²⁷ Polismyndigheten. *Tillfällig handledning för vistelseförbud*, s. 4. Ej diarieförd.

Regleringen om de preventiva tvångsmedlen finns bland annat i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (preventivlagen) och i lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet (inhämningslagen). Bestämmelser om hemlig dataavläsning finns i lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning. Hemlig dataavläsning infördes i april 2020 och kan användas både inom ramen för en förundersökning och inom underrättelseverksamhet. Lagstiftningen var tidsbegränsad till utgången av mars 2025 men lagen om hemlig dataavläsning gäller nu utan tidsbegränsning och med vissa justeringar.²⁸ Därutöver finns det regler om hemliga tvångsmedel i lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlännningar, lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål och lagen (2017:1000) om en europeisk utredningsorder.

Under 2023 och 2024 trädde ett antal lagändringar i kraft som innebar utökade möjligheter att använda hemliga och preventiva tvångsmedel.²⁹ Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation får sedan den 1 oktober 2023 bland annat användas i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brottet vid en förundersökning om brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse fyra år, vissa särskilt uppräknade brott samt, med vissa begränsningar, försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott om sådan gärning är belagd med straff. Sedan oktober 2023 får tillstånd till preventiva tvångsmedel också beviljas vid bland annat grovt narkotikabrott, synnerligen grovt narkotikabrott, grov narkotikasmuggling och synnerligen grov narkotikasmuggling. Vid samma tidpunkt infördes beträffande överskottsinformation att åklagare får besluta att uppgifter som framkommit vid användning av hemliga tvångsmedel enligt RB eller preventivlagen får användas för ett annat ändamål än det som legat till grund för åtgärden.³⁰ Motsvarande åtgärd infördes i september 2024 när det gäller överskottsinformation som framkommit genom tvångsmedelsanvändning enligt inhämningslagen och i april 2025 avseende hemlig dataavläsning.³¹

Det är domstol som på ansökan av åklagare prövar tillstånd till samtliga hemliga tvångsmedel enligt RB. Om det kan befaras att det skulle medföra en fördröjning av väsentlig betydelse för utredningen att inhämta rättens tillstånd har åklagare enligt 27 kap. 21 a § RB möjlighet att interimistiskt

²⁸ Prop. 2024/25:51, *Hemlig dataavläsning mot allvarliga brott*.

²⁹ Prop. 2022/23:126, *Hemliga tvångsmedel – effektiva verktyg för att förhindra och utreda allvarliga brott*, prop. 2023/24:108, *Bättre möjligheter att verkställa frihetsberövanden* samt prop. 2023/24:117, *Preventiva tvångsmedel för att förebygga och förhindra allvarliga brott*.

³⁰ Se 27 kap. 23 a § RB samt 12 § preventivlagen.

³¹ Se 6 § inhämningslagen samt 28 § lagen om hemlig dataavläsning.

fatta beslut om tillstånd i avvaktan på rättsens beslut. Åklagare ska i dessa fall snarast möjligt skriftligt anmäla beslutet till rätten.

Till skillnad från hemliga tvångsmedel enligt RB, hemlig dataavläsning och preventiva tvångsmedel fattas beslut enligt inhämtningslagen av åklagare efter ansökan av bland annat Polismyndigheten, se 3 § i lagen. Den ansökande myndigheten, vilket således kan vara Polismyndigheten, ska enligt 5 § underrätta Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden om beslutet att inhämta uppgifter. Sådan underrättelse ska lämnas senast en månad efter det att ärendet om inhämtning avslutades.

4 Styrning och ledning

Regeringen styr myndigheter huvudsakligen genom beslut om instruktion för myndigheten och det årliga regleringsbrevet. Enligt 4 § myndighetsförordningen (2007:515) ska myndighetens ledning besluta en arbetsordning som innehåller bland annat föreskrifter om myndighetens organisation. Myndighetens ledning ska vidare säkerställa att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt.

4.1 Bakgrund

Av 2 § förordningen (2022:1718) med instruktion för Polismyndigheten framgår bland annat att myndigheten ska bedriva verksamheten på ett rättssäkert och enhetligt sätt.

Utöver redovisning av regeringsuppdrag inom narkotikaområdet återfinns i de senaste årens regleringsbrev inget specifikt avseende narkotikabekämpningen.

Regeringsuppdrag

År 2016 fick Polismyndigheten ett flerårigt regeringsuppdrag kopplat till jämställdhetsintegrering i myndighet (JIM).³² Mellan åren 2016–2018 genomförde polisregionerna och Noa uppdraget avseende den operativa verksamheten genom framtagande av handlingsplaner med tillhörande effektmål, samtliga kopplade till de nationella jämställdhetspolitiska delmålen. Handlingsplanerna fastställdes i rapporten Plan för jämställdhetsintegrering på Polismyndigheten 2016–2018. Polisregionerna och Noa genomförde aktiviteter och åtgärder med syfte att uppnå effektmålen. Ett av fem huvudområden var narkotika kopplat till det nationella jämställdhetspolitiska målet om att kvinnor och män ska erbjudas vård och omsorg på lika villkor. Arbetet var inriktat på missbrukande kvinnor.

Utbildningar genomfördes för personal i yttre tjänst med fokus på framgångsfaktorer för att identifiera missbrukande kvinnor samt utveckling av verktyg och arbetssätt. I slutrapporten konstaterades att det är för tidigt att

³² Polismyndigheten. *Jämställdhetsintegrering i myndighet - Kärnverksamhet*.

Slutredovisning. Dnr A066.326/2016. Beslutsprotokoll 2019-01-08.

Jämställdhetsintegreringen (JiM) i polismyndighetens kärnverksamhet. Dnr A066.326/2016.

prata om långsiktiga effekter utifrån ett så kort tidsperspektiv. Arbetet integrerades i linjeverksamhet vid årsskiftet 2018/2019. I inriktningen för arbetet med jämställdhetsintegrering 2022–2025 anges inget om narkotikabekämpningen eller inriktningen att identifiera missbrukande kvinnor.³³

År 2019 uppdrog regeringen åt Polismyndigheten att förstärka och utveckla bekämpningen av illegal handel med narkotika inbegripet narkotikaklassade läkemedel.³⁴ Ett av målen med polisens arbete måste, enligt regeringens beslut, vara att öppen handel med narkotika på offentliga platser inte ska förekomma. Parallellt med detta behöver Polismyndighetens förmåga att arbeta mot den dolda handeln, som företrädesvis bedrivs via internet, förbättras. I slutredovisningen av uppdraget i januari 2022 konstateras 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.³⁵

Regeringen har i februari 2024 presenterat den nationella strategin mot organiserad brottslighet. I strategin har det pekats ut fem mål där arbetet behöver förstärkas för att öka samhällets motståndskraft mot organiserad kriminalitet. I målet att slå sönder den kriminella ekonomin ingår att bekämpa den narkotikarelaterade brottsligheten och att öka återtagandet av brottsvinster.³⁶ Vidare anges i strategin att brottsbekämpande åtgärder behöver kombineras med ett förebyggande arbete för att minska efterfrågan samt att brottsbekämpningen behöver lägga ökad uppmärksamhet på tillgångar med brottsligt ursprung snarare än på enskilda begångna brott, en så kallad tillgångsinriktad brottsbekämpning. Den nationella strategin anger inriktningar för åtgärder och syftar till att ge en tydligare inriktning för arbetet mot organiserad brottslighet och reducera de sårbarheter som brottsligheten utnyttjar.³⁷

³³ Polismyndigheten. *Rapport. Inriktning för arbetet med jämställdhetsintegrering 2022–2025*. Dnr A442.590/2021.

³⁴ Regeringsbeslut 2019-08-15, Ju2019/02681/PO.

³⁵ Polismyndigheten. *Uppdrag till Polismyndigheten att förstärka bekämpningen av den illegala handeln med narkotika*. Ej diariefört.

³⁶ Regeringens skrivelse 2023/24:67. *Motståndskraft och handlingskraft – en nationell strategi mot organiserad brottslighet*, s.19.

³⁷ A.a. s. 1.

I regeringens samlade ANDTS-strategi redogörs för en samlad strategi för politiken avseende bland annat narkotika. ANDTS står för alkohol, narkotika, dopning, tobak och spel. Syftet med strategin är att ange mål och inriktning för hur samhällets insatser inom ANDTS-området ska genomföras, samordnas och följas upp under perioden 2022–2025.³⁸ Av strategin framgår att det övergripande målet är ett narkotikafritt samhälle och en nollvision som innebär att ingen ska dö till följd av läkemedels- och narkotikaförgiftningar. Det övergripande målet kompletteras med sju långsiktiga mål som anger inriktningen för ANDTS-arbetet i sin helhet och till målen knyts prioriterade insatsområden som ska vägleda arbete mot målen. Såvitt kan vara av intresse i denna rapport är tre av målen att tillgången till bland annat narkotika ska minska, att barn och unga ska skyddas mot skadliga effekter orsakade av narkotika samt att antalet barn och unga som börjar använda bland annat narkotika ska minska.

Insatser för att bekämpa narkotikarelaterad brottslighet och för att förebygga användning av narkotika är enligt strategin viktiga för att främja en minskad tillgång till narkotika.³⁹ Vidare anges att de brottsbekämpande myndigheterna under strategiperioden bör fortsätta sitt arbete med att begränsa den organiserade och storskaliga brottsligheten och motverka illegal handel med bland annat narkotika.

Arbetsordning och verksamhetsplan

För närvarande genomförs ett nationellt samråd avseende en omfattande revidering av arbetsordningen enligt följande bakgrund. Under de senaste åren har brister i processtyrningen uppmärksammats. Det har därför ansetts finnas skäl att förändra modellen för styrning. Uppdraget ökad effektivitet inom Polismyndigheten har genomförts och det kommer sannolikt att innebära förändringar inom styrningen av myndigheten.⁴⁰ Bland annat föreslås alternativ till processtyrning vilket medför behov av många ändringar i arbetsordningen. Beträffande övriga befintliga styrdokument ansvarar chefen för rättsavdelningen för en översyn av dessa och senast den 19 december 2025 ska en sammanställning göras avseende de åtgärder i form av upphävanden och revideringar som översynen gett upphov till.⁴¹ Eftersom

³⁸ Regeringens skrivelse 2021/22:213. *En samlad strategi för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken samt spel om pengar 2022–2025*, s 1.

³⁹ A.a. s. 32.

⁴⁰ Polismyndigheten. *Beslutsprotokoll 2024-04-11. Uppdrag att öka den lokala närvaron, förbättra utredningsresultaten och öka effektiviteten*. Dnr A222.840/2024.

⁴¹ Polismyndigheten. *Beslutsprotokoll 2024-12-06. Beslut avseende ökad lokal närvaro, förbättrade utredningsresultat och ökad effektivitet*. Dnr A222.840/2024.

den nya arbetsordningen ännu inte är beslutad redogörs nedan för det gällande styrdokumentet.

Polismyndighetens arbetsordning (PM 2024:5) innehåller bestämmelser om myndighetens verksamhet och organisation. Av arbetsordningen framgår att styrning av myndigheten innebär att bestämma ramarna för hur verksamheten ska ledas och utföras samt, i den utsträckning som behövs, reglera hur det ska ske. Utöver styrning som rikspolischefen utövar styrs myndigheten främst genom processstyrning.⁴² Ledning innebär att bestämma vad som ska göras och med vilka resurser det ska ske. Ledningen ska säkerställa att verksamheten utförs i enlighet med den samlade styrningen.⁴³

Inom Polismyndigheten finns två typer av övergripande ansvar när det gäller styrning av myndigheten och ledning av verksamheten, dels processansvar, dels verksamhetsansvar.⁴⁴

Processansvar innebär ett myndighetsövergripande ansvar för att styra hur verksamheten i en viss process ska ledas och utföras, oberoende av var inom myndigheten verksamheten utförs.⁴⁵ Syftet är framför allt att se till att den som leder eller utför verksamhet har rätt förutsättningar för sitt uppdrag. Den som har processansvar är processägare. I processansvaret ingår bland annat att beskriva verksamheten och utveckla dess arbetssätt och metoder, följa upp styrningen av verksamheten och på andra sätt stödja verksamhetsansvariga. Processansvaret får inte fördelas. En processägare får däremot fördela verksamhetsansvar för utförandet av arbetsuppgifter inom sitt processansvar till en funktion eller organisatorisk enhet inom den egna organisationen.

Chefen för Noa är processägare för huvudprocesserna det brottsförebyggande arbetet samt utredning och lagföring.

Verksamhetsansvar innebär ett ansvar för att leda utförandet av verksamhet. Ansvaret är hierarkiskt vilket innebär att ledningen bara kan ske inom den egna organisationen. I verksamhetsansvaret ingår att utifrån styrning och överordnad ledning planera, inrikta, samordna och utföra verksamhet samt följa upp och åtgärda avvikelser i utförandet.

Varje chef har bland annat ansvar för att utföra verksamheten på ett rättssäkert sätt och att tillse att säkerheten i verksamheten upprätthålls. Verksamhetsansvarig har vidare ansvar för att se till att den interna

⁴² Polismyndigheten. *Polismyndighetens arbetsordning* (PM 2024:5), 3 kap. 2–3 §§.

⁴³ A.a., 3 kap. 4 §.

⁴⁴ A.a., 3 kap. 6 §.

⁴⁵ A.a., 3 kap. 10 §.

styrningen och kontrollen är betryggande. För redovisning av iakttagelser och bedömningar avseende utövandet av verksamhetsansvaret, se kapitel 5–7 samt beträffande uppföljning, kapitel 8.

I Polismyndighetens strategiska verksamhetsplan för 2025–2027 anges fyra mål; framgångsrik brottsbekämpning, ökad lokal närvaro, ökad effektivitet samt rätt kompetens på rätt plats. Att bekämpa narkotikabrottsligheten konkretiseras inte i verksamhetsplanen. Under målet framgångsrik brottsbekämpning anges för att försvara samhällets demokratiska värden och bidra till trygghet ska polisen bekämpa både den brottslighet som drabbar många medborgare och den organiserade brottsligheten som påverkar samhället negativt. Till det målet finns fyra delmål varav ett är att reducera organiserad brottslighet och dess systempåverkan.⁴⁶

4.2 Iakttagelser

Varken den strategiska verksamhetsplanen för 2025–2027 eller den nationella operativa inriktningen innehåller något specifikt om narkotikabrottsbekämpningen.⁴⁷ Detsamma gäller utredningsstrategin och strategin för det brottsförebyggande arbetet.

Polismyndighetens strategi för narkotikabekämpning upphörde att gälla den 1 juni 2024 och i november 2024 beslutades att myndighetens handbok för narkotikabekämpning skulle upphävas.⁴⁸ Det saknas vidare konkreta delar avseende narkotikabekämpning i underrättelsespecifika dokument inom Polismyndigheten. På Intrapolis finns ett antal checklistor som avser utredning av narkotikabrott. De är sammanställda av enheten för utveckling av brottsbekämpning (UB) vid Noa men inte tydligt fastställda som varken styrande eller stödjande dokument. Noa uppger att checklistor är formellt sett varken styrande eller stödjande dokument och det finns inget som anger att de ska vara beslutade. Dock ansvarar Noa genom UB för den löpande förvaltningen av ovan nämnda checklistor.

Det finns inga styrande dokument i någon av de besökta polisregionerna som specifikt avser narkotikabekämpningen. Flera av de intervjuade uppger att narkotikabekämpningen ingår i den regionala strategiska inriktningen under bland annat områdena bekämpa den kriminella ekonomin, bekämpa det

⁴⁶ Polismyndigheten. *Polismyndighetens strategiska verksamhetsplan 2025–2027* (PM 2024:21).

⁴⁷ Polismyndigheten. *Nationell operativ inriktning*. Dnr A101.885/2025.

⁴⁸ Polismyndigheten. *Beslutsprotokoll 2024-11-01. Upphävande av Polismyndighetens handbok för narkotikabekämpning*, PM 2019:14. Dnr A294.552/2024.

dödliga våldet kopplat till kriminella nätverk samt färre medborgare utsätts för brott och fler brott klaras upp. De operativa inriktningarna, som omfattar en period om åtta veckor, för lokalpolisområdet i de aktuella polisområdena anger i många fall att medarbetarna ska prioritera narkotikaproblematiken i ett visst geografiskt område.

Ett av de besökta polisområdena har i den operativa planen för 2025 angett, under delmålet reducera organiserad brottslighet och dess systempåverkan, att antalet öppna drogsener ska minska. De övriga två polisområdenas operativa planer innehåller inget om narkotika.

Det är några av de intervjuade i respektive polisregion som känner till Brås rapport om narkotikamarknader.

Endast ett fåtal av de intervjuade sammantaget för de tre polisregionerna känner till JIM-uppdraget, det vill säga att i större utsträckning upptäcka missbrukande kvinnor. Uppdraget ingår i linjeverksamheten sedan januari 2019. Någon uppföljning har därefter inte skett.

I en rapport från 2003 redovisade Brå följande om olika inriktningar för att bekämpa narkotikabrottsligheten.⁴⁹ Att lagföra unga konsumenter för bruk av narkotika är inte den enda tänkbara strategin för att minska nyrekryteringen till missbruk. Även insatser som riktar sig mot äldre narkotikamissbrukare och mot distributionen av narkotika kan utifrån resonemang om allmän och situationell brottsprevention påverka nyrekryteringen. Inom amerikansk forskning diskuteras exempelvis den så kallade söktidshypotesen. Enligt denna innebär ökade polisinsatser mot dem som flitigt ägnar sig åt försäljning av narkotika att presumtiva konsumenter får svårare att hitta narkotika och att färre i förlängningen prövar. En av slutsatserna i rapporten var att en inriktning med större fokus på överlåtelsebrott och den lokala narkotikamarknaden kan vara en ändamålsenlig prioritering.

Flera av de intervjuade i de tre polisområdena saknar en tydlig inriktning av narkotikabekämpningen. Under de flesta intervjuerna framgår att narkotika är ett verktyg för att lyckas komma åt kriminella nätverk, men att narkotika inte har en egen, specifik inriktning. Narkotika är i stället involverat i flera problemområden. Några av de intervjuade har uppgett att en egen inriktning för narkotikabekämpningen skulle vara till gagn för verksamheten och det har även sagts att om polisen vill förebygga sprängningar och skjutningar behövs ett riktat arbete mot narkotika, och särskilt gentemot barn och unga. Vidare har uppgetts; vad vill polisen uppnå med narkotikabekämpningen, det behövs

⁴⁹ Brottsförebyggande rådet. *Polisens insatser mot narkotikabrottsligheten – omfattning, karaktär och effekter*. Rapport 2003:12.

en målbild för att veta vad vi ska jobba med. Som exempel på konsekvens av att det saknas inriktning specifikt mot narkotika har nämnts att verksamheten inte alls arbetar mot vissa narkotiska preparat eftersom det inte hanteras av de prioriterade nätverken. En annan konsekvens är låg prioritet på insatser mot grupperingar som misstänks begå narkotikabrott men inte är en del av kontexten gängkonflikter. Flera har också uppgett att tidigare var nästan alla poliser engagerade i narkotikabekämpningen men att det nu är betydligt färre.

När det gäller checklistorna på Intrapolis är det en majoritet av yttre personal och jourutredningsbefäl som känner till att de finns men uppger att de inte används. Bland utredningspersonal avseende grövre narkotikabrottslighet är det däremot få som känner till checklistorna.

Det finns riktlinjer för ledning av brottsbekämpning i ordinarie organisation (LIO) sedan den 1 september 2023.⁵⁰ I de fastställs ett övergripande och sammanhängande ledningssystem för operativ och taktisk ledningsnivå avseende brottsbekämpning i ordinarie organisation. Riktlinjen omfattar således inte den strategiska ledningsnivån. Brottsbekämpning ska bedrivas genom planlagd och händelsestyrd brottsbekämpning i form av åtgärder, insatser eller operationer.

När det gäller ledning av verksamheten varierar uppfattningen om hur LIO fungerar. Strategiska chefer i de tre besökta polisregionerna anser att LIO är en bra ledningsmodell, att den fungerar väl i regionen men att den inte är fullt ut implementerad och att det finns en del samordningsproblematik. Vid andra intervjuer uppges att de inte förstår strukturen i LIO, att den är för abstrakt och samtidigt rörig och resurskrävande samt att det föreligger oklara gränsdragningar i vem som leder verksamheten.

Under 2021 beslutade Polismyndigheten att problemorienterat polisarbete (POP) och SARA-modellen⁵¹ ska användas inom myndigheten i det brottsförebyggande arbetet.⁵² I beslutet anges också att ledningssystemet Polismyndighetens underrättelsemodell (PUM) ska, inom ramen för ledning av polisverksamhet, revideras och anpassas till POP och SARA. UB Bergslagen, ansvarar för detta uppdrag.⁵³ SARA-modellen är en vidareutveckling av POP som analytiskt beskriver de olika stegen i ett

⁵⁰ Polismyndigheten. *Polismyndighetens riktlinjer för ledning av brottsbekämpning i ordinarie organisation* (PM 2023:4).

⁵¹ *Scanning* (kartläggning), *Analysis* (analys), *Response* (åtgärd) och *Assessment* (uppföljning).

⁵² Polismyndigheten. *Beslutsprotokoll 2021-02-23. Arbetssätt för Polismyndighetens brottsförebyggande arbete. (Noa 38/2021). Dnr A841.321/2016.*

⁵³ Ibid.

problemorienterat arbetssätt. Arbetssätten infördes i samband med närpolisreformen 1995 och är väl kända inom Polismyndigheten. I ovan nämnda beslut anges också att POP ska vara gällande i allt polisarbete.

Utgångspunkten enligt brottskatalogen är att brott avseende framställning av narkotika samt grova brott innefattande överlåtelse och innehav utreds av polisområdet. Överlåtelse och innehav som inte utgör grovt brott samt bruk av narkotika och drograttfylleri handläggs enligt brottskatalogen av lokalpolisområdet. Rikspolischefen beslutade i maj 2024 att avdelningschefer och polisregionschefer får besluta om undantag från styrdokument som trädde ikraft före den 1 juni 2024. Beslutet att göra undantag gäller bland annat Polismyndighetens arbetsordning i de delar som avser bestämmelser om var verksamhetsansvaret, till exempel tillämpning av brottskatalogen, ska vara placerat i respektive polisregion.⁵⁴

Under 2025 har föreslagits att den del av brottskatalogen som avser vilken nivå ett brott ska utredas av i polisregionerna i stället ska bli ett stödjande dokument genom att det anges rekommendationer om på vilken nivå ett brott bör utredas. Beslut har ännu inte fattats.

I ett av de granskade polisområdena har beslut fattats om ett generellt avsteg från brottskatalogen vilket det saknades behörighet till. Enligt beslutet utreds i princip samtliga narkotikabrott, med undantag för de komplexa grova brotten, av lokalpolisområdet. Enligt beslutet ska utvärdering ske av beslutet senast den 31 januari 2025. Sådan utvärdering har enligt uppgift från polisområdet inte gjorts. I ett annat granskat polisområde finns en enhet som ska utreda grova brott, däribland grova narkotikabrott, men de grova narkotikabrotten hanteras ofta av lokalpolisområdet. I den tredje granskade polisregionen finns i polisområdet en särskild organisatorisk enhet specifikt för de grova narkotikabrotten, men det förekommer även här att lokalpolisområdet får utreda grova narkotikabrott. Den aktuella tredje polisregionen noterar att det är ovanligt med en enhet som specifikt utreder de grova narkotikabrotten, inga andra polisområden i regionen har sådan organisatorisk enhet. I två av de granskade polisområdena utreds narkotikabrott avseende unga i särskild utredningsgrupp för unga lagöverträdare och inte i samma grupp som utreder narkotikabrott avseende vuxna. Av de intervjuade uppger flertalet att den ordning som gäller i aktuellt polisområde vad gäller utredande enhet enbart för narkotikabrott fungerar bra.

⁵⁴ Polismyndigheten. *Beslutsprotokoll 2024-05-24 RPC 65/2024. Möjlighet att göra undantag från styrdokument*. Dnr A300.443/2024.

Företrädare för HR anger följande vad gäller utbildning i drogtecken och symtom samt ögonundersökning. Det finns inget specifikt utbildningsmål i Polismyndighetens kravställan till de lärosäten som bedriver polisutbildning, avseende kompetenskrav när det gäller drog/alkoholanvändning. Flera utbildningsmål förutsätter dock att man som polis behärskar ämnet. Det gäller i första hand utbildningsmålet att polisen ska kunna kommunicera i skilda situationer utifrån olika individers och grupper behov. Lärosätena lägger stor vikt vid kunskap om droganvändning för att tillgodose detta utbildningsmål. Det följs inte upp att studenten har kunskaperna i utbildningarna drogtecken och symtom samt ögonundersökning. Detsamma gäller aspirantutbildningen. Inga specifika insatser för att säkerställa aspiranternas kunskaper kring just droganvändning sker av de aspirantinstruktörer och handledare som vägleder aspiranten, utan det bedöms i en större helhet när det kommer till att kunna kommunicera, läsa av och förstå sin omgivning.

I kompetensutvecklingsplanen för 2025 finns två utbildningar för polishundverksamheten som omfattar narkotikasök. Utbildningarna är på 80 respektive 40 timmar.

Inom kriminalteknik och utredningsverksamhet finns totalt sex utbildningar inom narkotikaområdet. Flera är på åtta timmar och den kortaste är på en timme.

Utbildningarna drogtecken och symtom samt ögonundersökning är båda digitala samt på åtta timmar och den sistnämnda utbildningen har anpassats till den nya tidsbegränsade lagen (2024:1231) om försöksverksamhet med rutinmässiga ögonundersökningar i trafiken.

Flera av de intervjuade i de tre polisområdena uppger att det finns behov av mer utbildning i narkotikabekämpning, särskilt för de medarbetare som anställts de senaste åren. Till exempel har inte alla i yttre tjänst i två av de besökta polisregionerna genomfört utbildningen i ögonundersökningen på grund av brist på instruktörer. Ett flertal av de intervjuade uppger att de till övervägande del är självlärda när det gäller utredningsmetodik i narkotikaärenden.

Vid polisregion Bergslagen genomförs sedan några år tillbaka en narkotika- och brottsförebyggande utbildning för polisaspiranterna i deras slutskede av aspirantutbildningen. Utbildningen omfattar tre dagars teori samt sex till åtta dagars praktisk tillämpning. I utbildningen ingår ögonundersökning med examination. Instruktörer är poliser med stor erfarenhet av narkotikabekämpningen. Kursutvärderingarna visar att utbildningen är mycket uppskattad och flera av de intervjuade bekräftar att så är fallet.

4.3 Bedömningar

I den övergripande ledningen och styrningen i Polismyndigheten avseende narkotikabekämpningen saknas inriktning och prioriteringar i enlighet med flera av de mål som anges av regeringen vilket är olyckligt. Dessutom saknas till övervägande del såväl styrande som stödjande dokument avseende narkotikabekämpningen. Att hänvisa till att det får anses ingå i andra övergripande målsättningar är inte tillräckligt. Tillsynsenhetens bedömning är att det kan leda till att narkotikabekämpningen blir nedprioriterad i förhållande till andra verksamhetsområden. När narkotikabekämpningen prioriteras sker det främst inom ramen för kampen mot den organiserade kriminaliteten. Av genomgångna dokument samt intervjuer vid verksamhetsbesöken framkommer att det har blivit en tydlig förskjutning inom narkotikabekämpningen, dialogen om narkotika innehåller mindre om individen som brukar, behovet av vård för den enskilde och hur vi tillämpar bestämmelserna om ringa brott. Sammantaget påverkas därigenom möjligheten för Polismyndigheten att klara flera av de mål som anges av regeringen.

De genomförda verksamhetsbesöken visar att kunskapsnivån om den svenska narkotikamarknaden behöver höjas. Beträffande behovet av en nationell lägesbild för inriktning av narkotikabekämpningen, se kapitel 5.3.

Polisregion Bergslagens utbildningsinitiativ är ett bra exempel på att skapa förutsättningar för medarbetarna att genomföra en bra verksamhet avseende narkotikabekämpningen. En sådan utbildning bör dock omfatta alla polisanställda som arbetar inom verksamhetsområdet narkotikabekämpningen.

Det finns behov av att klargöra vissa gränsdragningsfrågor beträffande ledning av verksamheten såvitt avser tillämpningen av LIO och hur den riktlinjen förhåller sig till PUM.

5 Underrättelseverksamhet

Av arbetsordningen framgår att det ska finnas organisatoriska enheter för underrättelse inom såväl en polisregion som inom Noa. Såvitt är av intresse i denna rapport ska polisregionens organisatoriska enhet för underrättelse ha verksamhetsansvar för underrättelsearbetet, vilket även innefattar informatörsverksamhet och brottsförebyggande analys. Enhetens uppdrag är att direkt eller i samverkan med andra förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten.⁵⁵

5.1 Bakgrund

Polismyndighetens handbok för underrättelsetjänst beskriver och reglerar underrättelsetjänstens verksamhet och processer samt definierar centrala begrepp. Handboken utgår från dokumentet Grundsyn polisiär underrättelsetjänst som utgör underrättelsetjänstens teoretiska ramverk.⁵⁶

Av handboken framgår bland annat följande. Polisregioners och Noas organisatoriska enheter utgör, tillsammans med delar av den organisatoriska enheten för polisverksamhet som bedrivs vid Ekobrottsmyndigheten, Polismyndighetens underrättelsetjänst. Underrättelsetjänsten är en målstyrd verksamhet som består i att systematiskt arbeta för att inhämta, bearbeta och analysera information som rör brottslig verksamhet eller fenomen och företeelser som påverkar myndighetens förmåga att utföra sitt brottsbekämpande eller myndighetsutövande uppdrag eller som utgör ett hot mot Polismyndighetens skyddsintressen. Skyddsintressena utgörs av myndighetens personal, kärnverksamhet, information, förtroende samt kritisk utrustning och lokaler.

År 2022 beslutades att det ska finnas en brottsförebyggande analysförmåga inom underrättelsetjänsten.⁵⁷ Av beslutet framgår bland annat att det i Polismyndighetens strategi för det brottsförebyggande arbetet stadgas att ett problemorienterat arbetssätt ska integreras i all brottsförebyggande verksamhet på alla organisatoriska nivåer oavsett vad arbetet inriktas mot. Vidare anges i beslutet att det utöver vad som stadgas i myndighetens handbok för underrättelsetjänst ska ingå i underrättelsetjänstens uppdrag att

⁵⁵ Polismyndigheten. *Polismyndighetens arbetsordning* (PM 2024:5), 3 kap. 32 §.

⁵⁶ Polismyndigheten. *Polismyndighetens handbok för underrättelsetjänst. Verksamhet, process och begrepp*. (PM 2021:17).

⁵⁷ Polismyndigheten. *Beslutsprotokoll 2022-09-28. Analysförmåga inom Polismyndighetens brottsförebyggande arbete*. Dnr A153.079/2020.

täcka de perspektiv och syften som det problemorienterade arbetssättet innebär.

Av årsredovisningen för 2024 framgår att de framgångar som Polismyndigheten nått när det gäller det dödliga våldet till stor del har möjliggjorts av att myndigheten ändrat synen på informationens roll för den operativa förmågan. Vidare anges i årsredovisningen att Polismyndigheten behöver dela så mycket information som möjligt till så många som möjligt som kan tänkas dra nytta av den för att bidra till fler operativa åtgärder.⁵⁸

I sammanhanget noteras att det under en längre tid funnits synpunkter på att det finns brister i flödet av information mellan underrättelsetjänsten och utredningsverksamheten. Redan 2015 gjordes en rättsanalys av informationsöverföring mellan underrättelseverksamheten och utredningsverksamheten.⁵⁹ Analysen gjordes med stöd av en referensgrupp inom Polismyndigheten samt kontaktperson vid Åklagarmyndigheten. Några år senare sattes en arbetsgrupp samman med företrädare för underrättelse- och utredningsverksamheten på nationell och regional nivå, den tidigare beredningsenheten vid Noa och Åklagarmyndigheten. År 2021 presenterade arbetsgruppen en rapport med ett flertal förslag och rekommendationer baserade bland annat på osäkerhet och bristande kunskap vilket kan bidra till minskat informationsflöde.⁶⁰ Vidare presenterade Noa i december 2022 ett metodstöd för intern delning av information i den brottsbekämpande verksamheten.⁶¹ Relevant reglering har ändrats i flera delar efter dessa produkter, dokumenten har dock inte uppdaterats därefter. Medarbetare vid rättsavdelningen och Noa har uppgett att det inte pågår revideringsarbete avseende de aktuella dokumenten. Även internrevisionen har i sin rapport om Granskning av underrättelseverksamheten tagit upp informationsflödet.⁶²

Brås rapport om narkotikamarknader visade att skillnaderna är stora mellan södra och norra Sverige och att det därför är centralt att ta fram lokala analyser och kartläggningar för att kunna utforma träffsäkra åtgärder. Informationsdelning från underrättelseenheter och andra polisregioner och lokalpolisområden kan vara av särskilt stor betydelse när ett område

⁵⁸ Polismyndigheten. *Årsredovisning 2024*, s. 102. Dnr A112.305/2024.

⁵⁹ Polismyndigheten. *Informationsöverföring mellan underrättelseverksamheten och utredningsverksamheten – rättsanalys*. Ej diarieförd.

⁶⁰ Polismyndigheten. *Informationsflödet mellan underrättelse- och utredningsverksamheten inom Polismyndigheten m.m. - synpunkter och förslag till åtgärder*. Dnr A440.265/2019.

⁶¹ Polismyndigheten. *Metodstöd för intern delning av information i den brottsbekämpande verksamheten*. Ej diarieförd.

⁶² Polismyndigheten. *Granskning av Underrättelseverksamheten*. Dnr A450.972/2023.

domineras av grupperingar med kopplingar till nätverk i andra delar av landet.⁶³

Som angetts i det inledande kapitlet Narkotikasituationen i Sverige finns underlag som gör det möjligt att följa utvecklingen för användningen av narkotika över tid genom regelbundet återkommande frågeundersökningar. Undersökningarna bygger på självrapporterad användning och innehåller troligen avsevärda underskattningar av användningen.⁶⁴ Ett alternativt underlag för att bedöma tillgång till och användning av narkotika är så kallade avloppsmätningar. Dessa mätningar kan komplettera den självrapporterade användningen och kan dessutom specificera vilka preparat som använts. Metoden används sedan några år tillbaka inom olika städer och länder inom EU. Det saknas nationella mätningar i Sverige, men i de städer och regioner där mätningar genomförs mer systematiskt syns exempelvis långsiktiga trender samt ökad användning särskilt under helger. Folkhälsomyndigheten har till regeringen framfört önskemål om att tilldelas ett uppdrag att genomföra en pilotstudie om systematiska mätningar av bland annat narkotika i avloppsvatten.⁶⁵ Folkhälsomyndigheten har i regleringsbrevet för 2025 fått uppdraget att analysera och föreslå hur ett nationellt system för analys av narkotikasubstanser i avloppsvatten kan användas för exempelvis brottsförebyggande åtgärder av kommuner och berörda myndigheter. Uppdraget ska genomföras i samråd med Polismyndigheten och Tullverket och slutredovisning till Regeringskansliet ska ske senast den 31 mars 2026.

5.2 Iakttagelser

Av intervjuerna framgår att arbete med narkotikarelaterade ärenden i alla de granskade polisregionerna utgör en stor del av underrättelsearbetet men det anges samtidigt i flera intervjuer att brottsområdet narkotika prioriteras ned och att narkotika är underordnat vilka individer eller nätverk det handlar om. Tidigare fanns inom underrättelsetjänsten en inriktning avseende narkotika men det saknas numera konkreta avsnitt eller detaljer avseende narkotikabekämpning i underrättelsespecifika dokument inom Polismyndigheten. Medarbetare har uttryckt, med anledning av frånvaron av

⁶³ Brottsförebyggande rådet. *Narkotikamarknader. En studie av smuggling, gatuförsäljning, internethandel och köpare*. Rapport 2021:10.

⁶⁴ SOU 2023:62. *Vi kan bättre! Kunskapsbaserad narkotikapolitik med liv och hälsa i fokus*, s. 104.

⁶⁵ Folkhälsomyndigheten. Återrapportering av regeringsuppdrag, *Uppdrag att genomföra insatser som syftar till att utveckla och förbättra tillgången till data avseende dopning och narkotika*.

narkotikaspecifika omnämmanden, att det uppfattas som att det inte alls ska arbetas mot narkotika. Det uttrycks också i flera intervjuer att medarbetare avstår från att arbeta med narkotikarelaterade tips om det inte rör aktörer i kriminella nätverk mot bakgrund av att det budskap som framförts har varit att de endast ska arbeta mot aktörer i dessa nätverk. I många intervjuer uppges att narkotika används som ett verktyg för att komma åt gängproblematiken och våldet.

I flera intervjuer samt av granskningen i övrigt framgår att det saknas en nationell lägesbild över narkotikaområdet och att flera av de intervjuade anser att en lägesbild skulle underlätta det narkotikarelaterade arbetet. Myndighetssamverkan med exempelvis Tullverket anges vara en möjlig väg att skapa en sådan lägesbild. Intervjuade medarbetare uppger att narkotikaområdet är så stort och det måste finnas en högre miniminivå av resurser för underrättelseverksamheten för att hålla en god lägesbild. Samtidigt uppges instrumenten för att mäta narkotikamarknaden vara trubbiga, vilket försvårar att få kännedom om hur stort problemet är. Sådan kännedom behövs enligt intervjuer för att veta hur verksamheten ska riktas.

Av de intervjuade är det endast någon enstaka som känt till om avloppsmätningar görs i det egna närområdet. Ingen har uppgett att de tagit del av avloppsmätningar annat än via media.

På nationell nivå finns enligt intervjuer endast ett fåtal resurser som har narkotikaområdet, inklusive den narkotikahandel som sker via internet, som sin huvudsakliga arbetsuppgift. Det varierar mellan polisregionerna om det finns funktion inom underrättelsetjänsten som har narkotikaområdet och/eller narkotika via internet som huvudsaklig arbetsuppgift. I en av de granskade polisregionerna har en underrättelsefunktion som ägnat sig specifikt åt narkotika och internet funnits, men som tagits bort. Såvitt framgår av intervjuerna finns i de granskade polisregionerna i stort sett inga resurser som arbetar huvudsakligen med narkotikaklassade läkemedel.

I Polismyndighetens remissvar avseende narkotikautredningens förslag har myndigheten anført att det krävs ytterligare kunskapsuppbyggnad inom det narkotikaförebyggande området för att säkerställa att de åtgärder som vidtas verkligen är effektiva. Vidare angavs som exempel avloppsmätningar och att om den informationen samordnades nationellt skulle det förbättra övervakningen av narkotikamarknadens storlek och utveckling vilket skulle ge bättre förutsättningar för ändamålsenliga insatser.⁶⁶

⁶⁶ Polismyndigheten. Remissvar avseende *Vi kan bättre! Kunskapsbaserad narkotikapolitik med liv och hälsa i fokus* (SOU 2023:62). Dnr A041.461/2024.

Med hjälp av avloppsmätningar kan också kunskap erhållas om nya, mer dödliga preparat har börjat användas i visst område. I sammanhanget noteras att Polismyndigheten under hösten 2024 gick ut med en varning i media om att felmärkta förpackningar innehållit den syntetiska opioiden metonitazen som är betydligt starkare än den tablett som angavs på förpackningen och att det orsakat en stor mängd dödliga överdoser. Varningen i september 2024 och aktivt arbete mot försäljningen av metonitazen har gett effekt på så sätt att inga fler dödsfall av drogen orsakades under 2024.⁶⁷

Ingen av de granskade polisregionerna har verkställt beslutet om brottsförebyggande analysförmåga inom underrättelsetjänsten.

I årsredovisningen anges att narkotikabrott upptäcks framför allt genom Polismyndighetens egna kontroller och att en ökning eller minskning i antalet anmälda brott därför speglar de brottsbekämpande myndigheternas aktivitet snarare än brottslighetens utveckling.⁶⁸ Vidare anges i årsredovisningen att mycket tyder på att den svenska narkotikamarknaden växer trots att den mängd narkotika som myndigheten tagit i beslag har ökat kraftigt från 2015 och framåt samt att beslagen på den svenska marknaden ökar mer än i övriga Europa.⁶⁹

I två av polisregionerna uppger intervjuade medarbetare att de vill dela information till utredningssidan men att det är svårt att hitta en avsättningsyta som omhändertar informationen. I samtliga tre granskade polisområden anges, på olika sätt och i olika utsträckning, att utredningssidan är hårt belastad. I en av polisregionerna uppges tydligt att utredningssidan är hårt ansatt och att det där inte finns möjlighet ta sig an ytterligare information eller ärenden. Det skiljer sig vidare åt mellan de granskade underrättelseverksamheterna vad gäller omfattningen av tillgängliggörande av information innan den är bearbetad. I en av polisregionerna används denna möjlighet i väldigt låg utsträckning, medan de andra två använder den möjligheten i stor utsträckning.

Även om läget förbättrats jämfört med tidigare uppger samtliga intervjuade inom underrättelsetjänsten i de granskade polisregionerna att det finns förbättringspotential vad gäller informationsdelning från utredningsverksamhet till underrättelsetjänsten. Det finns exempel på att det regelbundet delas information från förundersökningar men det är inte strukturerat utan mer personbundet. Samverkan och informationsutbyte

⁶⁷ <https://polisen.se/aktuellt/nyheter/nationell/2024/september/dodlig-drog-saljs-i-falska-forpackningar/>

⁶⁸ Polismyndigheten. *Årsredovisning 2024*, s. 17. Dnr A112.305/2024.

⁶⁹ A.a. s. 35.

mellan underrättelsetjänsten och utredningsverksamhet underlättar enligt intervjuerna om det finns en geografisk närhet. I ett av de granskade polisområdena finns en underrättelsesamordnare i samma korridor som den organisatoriska enheten för utredning vilket upplevs positivt för informationsdelning.

Det är endast någon enstaka intervjuad person som känner till de ovan nämnda rapporterna och metodstödet avseende intern delning av information. En av de granskade polisregionerna har tagit fram en egen rutin för underrättelsestöd till förundersökning och i den rutinen hänvisas till ovan nämnda metodstöd från 2022.

5.3 Bedömningar

Det arbetas mycket med lokala lägesbilder i Polismyndighetens verksamhet, vilket är positivt, men det saknas en nationell och övergripande lägesbild på narkotikaområdet. Det är därmed svårt för myndigheten att skapa inriktning av verksamheten avseende narkotika. Skrivningar i årsredovisningen anger att polisen inte vet om eller hur narkotikamarknaden växer men att ökade beslag tyder på en växande marknad. Intervjumaterialet indikerar vidare att det är våldsanvändningen som styr narkotikaverksamheten och vilka prioriteringar som ska göras. Det är således inte kunskap om läget på narkotikamarknaden som avgör vilka ärenden som det ska arbetas med. Det finns en risk att narkotikahandel som sker via nätet, oavsett om det sker via webbplats, sociala medier eller på annat sätt, får fortgå relativt ostört om det inte finns koppling till prioriterade nätverk. Konsekvensen av att inrikta arbetet enbart mot kriminella nätverk med våldskapital blir vidare att de individer eller grupperingar som inte tillhör de våldsamma kan fortsätta med sin narkotikaverksamhet utan större störning från brottsbekämpande myndigheter.

Det behövs en översyn av resursdimensioneringen inom underrättelseverksamheten på narkotikaområdet i syfte att öka förutsättningarna att skapa och bibehålla en lägesbild på området. En samlad bild och ett bättre kunskapsläge om narkotikaområdet bedöms ge bra förutsättningar för framtagande av en inriktning av narkotikabekämpningen och därefter effektiva och ändamålsenliga insatser.

Mot bakgrund av att internrevisionen i sin rapport om granskning av underrättelseverksamheten tagit upp informationsflödet mellan underrättelseverksamheten och utredningsverksamheten görs ingen ytterligare bedömning från tillsynsenhetens sida, men tillsynsändets iakttagelser förstärks av den uppfattning som internrevisionen haft i detta avseende.

Beslutet från 2022 om brottsförebyggande analysförmåga inom underrättelsetjänsten behöver verkställas i närtid.

6 Brottsförebyggande

Av Polismyndighetens strategi för det brottsförebyggande arbetet som gäller sedan juni 2022 framgår att det brottsförebyggande arbetet är en del av det brottsbekämpande uppdraget.⁷⁰

6.1 Bakgrund

Polismyndighetens definition av brottsförebyggande arbete är aktiviteter som myndigheten genomför eller aktivt deltar i med det primära syftet att förhindra att brott begås. I strategin beskrivs grunderna för arbetet och den förflyttning som myndigheten behöver göra för att nå de övergripande målen, det vill säga att minska brottsligheten och öka människors trygghet. I strategin tydliggörs de generella utgångspunkterna för arbetet och vilka förhållningssätt som ska gälla.⁷¹

Några av de grundläggande förutsättningarna i det brottsförebyggande arbetet är enligt strategin att alla medarbetare ska ha ett proaktivt förhållningssätt, vilket innebär att vara aktiv i syfte att förebygga brott. Ett problemorienterat arbetssätt ska integreras i all brottsförebyggande verksamhet oavsett vad arbetet inriktas mot. Arbetet ska planeras utifrån lägesbilder och orsaksanalyser. SARA-modellen ska användas för att systematisera det problemorienterade polisarbetet. SARA-modellen består av fyra steg; kartlägga, analysera, besluta om åtgärder samt följa upp och utvärdera. Dessutom ska arbetet vara kunskapsbaserat.⁷²

Enligt Narkotikautredningen utvecklar inte alla som provar narkotika ett skadligt bruk eller beroende, men alla drabbas av de direkta negativa effekterna och ingen kan på förhand veta om man själv kommer att utveckla ett skadligt bruk eller beroende eller inte. En verkkningsfull prevention måste därför vara en hörnsten i en effektiv narkotikapolitik. Så få som möjligt ska börja använda narkotika, och de som gjort det ska förmås sluta innan ett beroende har utvecklats. Samhällets insatser för att minska tillgången till narkotika bidrar också till detta.⁷³

⁷⁰ Polismyndigheten. *Polismyndighetens strategi för det brottsförebyggande arbetet* (PM 2022:12).

⁷¹ A.a. s. 4 f.

⁷² A.a. s. 7 ff.

⁷³ SOU 2023:62. *Vi kan bättre! Kunskapsbaserad narkotikapolitik med liv och hälsa i fokus*, s. 30.

6.2 Iakttagelser

Strategin för det brottsförebyggande arbetet är inte implementerad i någon av de besökta polisregionerna. Vissa delar av strategin tillämpas, till exempel arbetar samtliga polisregioner med lägesbilder som uppdateras kontinuerligt och används vid planering av de operativa inriktningarna. Däremot används orsaksanalyser sällan och tillämpningen av SARA-modellen sker i begränsad omfattning. Den del av modellen som de granskade polisregionerna använder i minst omfattning är uppföljning och utvärdering.

För flertalet av de intervjuade vid de besökta polisområdena finns det ett starkt engagemang för narkotikafrågor och flera uttrycker otillräcklighet över att resurstiden inte räcker till för alla aktiviteter som det finns behov av. För många av de intervjuade är det inte tydligt vad som utgör brottsförebyggande aktiviteter. Flera av de exempel som anges såsom brottsförebyggande har som primärt syfte att utreda och lagföra för narkotikabrott. Många av de intervjuade upplever att det brottsförebyggande arbetet avseende narkotika är eftersatt men att det har blivit bättre de senaste åren. Detta gäller dock inte det brottsförebyggande arbetet vad gäller narkotika och ungdomar samt narkotika på nätet. Inom dessa områden uppger flera att det behövs en tydligare prioritering och flera aktiviteter. Det uppges i intervjuer att avsikten är att under 2025 genomföra åtgärder för att förbättra det brottsförebyggande arbetet som riktas mot ungdomar.

I två av de besökta polisområdena tillämpas metoden krogar mot knark kontinuerligt. Det är en beprövad metod som bygger på samverkan, utbildning och effektiv tillsyn. Att genom ökad risk att bli upptäckt få krogbesökare att välja bort narkotika, genom att rapportera och motivera personer som använder narkotika att sluta eller söka vård, men också som ett led i att begränsa kriminella aktörers inkomstkälla och rörelsefrihet i nöjesmiljöer. Samverkan ska ske mellan inblandade aktörer såsom polis, kommun och bransch. Krogpersonal med kunskap om att se tecken på narkotikapåverkan bland kroggästerna förväntas resultera i att färre narkotikapåverkade släpps in eller tillåts vara kvar på krogen.

I det tredje polisområdet tillämpas i stället krog tillsyn som är inriktad mot alkohol men där görs försök att inkludera narkotikan i tillsynsarbetet. Krogarna i det polisområdet har inte visat något större intresse för metoden krogar mot knark.

Den så kallade Linköpingsmodellen går ut på att samtal eller förhör genomförs i hemmet med personer mellan 15 och 18 år som misstänks ha använt narkotika men där misstanken inte når upp till skälig misstanke. Syftet är att genom hembesök i ett tidigt skede avbryta begynnande narkotikamissbruk bland ungdomar. Enligt uppgift från företrädare vid UB

har metoden kommit att förändras över tid, bland annat mot bakgrund av ett uttalande från rättsavdelningen.⁷⁴ Metoden fanns beskriven i den numera upphävda handboken för narkotikabekämpning och den har även varit föremål för Justitieombudsmannens (JO) granskning. I beslutet konstaterade JO att arbetet med att begränsa bruket av narkotika bland ungdomar är viktigt och att det finns stora fördelar för både individen och samhället med att avbryta ett begynnande narkotikamissbruk i ett tidigt skede. Det noterades vissa risker i rättssäkerhetshänseende med metoden, bland annat att den förutsätter att förundersökning har inletts och att det därför är ett brottsutredande arbete och inte brottsförebyggande. JO utgick från att Polismyndigheten kommer att göra en översyn av metoden.⁷⁵ Den så kallade Linköpingsmodellen tillämpas i begränsad omfattning i samtliga besökta polisområden.

SMADIT är en förkortning för samverkan mot alkohol och droger i trafiken och är en metod för att minska antalet påverkade förare på vägar och till sjöss. Metoden, som förutsätter frivilligt deltagande, går ut på att en person misstänkt för rattfylleri eller drograttfylleri blir erbjuden vårdkontakt vid omhändertagandetillfället för att få möjlighet att avbryta sitt missbruk. Det är en väl inarbetad metod i två av polisområdena med provtagning i sjukvårdsregionens lokaler. För ett av polisområdena har sjukvårdsregionen sagt upp avtalet avseende möjligheten att disponera sjukvårdens lokaler. I det tredje polisområdet används SMADIT i viss omfattning.

Anmälan enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) avseende narkotika görs i stor omfattning vid de tre aktuella polisregionerna. Anmälan diarieförs inte alltid och i ett av polisområdena har det även förekommit muntliga anmälningar. Hanteringen av orosanmälningar ska nationellt börja digitaliseras under 2025 med avsikt att diarieföring och överföring till kommunen ska kunna ske automatiskt. Anmälan jämlikt 6 § LVM beträffande narkotika tillämpas i stor omfattning vid en av polisregionerna och i begränsad omfattning vid de två andra polisregionerna. Uppgifterna ovan baseras på de skriftliga svaren, från de besökta polisregionerna, på tillsynsenhetens frågor.

En öppen drogscen är en geografisk plats där bruk och försäljning av narkotika sker offentligt och uppfattas som problematisk av myndigheter eller allmänheten. Arbetet med öppna drogscener i ett brottsförebyggande perspektiv förekommer i samtliga besökta polisområden men med stor

⁷⁴ Polismyndigheten. *Linköpingsmodellen*, PM från Rikspolisstyrelsen daterat 2013-11-19. Ej diarieförd.

⁷⁵ JO:s beslut dnr 8758-2019.

spännvidd, från att inte ha kännedom om metoden men ändå tillämpa den i viss utsträckning till att systematiskt och i stor omfattning genomföra aktiviteter i enlighet med metoden. Det sistnämnda gäller polisregion Stockholm som har lämnat följande skriftliga uppgifter på tillsynsenhetens frågor. Arbetet har en tydlig brottsförebyggande prägel. En av målsättningarna i den regionala strategiska inriktningen är att minska antalet öppna drogscener. Myndigheter på regional nivå i Stockholms län arbetar tillsammans mot den öppna narkotikahanteringen som pågår i länet. Länets alla kommuner, Region Stockholm, Polismyndigheten, Kriminalvården, Tullverket och Länsstyrelsen i Stockholms län ökar förmågan att nå resultat i gemensamt brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete. En viktig del är arbetet mot öppna drogscener. Arbetet utgår från tidigare erfarenhet och kunskap, men med en tydlig gemensam styrning och struktur för genomförandet. Unga personer riskerar där att etablera ett missbruk av narkotika och utveckla en kriminell livsstil. Dessa platser leder även till otrygghet för allmänheten bland annat på grund av våldsbrottsligheten i områdena.

Narkotikasök med tjänstehundar i kommunala skolor utgör ett led i samverkan med andra myndigheter, om syftet är att förebygga brott. Ett antal förutsättningar måste dock vara uppfyllda för att det ska anses godtagbart att Polismyndigheten lämnar hjälp av detta slag. Det ska vara en behörig representant för skolan som begär hjälp. Begäran ska avse narkotikasök som sker i brottsförebyggande syfte och inte grundas på misstanke om brott. Under planeringsstadiet bör samråd med skolan ske och en plan läggas fast gällande hur myndigheternas samverkan i praktiken ska se ut. Med beaktande av behovs- och proportionalitetsprinciperna bör insatsen inte heller genomföras under normal skoltid. Om skälig misstanke om narkotikabrott uppstår under genomförandet ska insatsen övergå i brottsutredande verksamhet och bedrivas i enlighet med bland annat rättegångsbalkens regler.⁷⁶

Metoden narkotikasök i skolor tillämpas i begränsad omfattning vid två av de besökta polisregionerna. Skälen till det är bland annat att det uppfattas som att det inte ger någon effekt samt att skolorna i vissa fall bör ta eget ansvar för den uppgiften till exempel genom att köpa sökningstjänsten av privata aktörer. Vid den tredje polisregionen tillämpas metoden i större omfattning och som en del i ett riktat brottsförebyggande arbete mot vissa skolor. I ett av lokalpolisområdena har det avdelats poliser som i sin tjänstgöring ofta

⁷⁶ Uppgifterna om narkotikasök i skolor kommer från den tidigare gällande handboken för narkotikabekämpning. Polismyndigheten. *Polismyndighetens handbok för narkotikabekämpning* (PM 2019:14).

besöker vissa skolor för att ha en dialog med lärare och elever i deras vardag på skolan.

En metod som använts i en av de granskade polisregionerna har inneburit ett massutskick av sms till personer vars telefonnummer funnits i beslagtagna telefoner som enligt uppgift uteslutande använts som verktyg i narkotikahandel, varvid de mottagande telefonnumren ansågs tillhöra potentiella narkotikaköpare. Rättsavdelningen har avrått från fortsatt användning av den aktuella metoden.⁷⁷ Vidare har rättsavdelningen angett att om ansvariga trots detta önskar tillämpa metoden kräver detta att frågan utreds vidare avseende tillämpande av strängare urvalskriterier, andra formuleringar och underlag för att metoden kan antas ha en brottsförebyggande effekt.

I samtliga granskade lokalpolisområden används vistelseförbud, om än i olika utsträckning. I intervjuerna anges att det kanske inte är narkotikabrottsligheten i sig som är grund för beslut om vistelseförbuden men att förbuden är ett effektivt verktyg som dämpar de problemen i respektive område. Förbuden får effekt såväl avseende minskad narkotikahandel som ökad trygghet och minskad brottslighet i övrigt.

6.3 Bedömningar

Av verksamhetsbesöken framgår att det finns behov av att skapa förståelse för vad som är brottsförebyggande arbete inom området narkotikabekämpningen. Implementeringen av den brottsförebyggande strategin som har gällt sedan våren 2022 behöver därför prioriteras.

Verksamhetsbesöken visar en relativt hög användning av flera olika brottsförebyggande metoder inom narkotikaområdet. Tillsynsenheten anser det vara värdefullt med det starka engagemanget för narkotikafrågor som många ger uttryck för. Det förebyggande arbetet vad avser narkotika på nätet behöver dock förbättras.

Brottsförebyggande metoder avseende unga och narkotika behöver utvecklas ytterligare, till exempel behöver rättsläget avseende den så kallade Linköpingsmodellen klargöras särskilt om metoden ska användas i det brottsförebyggande arbetet.

⁷⁷ Polismyndigheten. PM avseende fråga om massutskick av sms till enskilda daterat 2024-06-28. Ej diarieförd.

Det är viktigt att bestämmelserna i 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) och 6 § LVM tillämpas men anmälan ska dokumenteras och diarieföras.

Tillsynsenheten ser positivt på polisregion Stockholms strukturerade arbete med öppna drogscener som kan tjäna som ett bra exempel på en metod inom narkotikabrottsbekämpningen som har ett helhetsperspektiv.

7 Utredningsverksamhet

Till Polismyndighetens uppgifter hör enligt polislagen (1984:387) bland annat att utreda och beivra brott. Framgångsrik brottsbekämpning är ett av myndighetens långsiktiga mål enligt den strategiska verksamhetsplanen 2025–2027. Den brottsutredande verksamheten är en del av det brottsbekämpande uppdraget.

7.1 Bakgrund

Av Polismyndighetens strategi för utredningsverksamheten framgår bland annat följande. Det ska finnas nationella kvalitativa och kvantitativa mål för utredningsverksamheten och dessa ska vara tydliga och kända. Utredningsverksamheten ska vara rättssäker, effektiv och enhetlig. Strategin ska utgöra plattformen för utredningsverksamheten och det brottsutredande uppdraget och dess innehåll ska vara känt av alla som arbetar i verksamheten. I det dagliga arbetet är det metoderna i polisens nationella utredningsmetodik (PNU) som ska användas.⁷⁸

Handboken för PNU kompletterar strategin och anger närmare hur den brottsutredande verksamheten ska bedrivas för att bidra till Polismyndighetens långsiktiga mål. Tillämpning av PNU som arbetsmetodik ska bidra till att utredningsverksamheten inom myndigheten bedrivs rättssäkert, enhetligt och effektivt samt med hög kvalitet. Metodiken ska vara ett stöd för myndighetens medarbetare och innehåller bindande regler, rekommendationer och upplysningar om hur arbetet med brottsutredningar ska eller bör bedrivas.⁷⁹

Den 19 december 2023 beslutade chefen Noa om riktlinjer för ledning av utredningsverksamhet vid händelsestyrd brottsbekämpning. I riktlinjerna fastställs vad som ska gälla för ledning av den händelsestyrda utredningsverksamheten, utredningsjourverksamheten och stationsbefäls verksamhet. Riktlinjerna kompletterar Polismyndighetens handbok för PNU och myndighetens strategi för utredningsverksamheten. I riktlinjerna anges att ett polisområdes jourverksamhet har ansvar dygnet runt för att leda utredningsverksamhet vid händelsestyrd brottsbekämpning. Utredningsjourverksamheten ska samverka med andra utredande

⁷⁸ Polismyndigheten. *Polismyndighetens strategi för utredningsverksamheten* (PM 2021:10), s. 4.

⁷⁹ Polismyndigheten. *Polismyndighetens handbok för PNU. Polismyndighetens nationella utredningsmetodik*. (PM 2022:24), s. 4.

organisatoriska enheter som har ansvar för utredning enligt brottskatalogen och styrdokument.⁸⁰

Snabbare lagföring inleddes på försök 2018 och är nu en permanent metod för hela landet sedan den 1 januari 2023 efter ändringar i RB.⁸¹ Det är en metod för att korta handläggningstiderna genom hela rättskedjan för vissa brott, till exempel rattfylleri, olovlig körning, ringa narkotikabrott och vissa tillgreppsbrott. Brotten ska vara av enkel beskaffenhet, gå snabbt att utreda och ha polisiär förundersökningsledare. Den misstänkta ska vara över 18 år och anträffas på brottsplatsen eller omhändertagits därifrån. Hur ärenden enligt 3 b § FUK, det vill säga snabbare lagföring, ska handläggas framgår av en i april 2023 beslutad rutin för Polismyndigheten.⁸²

Det finns även en försöksverksamhet med ett snabbförfarande i brottmål för lagöverträdare under 18 år och där det beslutats att försöksverksamheten ska fortsätta till och med år 2026 och att den succesivt ska byggas ut till samtliga polisregioner.

Distribution via post

Enligt tidigare nämnd rapport från Brå om narkotikamarknader utgör försäljningen på internet en relativt liten del av den totala narkotikamarknaden, mellan 3 och 14 procent, men det är en växande marknad. Omsättningen på den dominerande svenskspråkiga försäljningsplatsen på Darknet har ökat med 675 %, från 4 miljoner i månaden i september 2014 till 31 miljoner i månaden i juli 2020. Antalet säljare har inte ökat i samma utsträckning. Den genomsnittliga årliga omsättningen per säljare har därför ökat från omkring 600 000 kronor (2014) till 1,9 miljoner kronor (2020). Vidare anger Brå att det finns geografiska skillnader avseende försäljningsformer på olika platser i landet. I södra Sverige finns betydligt fler identifierade platser med öppen gatuförsäljning än i andra län, medan antalet Darknetköpare är överrepresenterade i förhållande till befolkningsmängden i norra Sverige.⁸³

⁸⁰ Polismyndigheten. *Polismyndighetens riktlinjer för ledning av utredningsverksamhet vid händelsestyrd brottsbekämpning* (PM 2023:18), s. 4 och s. 6.

⁸¹ Prop. 2021/22:279, *Snabbare lagföring av brott*.

⁸² Polismyndigheten. *Polismyndighetens rutin för hantering av ärenden inom ramen för snabbare lagföring – Ett snabbförfarande i brottmål*. Dnr A108.520/2023.

⁸³ Brottsförebyggande rådet. *Narkotikamarknader. En studie av smuggling, gatuförsäljning, internethandel och köpare*. Rapport 2021:10, s. 9f.

I Folkhälsomyndighetens publikation om den svenska narkotikasituationen 2023 framgår att både försäljning på internet och distribution via postflödet har ökat stadigt under de senaste åren.⁸⁴

En stor del av den svenska narkotikaförsäljningen på internet sker via svenska webbplatser och är alltså inte gränsöverskridande utan transporteras i det nationella postflödet. Polismyndigheten har tidigare uppskattat att upp till en miljon försändelser med narkotika skickas med posten varje år.⁸⁵ Den ökade tillgången genom näthandel innebär att narkotika sprids till orter och platser där det inte finns någon fysisk droghandel.⁸⁶

I januari 2023 ändrades postlagen (2010:1045) för att ge brottsbekämpande myndigheter större möjlighet att motverka illegala flöden i den inhemska posten. NSL ändrades vidare i juli 2023 så att även försök och förberedelse till narkotikabrott och ringa narkotikabrott kriminaliserades, vilket innebär att beställning av narkotika kriminaliserades som försöksbrott.

Brev eller annan försändelse som finns hos ett postbefordringsföretag får enligt 27 kap. 3 § rättegångsbalken (RB) tas i beslag endast om det för brottet är föreskrivet fängelse i ett år eller däröver och försändelsen hade kunnat tas i beslag hos mottagaren, se 27 kap. 1–2 §§ i RB. Polismyndighetens handbok för beslagshanteringen tar även upp frågor om hantering av brev och paket.⁸⁷

Postförsändelse innehållande narkotika kan innebära misstanke om överlåtelsebrott samt ett försöksbrott till innehav. Överlåtelse av narkotika även i ringa mängd bedöms som narkotikabrott av normalgraden och där är det föreskrivet fängelse i ett år eller mer. Enligt Polismyndighetens handledning för hantering av uppgifter från aktör i postverksamhet m.m. är misstanke om överlåtelse av narkotika en förutsättning för att beslagta en postförsändelse.⁸⁸ Samtidigt anges att beslaget ska kopplas till misstanke om försök till innehav. Det nämns i handledningen inget om att postförsändelse som tas i beslag enligt 27 kap. 12 § RB inte får undersökas närmare av någon annan än domstol, åklagare eller undersökningsledare och att verkställande polis endast får göra en ytlig undersökning såsom till exempel att kontrollera

⁸⁴ Folkhälsomyndigheten. *Den svenska narkotikasituationen 2023*. Artikel 24003, s. 15.

⁸⁵ Prop. 2021:22:259, *Åtgärder för att förhindra illegal handel via post*, s. 20.

⁸⁶ SOU 2023:62. *Vi kan bättre! Kunskapsbaserad narkotikapolitik med liv och hälsa i fokus*, s. 446.

⁸⁷ Polismyndigheten. *Polismyndighetens handbok för beslagshanteringen* (PM 2023.22), s. 19ff.

⁸⁸ Polismyndigheten. *Polismyndighetens handledning för hantering av uppgifter från aktör i postverksamhet m.m.*, publicerad av nationella operativa avdelningen i maj 2024. Ej diarieförd.

avsändare och mottagare. Åklagare och undersökningsledare har rätt att delegera granskning av försändelse men lagtexten ger inte utrymme för generell delegering utan i varje enskild förundersökning ska bedömas om just den försändelse som tagits i beslag får granskas av polis eller annan. Däremot hänvisas i handledningen till Polismyndighetens beslagshandbok och i denna framgår att det finns särskilda regler om undersökning av postförsändelse.⁸⁹

I årsredovisningen för 2024 anges att ovanstående lagändringar har möjliggjort ett utökat samarbete med postaktörer, vilket lett till flera goda resultat. Antalet anmälda brott för innehav av narkotika har ökat markant mellan 2023 och 2024, vilket i allt väsentligt bedöms bero på insatserna mot sorteringsterminalerna. Stora mängder narkotikaförsändelser har tagits i beslag och insatserna har lett till att ett flertal aktörer som distribuerar narkotika via postgången har kunnat lagföras eller är föremål för utredning. Sammantaget har dessa insatser stört marknaden och det går enligt årsredovisningen att se tendenser till att flödet av narkotika via post har minskat.⁹⁰

I sammanhanget noteras att Tullverket sett en utveckling med unga som rekryteras på nätet för att bli paketmålvakter.⁹¹

Användning av hemliga tvångsmedel, preventiva tvångsmedel och inhämtningslagen

Regeringen redovisar årligen till riksdagen hur de hemliga tvångsmedlen har använts. I skrivelsen redovisas i vilken omfattning olika hemliga tvångsmedel har använts och vilken nytta de medfört i brottsbekämpningen. Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning vid förundersökning i brottmål omfattas, likaså hur lagen om hemlig dataavläsning har tillämpats. Vidare ingår i skrivelsen en redogörelse av inhämtning av uppgifter enligt lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet (inhämtningslagen). Även tillämpningen enligt lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (preventivlagen) redovisas.

⁸⁹ Polismyndigheten. *Polismyndighetens handbok för beslagshanteringen* (PM 2023.22), s. 20.

⁹⁰ Polismyndigheten. *Årsredovisning 2024*, s. 36. Dnr A112.305/2024.

⁹¹ Tullverket. Pressmeddelande från deras hemsida, daterat den 12 februari 2025, <https://via.tt.se/pressmeddelande/3778088/ny-statistik-mer-kokain-och-tabletter-an-nagonsin-tidigare?lang=sv>

Av redovisning av användningen av hemliga tvångsmedel under 2022 samt 2023 avseende förundersökning i brottmål framgår att tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation framför allt beviljas i förundersökningar om narkotikabrott eller narkotikasmuggling respektive våldsbrott.⁹² Narkotikabrott eller narkotikasmuggling är, i likhet med föregående år, den dominerande brottstypen där hemlig avlyssning används. Hemlig övervakning är det hemliga tvångsmedel enligt RB där tillstånd beviljas främst vid våldsbrott, narkotikabrott och narkotikasmuggling kommer först på en andra plats. Av redovisningen framgår vidare att antalet tillstånd till hemlig kameraövervakning ökat 2023 jämfört med 2022 och 2021 samt att det framför allt är i ärenden om narkotikabrott och narkotikasmuggling som tillstånd till hemlig kameraövervakning beviljas. Hemlig rumsavlyssning har i stort sett uteslutande använts vid narkotikabrott, narkotikasmuggling samt våldsbrott. Vid en jämförelse med andra hemliga tvångsmedel framstår användning av hemlig rumsavlyssning som begränsad.

Hemlig dataavläsning har framför allt använts i ärenden om narkotikabrottslighet och våldsbrott. Antalet tillstånd till hemlig dataavläsning har 2023 minskat jämfört med såväl 2022 och 2021.

Beslut om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i underrättelseverksamhet enligt inhämtningslagen har, såväl avseende år 2022 som 2023, främst avsett grovt narkotikabrott, synnerligen grovt narkotikabrott, grov narkotikasmuggling eller synnerligen grov narkotikasmuggling.

Av redovisningen framgår att ärenden om preventiva hemliga tvångsmedel främst handlar om våldsbrott.

Regeringens sammanfattande bedömning till riksdagen är att myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel har varit ett ändamålsenligt och nödvändigt instrument i brottsbekämpningen.

Vid användning av ovanstående tvångsmedel kan det komma fram uppgifter som inte rör det brott som legat till grund för tvångsmedelsbeslutet. Uppgifterna kan i stället ha betydelse för att utreda ett annat brott eller för att förhindra nya brott, så kallad överskottsinformation. Sedan den 1 oktober 2023 får åklagare, efter iakttagande av proportionalitetsprincipen, besluta att uppgifter som har kommit fram vid användningen av hemliga tvångsmedel enligt RB eller preventivlagen får användas för ett annat ändamål än det som

⁹² Regeringens skrivelse 2023/24:47, *Redovisning av användningen av hemliga tvångsmedel under 2022*, samt regeringens skrivelse 2024/25:64, *Redovisning av användningen av hemliga tvångsmedel under 2023*.

har legat till grund för åtgärden, se 27 kap. 23 a § RB och 12 § preventivlagen. Motsvarande ändring infördes i september 2024 när det gäller överskottsinformation som framkommit genom tvångsmedelsanvändning enligt inhämtningslagen och den 1 april 2025 avseende hemlig dataavläsning, se 6 § inhämtningslagen samt 28 § lagen om hemlig dataavläsning. Det finns dock en skillnad mellan de olika regelverken avseende överskottsinformation; vid överskottsinformation som framkommit genom tvångsmedelsanvändning enligt inhämtningslagen är det den verkställande myndigheten och inte åklagare som beslutar om användning av överskottsinformation.⁹³

7.2 Iakttagelser

Som nämnts i kapitlet om styrning och ledning utreds flertalet narkotikabrott i de granskade polisområdena framförallt av lokalpolisområdet. Även i de polisområden där det finns en utredningsenhet för grova brott eller till och med en utredningsenhet främst för narkotikabrottslighet utreds grova narkotikabrott av lokalpolisområdet. I ett av polisområdena betonas särskilt att grupper skapas med kompetens från utredningsenhet med större erfarenhet av grövre narkotikabrottslighet tillsammans med medarbetare från lokalpolisområdet. Av de intervjuade uppger flertalet att den ordning som gäller i aktuellt polisområde vad gäller utredande enhet fungerar bra, även om det förekommer tankar om att det saknas tillräckligt erfaren personal. I ett av de granskade polisområdena omvandlades specialgrupper avseende bland annat narkotika till områdespolisgrupper i nära anslutning till verksamhetsbesöket i den polisregionen. Det framgår av intervjuerna, särskilt i en av de granskade regionerna, att utredningssidan är hårt belastad.

Vid samtliga besökta polisområden varierar kvaliteten på initiala åtgärder. Det har blivit bättre sedan införandet av snabbare lagföring. Av intervjuer framgår att dokumentationen har minst brister vad avser ringa narkotikabrott. Både vad gäller initiala åtgärder och dokumentation uppges att det ofta är skillnad mellan de som arbetat med utredningar jämfört med de som inte tidigare gjort det. Det finns vissa brister beträffande överlåtelsebrotten samt dokumentationen för straffprocessuella tvångsmedel, till exempel uppges det vid flera intervjuer att fotografering och videofilm borde användas oftare samt att dokumentationen av beslag behöver förbättras. I ett av de granskade polisområdena finns ett utredningsstöd som samlar alla beslag för analys och skriver in dem, en funktion som är uppskattad i polisområdet. Även om det vid intervjuer framgår att det blivit ett bättre omhändertagande av digital

⁹³ Se Sandvik, 6 § inhämtningslagen, Karnov (JUNO) (besökt 2025-05-09).

bevisning uppges vid de besökta polisområdena vid flera intervjuer att det finns behov av kompetensutveckling avseende spårsäkring, tömning av mobiler och genomsökning på distans. Det saknas också en checklista eller mall för brukaranalyser. I en brukaranalys är avsikten att identifiera och påvisa användare av telefonnummer, användarkonto etc.

Åklagarmyndigheten har inom ramen för tillsynsärendet påpekat att det finns behov av enhetlighet och en höjd nivå avseende brukaranalyserna.

Snabbare lagföring tillämpas i alla de tre granskade polisregionerna. Vad gäller snabbare lagföring avseende unga lagöverträdare är det främst en av de tre polisregionerna som tillämpat detta en längre tid.

Enligt information från Åklagarmyndigheten har snabbare lagföring i ett antal fall orsakat problem i narkotikaärenden som fått till följd att domstol avvisat åtal och att de åtalade personerna därmed inte lagförts. Grunden för avvisande har varit att en persons två olika befattningar med narkotika har bedömts vara samma gärning. Enligt 30 kap. 9 § första stycket rättegångsbalken får en gärning som prövats genom lagakraftvunnen dom inte på nytt tas upp till prövning (*res judicata*). För det fall *res judicata* föreligger ska åtalet avvisas. I de olika avvisade åtalen har i korthet den ena befattningen lagförts inom ramen för snabbare lagföring medan den andra befattningen har hanterats inom ramen för vanligt utredningsförfarande som i regel tar längre tid att utreda och väcka åtal i. När den senare utredningen, som vanligen omfattar befattning med den större mängden narkotika, är slutförd har domstol avvisat åtalet. Det har enligt uppgift från Åklagarmyndigheten rört sig om gärningar med flera års straffvärde som inte kunnat lagföras av denna anledning. Företrädare för UB har uppgett att information om problematiken har spridits i Polismyndigheten genom utskick i relevanta kanaler samt att den digitala utbildningen avseende snabbare lagföring har uppdaterats. Under intervjuerna har dock bara någon enstaka person svarat att de känt till problematiken.

När det gäller tillämpningen av bestämmelserna om drograttfylleri framgår följande av förarbetena till lagstiftningen om försöksverksamheten med rutinmässiga ögonundersökningar. Den som utför ögonundersökningar i trafiken ska även ha genomgått relevant utbildning, vilket torde minska risken för felbedömningar. Ett stort ansvar för att regleringen tillämpas på ett rättssäkert sätt kommer att ligga på de brottsbekämpande myndigheterna.⁹⁴

⁹⁴ Prop. 2024/25:16, *Stärkta möjligheter att upptäcka narkotikapåverkade förare i trafiken*, s. 19.

Beslut om Polismyndighetens riktlinjer om rutinmässiga ögonundersökningar i trafiken fattades den 18 februari 2025.⁹⁵

Vid besöken i de tre polisregionerna, som skedde i januari och februari 2025, kände endast ett fåtal av de intervjuade till den tidsbegränsade lagen om försöksverksamhet med rutinmässiga ögonundersökningar i trafiken som trädde i kraft den 1 mars 2025. Endast vid ett de besökta polisområdena har alla i yttre tjänst genomfört utbildning i ögonundersökning.

Internrevisionen har i en rapport publicerad i december 2024 redogjort för en uppföljningsgranskning av polisens utredningsverksamhet.⁹⁶ I rapporten bedömer internrevisionen bland annat att det finns brister i kompetens och ledning av den brottsutredande verksamheten och nämner därvid att konsekvenser av lagändringar som påverkar verksamheten inte i tillräcklig utsträckning omhändertas.

Av intervjuerna framgår att det inte sker någon strukturerad spridning av uttalanden från JO.

Narkotikahandel är en betydande inkomstkälla för kriminella nätverk och våld och konflikter i de kriminella miljöerna är ofta narkotikarelaterade.⁹⁷ Många av de intervjuade upplever att narkotikabrottsbekämpningen numera är en lägre prioriterad verksamhet och där det saknas en uttalad inriktning eller som en av de intervjuade uppger; vi träffar inte rätt i narkotikasatsningen. Vid ett av de besökta polisområdena uppges att inriktningen är att endast prioritera narkotikaärenden som kan redovisas inom ramen för snabbare lagföring. Det uttrycks också i flera intervjuer i framförallt en av de granskade polisregionerna att resurser avsätts främst till ärenden med prioriterade personer i kriminella nätverk. Som exempel kan nämnas att en av de intervjuade uppgett; jag önskar att det fanns en inriktning för vi jobbar väldigt sällan mot heroin eftersom det inte rör lägesbilden.

När det gäller ungdomsärenden och narkotikabrott uppger många av de intervjuade vid de besökta polisområdena att den repressiva delen borde öka.

I ett av de granskade polisområdena har det genomförts insatser mot narkotikaförsäljning via internet med användning av provokativa åtgärder. Det är dock i de granskade polisregionerna få resurser som arbetar riktat mot

⁹⁵ Polismyndigheten. *Polismyndighetens riktlinjer om rutinmässiga ögonundersökningar i trafiken* (PM 2025:7).

⁹⁶ Polismyndigheten. *Uppföljningsgranskning av polisens utredningsverksamhet*. Dnr A612.263/2022.

⁹⁷ Prop. 2022/23:126, *Hemliga tvångsmedel – effektiva verktyg för att förhindra och utreda allvarliga brott*, s. 60.

narkotikabrottsligheten via internet. Det uppges i flera intervjuer vara ett område där förmågan behöver stärkas. I samtliga tre granskade polisregioner har emellertid särskilda resurser avsatts för att arbeta med flödet av narkotikaförsändelser via post. I en av polisregionerna tillsattes den särskilda gruppen i relativt nära anslutning till verksamhetsbesöket och den särskilda gruppens insats ska enligt uppgift pågå under tre månader. I de två andra polisregionerna har arbetet med narkotikaförsändelser i postflödet pågått sedan en längre tid. En regional dokumenterad rutin har tagits fram i en av dessa polisregioner. I en av de två polisregionerna där arbete med postflödet pågått en längre tid finns en avsikt att låta hanteringen övergå i ordinarie organisation men det finns en utmaning bland annat avseende de stora volymer som ska hanteras. I den andra av de två polisregionerna var avsikten att den särskilda grupp som tillsatts skulle ha avslutats vid årsskiftet 2024/2025, men ett mindre antal resurser kvarstår i nuläget för att avsluta pågående arbete. Det finns ett förslag om att aktuell polisregion ska besluta om att en grupp får fortsätta arbetet fram till sommaren 2026 för att därefter utvärdera men beslut är inte fattat. Det framgår av intervjuerna att det dagligen är ett stort antal postförsändelser med olagligt innehåll. Det anses även i intervjuerna att det är positivt med särskilt avsatta resurser för hantering av narkotikaförsändelser i postflödet, samtidigt uppges att respektive polisområde inte själva har kapacitet att hantera det stora postflödet. I ett par intervjuer med chefer har efterfrågats en nationell strategi angående postflödet. Flera av de intervjuade vid samtliga besökta polisområden uppger att en stor del av postärendena avseende misstanke om innehav av narkotika blir nedlagda efter inledd förundersökning.

Av intervjuerna framgår att hemliga tvångsmedel ofta ger effekt, några anser även att de är avgörande i ärenden avseende grövre narkotikabrottslighet. Inom ramen för tillsynsärendet har framkommit indikationer på att information från hemliga tvångsmedel sprids till fler än de som får anses behöriga att ta del av sådan information, bland annat i olika myndighetsinterna chattar. I något fall har det uppgetts att andra delar av verksamheten i princip kräver att få ta del av sådan information. Ingen har uppgett att åklagare tillfrågas eller informeras innan delning av informationen sker. Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden har gjort flera uttalanden om överskottsinformation och även där framgår att det krävs åklagarbeslut.⁹⁸

⁹⁸ Se till exempel nämndens uttalande den 19 februari 2020 ”Användning av överskottsinformation i förundersökningar” (dnr 119-2018), nämndens uttalande den 21 september 2022 ”Handläggningen av ett tvångsmedelsärende vid Ekobrottsmyndigheten” (dnr 86-2021) samt nämndens uttalande den 22 januari 2025 ”Handläggningen av ett tvångsmedelsärende vid åklagarkammaren i Västerås” (dnr 90-2024).

Polismyndighetens dataskyddsombud har i en rapport från 2024 efter genomförd granskning av personuppgiftsbehandling enligt den så kallade PNR-lagen identifierat ett antal betydande brister i personuppgiftsbehandlingen. Det har bland annat identifierats att informationsdelning mellan olika delar av Polismyndighetens verksamhet inte varit förenlig med lagstiftningen på området. Dataskyddsombudet har rekommenderat att snarast vidta ett antal åtgärder för att tillse en lagenlig behandling.⁹⁹

Det finns exempel på att information från förundersökningar överlämnas till underrättelseverksamheten men av intervjuerna framgår att det finns förbättringspotential avseende delning av information från utredningsverksamhet till underrättelsetjänsten.

Flaskhalsar som bromsar upp narkotikaärenden uppges i intervjuer ofta vara NFC:s handläggning. Vidare anges i några intervjuer att analys av extraherad information från mobiltelefoner är tidskrävande. I den polisregion där det tydligt angetts att utredningssidan är hårt belastad har just utredningssidan uppgetts vara en flaskhals i såväl narkotikaärenden som i andra ärenden.

Det noteras att flera av ovanstående iakttagelser även nämnts i internrevisionens uppföljningsgranskning av polisens utredningsverksamhet i rapporten från december 2024, exempelvis att det är en ansträngd situation i utredningsverksamheten och att när vissa grövre brott behöver utredas får utredare vid lokalpolisområde utreda ärenden som de i vissa fall saknar kompetens för och att det är en effekt av att utredningssektionerna är hårt belastade.¹⁰⁰

7.3 Bedömningar

Tillsynsenheten konstaterar att det finns en del brister i åtgärder som vidtas under handläggningen av narkotikaärenden. Dessa behöver ses över och förbättras. Det finns exempel på insatser men det utredande arbetet vad avser narkotika på nätet behöver förbättras. Arbetet gällande unga och narkotika behöver också förstärkas, ambitionen att öka den repressiva delen avseende unga och narkotika ses som positiv.

⁹⁹ Polismyndigheten. *Granskningsrapport – behandlingen av PNR-information inom ramen för Hubb Resa*. Dnr A079.757/2024.

¹⁰⁰ Polismyndigheten. *Uppföljningsgranskning av polisens utredningsverksamhet*. Dnr A612.263/2022.

Som nämnts tidigare i kapitel 5.3 finns brister avseende inriktning och lägesbild gällande narkotikaområdet, vilket även har inverkan på utredningsverksamheten.

De satsningar som har gjorts avseende narkotikaförsändelser i postflödet har stört narkotikamarknaden i en för brottsbekämpningen positiv riktning. Som ett bra exempel kan nämnas polisregion Väst som under en längre tid avsatt särskilda resurser för att hantera distribution av narkotika via post. Narkotikaförsändelser i postflödet är dock inte begränsat till de polisregioner som omfattas av detta tillsynsärende utan det är en nationell problembild som behöver omhändertas. Det krävs vidare att arbetet avseende narkotikaförsändelser i postflödet prioriteras från ledningen samt en resursdimensionering över längre tid. Ett klagörande behöver också göras gällande att det krävs misstanke om överlåtelse för att vid postterminal kunna beslagta försändelse innehållande misstänkt narkotika. Misstanke om försök till innehavsbrott är inte tillräckligt för beslagtagande i den situationen.

Som redogjorts för under kapitel 7.1 är det åklagare som ska besluta om användning av överskottsinformation, med undantag för överskottsinformation som erhållits genom tvångsmedelsbeslut enligt inhämtningslagen. Som framgår av bland annat Polismyndighetens årsredovisning är ambitionen att dela så mycket information som möjligt till så många som möjligt – men oavsett hur stor nyttan är för verksamheten krävs ändå att medarbetare och chefer inom myndigheten iakttar relevanta regelverk för att dela information från hemliga tvångsmedel. Om rättsläget uppfattas som oklart eller om det behövs informationsspridning för ökat kunskapsläge behöver åtgärder vidtas av processägaren. Ett samarbete med Åklagarmyndigheten i de aktuella frågorna krävs. Enligt uppgift har metodstödet för hantering av hemliga tvångsmedel uppdaterats avseende informationsspridning, vilket tillsynsenheten anser vara positivt. Samtidigt kan det finnas annan personal som inte använder sig av metodstödet och vars kunskap på området behöver höjas.

I sammanhanget noteras dataskyddsombudens rapport från 2024 där ett antal betydande brister i personuppgiftsbehandlingen identifierats, bland annat avseende informationsdelning mellan olika delar av Polismyndighetens verksamhet. De identifierade bristerna i dataskyddsombudens rapport förstärker tillsynsenhetens iakttagelser.

Som tidigare nämnts i bedömningarna gällande underrättelseverksamheten finns synpunkter på informationsflödet mellan utredningsverksamheten och underrättelsetjänsten.

För att kunna genomföra ett effektivt och enhetligt arbete mot drograttfylleri är det av vikt att alla i yttre tjänst i samtliga polisregioner har genomfört utbildning i ögonundersökning.

Polismyndighetens komplexa uppdrag kräver ständig utveckling, både operativt och strategiskt. Det brister dock i informationsspridning och implementering av exempelvis ny lagstiftning, JO-uttalanden och avseende LIO. De medarbetare längst ut i verksamheten som har störst behov av att få denna information får inte del av detta i tillräckligt stor utsträckning då det saknas strukturerade former för spridningen av sådan information. Se även internrevisionens uppföljningsgranskning där det bedömts att taktisk och strategisk ledningsnivå inte i tillräcklig omfattning omhändertar konsekvenser av lagändringar som påverkar verksamheten. Ytterligare ett exempel på bristande informationsspridning och vilka konsekvenser det får gäller problemen med snabbare lagföring och avvisade åtal på grund av res judicata. Att lagföring med flera års straffvärde går om intet på grund av fortsatt bristande informationsspridning ska inte ske.

8 Uppföljning

Uppföljning av verksamheten är av flera skäl av stor vikt. Träffsäker uppföljning, kontroll och rapportering är viktiga grundförutsättningar för en effektiv styrning.¹⁰¹ Om uppföljning har väsentliga brister finns risk för sämre måluppfyllelse och ineffektivt resursutnyttjande.

8.1 Bakgrund

Av utredningsstrategin framgår att uppföljning av utredningsverksamheten på ett ändamålsenligt sätt ska ge en bild av resultaten och utvecklingen av verksamheten. Chefen Noa tillsammans med chefen för ekonomiavdelningen (EA), som processägare för uppföljning, ansvarar för att följa upp verksamheten utifrån ett helhetsperspektiv och beslutade mål. Varje chef ansvarar bland annat för att följa upp den egna verksamheten. Uppföljningen ska bidra med underlag för en bedömning av om vidtagna åtgärder bidragit till att nå det långsiktiga målet framgångsrik brottsbekämpning. Den ska samtidigt utgöra ett underlag för styrningen av verksamheten.¹⁰²

8.2 Iakttagelser

Syftet med nationell månadsuppföljning från EA är att ge en redovisning av Polismyndighetens verksamhet, ekonomi och kompetens till myndighetsledningen och uppdragsgivaren. Uppföljningen kan användas som underlag för diskussion och prioritering av vilka områden som behöver analyseras djupare. Från och med verksamhetsåret 2025 innehåller den nationella månadsuppföljningen en redovisning av narkotikabrotten uppdelat på inkomna ärenden per brottstyp, antal ärenden redovisade till åklagare per brottstyp samt antal misstänkta redovisade till åklagare per brottstyp. Uppföljningen är uppdelad på hittills i år jämfört med åren 2022–2024 samt rullande 12 månader helår, se redovisningen nedan. För drograttfylleri finns en motsvarande uppföljning dock endast avseende inkomna ärenden. Det finns även en bilaga till månadsuppföljningen med ytterligare uppgifter om narkotikabrotten nationellt samt nedbrutet på regionnivå.

Skälet till att narkotikabrotten infördes i den nationella månadsuppföljningen är enligt uppgift från EA att såväl månadsuppföljningen som den myndighetsövergripande halvårsuppföljningen ska anpassas till

¹⁰¹ Riksrevisionen. *Riksrevisionens granskningsplan 2023/24, 2023-10-18*. Dnr 2023/0725, s. 7.

¹⁰² Polismyndigheten. *Polismyndighetens strategi för utredningsverksamheten* (PM 2021:10).

Polismyndighetens årsredovisning som bland annat innehåller redovisning av narkotikabrotten. Genom detta upplägg kan EA använda de olika uppföljningsunderlagen till årsredovisningen.

I uppföljningen avseende april 2025 anges att antalet inkomna narkotikabrottsärenden är på samma höga nivå som föregående år.

Antalet inkomna ärenden avseende innehav av narkotika har, som en följd av ändringen i postlagen, fortsatt att öka hittills under 2025 men ökningstakten har avtagit i april. Även antalet redovisade ärenden till åklagare och redovisade misstänkta har ökat jämfört med samma period föregående år. Antalet inkomna ärenden avseende överlåtelse av narkotika har fortsatt att minska och är på klart lägre nivåer än de senaste åren. Redovisade överlåtelseärenden till åklagare har däremot ökat.¹⁰³

Det varierar i månadsuppföljningen för de besökta polisregionerna hur narkotikabrotten följs upp. En polisregion har uppföljning på antal drograttfylleri 2025 jämfört med 2024 samt inflöde av anmälningar till polisregionens receptioner uppdelat på brottsområden varav narkotikabrotten utgör ett område. Den andra polisregionen har en jämförelse 2025 med 2024 för narkotikabrott avseende antal inkomna ärenden, antal redovisade ärenden samt antal öppna ärenden. Den tredje polisregionen har uppföljning för narkotikabrott, inkomna och redovisade samt öppna ärenden samt en jämförelse den aktuella månaden för åren 2021–2025. Narkotikabrotten finns även redovisat under rubriken upptäcktsbrott fördelat på polisområde. Antal drograttfylleri redovisas tillsammans med antalet rattfylleri, det framgår således inte hur många ärenden som avser drograttfylleri.

Det saknas uppföljning av det brottsförebyggande arbetet inom narkotikabekämpningen vid de besökta polisregionerna. Inte heller inom underrättelseverksamheten finns uppföljning avseende narkotikaområdet.

Flertalet av de intervjuade vid de besökta polisområdena har inte tagit del av någon uppföljning avseende narkotikabrotten inom området utredning och lagföring. Det saknas uppföljning av grova narkotikabrott, det sker mer utvärderingar på ärendenivå. Med undantag för månadsrapporten finns det ingen specifik uppföljning avseende narkotikabrotten.

Tillsynsenheten har fått följande underlag från Noa avseende narkotikabrotten uppdelat på bruk, innehav, överlåtelse och drograttfylleri.

¹⁰³ Polismyndigheten. *Nationell månadsuppföljning. Verksamhet, ekonomi och kompetens*. April 2025.

Tabell 1: Antal inkomna ärenden.

Antal inkomna ärenden	2022	2023	2024	Antal	Procent
Bruk	24 207	22 582	23 248	-959	-4,0%
Innehav	40 533	42 294	58 091	17 558	43,3%
Överlåtelse av narkotika	5 684	5 568	4 953	-731	-12,9%
Totalsumma	70 424	70 444	86 292	15 868	22,5%

Tabell 2: Antal ärenden redovisade till åklagare.

Antal ärenden redovisade till åklagare	2022	2023	2024	Antal	Procent
Bruk	14 541	13 904	13 992	-549	-3,8%
Innehav	18 202	17 843	19 049	847	4,7%
Överlåtelse av narkotika	2 205	2 057	2 104	-101	-4,6%
Totalsumma	34 948	33 804	35 145	197	0,6%

Tabell 3: Antal ärenden nedlagda efter inledd förundersökning.

Antal ärenden nedlagda efter FU	2022	2023	2024	Antal	Procent
Bruk	10 080	9 348	9 416	-664	-6,6%
Innehav	22 585	24 972	36 217	13 632	60,4%
Överlåtelse av narkotika	3 338	3 259	2 853	-485	-14,5%
Totalsumma	33 003	37 579	48 486	12 483	34,7%

Tabell 4: Drograttfylleri.

Drograttfylleri	2022	2023	2024	Antal/ %-e	Procent
Inkomna ärenden	9 028	8 957	8 641	-387	-4,3%
Ärenden redovisade till åklagare	5 903	5 386	4 858	-1 045	-17,7%
Utredningsandel	61,3%	57,4%	54,0%	-7,3%	-12,0%

Av tabellerna ovan framgår beträffande antal inkomna ärenden att det har ökat med 22,5 procent 2024 jämfört med 2022. Ökningen har skett enbart vad avser innehav av narkotika och för bruk av narkotika är minskningen 4

procent och för överlåtelse av narkotika 12,9 procent. När det gäller ärenden redovisade till åklagare har det ökat med 0,6 procent 2024 jämfört med 2022. Även här är det enbart innehav av narkotika som har en ökning. Beträffande antal ärenden nedlagda efter inledd förundersökning har det ökat med drygt 60 procent för innehav av narkotika.

Måttet utredningsandel avser andel ärenden redovisade till åklagare av antalet avslutade ärenden med inledd förundersökning. Av årsredovisningen framgår att utredningsandelen för samtliga narkotikabrott har minskat från 49,4 procent 2022 till 42,2 procent 2024, det innebär en minskning med 7,2 procentenheter.¹⁰⁴

Av det underlag som tagits fram av Noa framgår att antalet inkomna ärenden avseende bruk av narkotika i åldersspannet 11–20 år har minskat under perioden 2022 till 2024 från 8617 till 8081. I åldersspannet 11–20 år har andelen kvinnor misstänkta för bruk av narkotika under samma tidsperiod minskat från 1331 till 1192, det innebär en minskning från 15,4 procent till 14,7 procent. Av CAN:s nationella skolundersökning framgår att under 2024 svarade fem procent av pojkarna och sex procent av flickorna i årskurs 9 att de någon gång använt narkotika. I årskurs två på gymnasiet svarade 16 procent av pojkarna och 14 procent av flickorna att de använt narkotika någon gång.¹⁰⁵

För drograttfylleri kan noteras att antalet inkomna ärenden har minskat med 4,3 procent 2024 jämfört med 2022 och utredningsandelen har minskat med 12 procent. Av en studie som Rättsmedicinalverket gjort på uppdrag av Folkhälsomyndigheten framgår att fyra av tio av de som avlider i trafiken har alkohol eller narkotika i kroppen.¹⁰⁶ I studien har ingått alla individer som avlidit i trafikolyckor med motordrivna fordon under perioden 2012–2022. Narkotika fanns hos 23 procent av de omkomna, alkohol hos 11 procent medan ytterligare 5 procent hade både narkotika och alkohol i blodet. Förekomsten av alkohol och narkotika är således hög bland trafikrelaterade dödsfall. Andelen fall där narkotika förekommit har enligt studien ökat.

¹⁰⁴ Polismyndigheten. *Årsredovisning 2024*. Dnr A112.305/2024.

¹⁰⁵ Selling L. (red.), CAN:s nationella skolundersökning 2024. Stockholm: Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (CAN); 2024. Rapport 230.

¹⁰⁶ Folkhälsomyndigheten. *Alkohol och narkotika vid dödliga olyckor i trafiken*, artikel 24184, oktober 2024.

Av årsredovisningen framgår att den tillgängliga personalresursen i utredningsverksamheten under åren 2022–2024 har ökat med drygt 18,7 procent.¹⁰⁷

Brå har publicerat en rapport avseende handläggningsresultat i brottmålsprocessen. Den innehåller sammanhållen statistik över utredning och lagföring av brott och brottsmisstankar samt en jämförelse främst mellan 2016 och 2024. Av sammanställningen framgår för narkotikabrotten bland annat att andelen nedlagda skäligen brottsmisstankar ökade från 30 procent 2016 till 45 procent 2024. Av samtliga utredda skäligen brottsmisstankar fick 32 procent ett lagföringsbeslut 2024. Andelen har minskat sedan 2016 när den var 43 procent.¹⁰⁸

8.3 Bedömningar

Det är positivt att den nationella månadsuppföljningen från och med januari 2025 innehåller en relativt utförlig redovisning av narkotikabrotten samt en begränsad uppföljning av drograttfylleribrottet.

Verksamhetsbesöken visar att det är en stor variation vad och hur samt i vilken omfattning som narkotikabrotten inklusive drograttfylleri följs upp inom området utredning och lagföring. Det finns dessutom behov av förbättringar när det gäller information och kommunikation om uppföljningen. En dialog om resultatutvecklingen om narkotikabrottsbekämpningen ur ett helhetsperspektiv bör eftersträvas. Det förutsätter dock att det utvecklas verksamhetsuppföljning av det brottsförebyggande arbetet inom området narkotikabekämpning. Förbättrad verksamhetsuppföljning är en förutsättning för att verksamheten ska kunna prioritera och dimensionera resurserna på rätt sätt.

Tillsynsenheten anser att det är svårt att bedöma resultat med de indikatorer som Polismyndigheten använder sig av eftersom det finns många perspektiv på ett verksamhetsresultat. Tillsynsenheten vill dock framhålla följande.

Resultatutvecklingen beträffande utredning och lagföring avseende åren 2022–2024 inom narkotikabrottsområdet får betecknas som negativ för bruk och överlåtelse av narkotika särskilt med hänsyn till ökningen av resurser, detsamma gäller drograttfylleri. Bedömningen är svårare att göra beträffande innehav av narkotika. Den kraftiga ökningen som kan hänföras till de så

¹⁰⁷ Polismyndigheten. *Årsredovisning 2024*. Dnr A112.305/2024.

¹⁰⁸ Brottsförebyggande rådet. *Handläggningsresultat i brottmålsprocessen 2024. Sammanhållen statistik över utredning och lagföring av brott och brottsmisstankar*. Rapport 2025:1.

kallade postärendena har dock enligt tillsynsenhetens bedömning sannolikt inneburit en mycket hög nivå av nedlagda ärenden efter inledd förundersökning. Slutligen kan konstateras att även i ett längre tidsperspektiv är resultatutvecklingen negativ som Brårapporten enligt ovan visar.

Arbetet med målsättningarna från regeringen avseende ungdomar och narkotika behöver förstärkas med tanke på den svaga resultatutvecklingen inom området utredning och lagföring och särskilt vad avser de stora skillnaderna mellan pojkar och flickor.

9 Rekommendationer

Följande rekommendationer lämnas till processägaren.

- Säkerställ framtagande och upprätthållande av en nationell lägesbild av all narkotikabrottslighet samt en inriktning av den brottsbekämpande verksamheten avseende narkotika.
- Vidta styrande och stödjande åtgärder i syfte att förbättra den brottsbekämpande verksamheten avseende narkotika.

Följande rekommendation lämnas till verksamhetsansvariga.

- Vidta åtgärder i syfte att förbättra resultaten och verksamhetsuppföljningen för den brottsbekämpande verksamheten avseende narkotika.

Övrig rekommendation till processägaren

- Redovisa senast den 28 augusti 2026 till rikspolischefens kansli hur de rekommendationer och bedömningar som framgår av tillsynsrapporten har omhändertagits.

Bilaga 1

**DIREKTIV**

1 (3)

Datum 2024-11-25

Infoklass Öppen

Diariernr (åberopas) A481.095/2024

Saknr 128

Polismyndigheten
Rikspolischefens kansli
Tillsynsenheten

Narkotikabekämpningen

Bakgrund

Av Polismyndighetens tillsynsplan för 2024 (PM 2024:1) framgår bland annat att tillsynsenheten ska genomföra tillsyn avseende narkotikabekämpningen.

Narkotikabrottsligheten har tydliga kopplingar till våldsbrottsligheten och det grova våldet i kriminella miljöer. Konkurrensen mellan kriminella nätverk om bland annat nya geografiska områden för narkotikaförsäljning resulterar i eskalerade konflikter och ett upptrappat våld som i sin tur påverkar tryggheten och säkerheten i samhället negativt. Samtidigt möjliggör brottsvinsterna från narkotikahandeln att den organiserade brottsligheten kan upprätthållas och vidareutvecklas. Trots en ökad internationell och nationell underrättelsesamverkan, med bland annat tillgång till krypterat material samt ett ökat antal beslag, minskar inte tillgången till illegal narkotika på den svenska marknaden.

Syfte och inriktning

Tillsynsärendet ska omfatta en granskning av Polismyndighetens metoder och arbetssätt mot narkotikabrottslighet ur ett rättssäkerhetsperspektiv.

Inriktningen är att granska regelefterlevnaden avseende underrättelseinhämtning och analys, brottsförebyggande aktiviteter och polisnärvaro samt utredningsverksamhet. Vidare ska granskningen uppmärksamma lednings- och styrningsfrågor som kan påverka förutsättningarna för en framgångsrik brottsbekämpning och upplärning inom narkotikaområdet. Särskild uppmärksamhet ska fästas vid myndighetens styrning genom de brottsbekämpande strategierna och myndighetens handbok för narkotikabekämpning.

Avgränsning

Tillsynsärendet omfattar inte särskilda spaningsmetoder eller användning av liknande åtgärder såsom till exempel verksamhet avseende informatörer eller

Direktiv Narkotikabekämpning.docx

Polismyndigheten

2024-11-25

2 (3)

A481.095/2024

Infoklass Öppen

tekniska spaningshjälpmedel. Andra arbetssätt och metoder samt användningen av hemliga och preventiva tvångsmedel kommer endast beröras översiktligt. Förverkande omfattas inte heller.

Som framgår av 2–3 §§ i förordningen (2016:1332) med instruktion för Tullverket ska Tullverket övervaka och kontrollera trafiken till och från Sverige så att bestämmelser om in- och utförsel av varor följs samt förebygga och motverka brottslighet i samband med in- och utförsel av varor. Även om insatser för att begränsa införsel och därmed tillgången till narkotika har stor betydelse för narkotikabekämpning kommer granskningen av bland annat nyss nämnda skäl inte avse införsel av narkotika.

Tillsynsärendet avgränsas vidare till att omfatta varor som är narkotikaklassade enligt narkotikastrafflagen (1968:64) och som anges i bilaga till förordningen (1992:1554) om kontroll av narkotika.

Tillsynsobjekt

Följande organisatoriska enheter är föremål för tillsynen:

- polisregion Bergslagen, polisområde Örebro
- polisregion Stockholm, polisområde Stockholm City
- polisregion Väst, polisområde Storgöteborg.

Arbetsmetod

Tillsynsärendet ska bedrivas som en inspektion genom besök i verksamheten samt granskning av styrdokument och handlingar samt intervjuer med berörda personer.

Genomförande

Tillsynsärendet bemannas med tillsynsledaren Krister Sandqvist som är ansvarig för tillsynsärendet samt tillsynsledaren Ingmarie Olsson. Efter samråd med respektive polisregion uppdras Olle Andersson vid polisregion Nord samt Rasem Chebil vid polisregion Syd att vara experter. Ansvarig för tillsynsärendet ska upprätta en genomförandeplan där verksamhetsbesök, sammanträdesdagar och redovisningstillfällen framgår.

Redovisning

Inspektionen ska utifrån gjorda iakttagelser resultera i bedömningar som dokumenteras i en tillsynsrapport. Om det finns skäl att lämna rekommendationer ska dessa framgå av rapporten.

Polismyndigheten

2024-11-25

3 (3)

A481.095/2024

Infoklass Öppen

Rikspolischefen beslutar om vilka eventuella åtgärder som Polismyndigheten ska vidta med anledning av lämnade rekommendationer i tillsynsrapporten.

Tidplan

Inspektionen påbörjades i november 2024. Målsättningen är att den ska redovisas senast den 30 juni 2025.

Kostnader

Tillsynsenheten ansvarar för kostnader som kan uppstå i samband med inspektionen, såsom rese- och logikostnader. Tillsynsärendet ska planeras så att övertid i uppdraget inte uppstår. Lönekostnader för tillsynsgruppens deltagare belastar den organisatoriska enhet där respektive deltagare är anställd och placerad.

Kostnadsställe	90000006
Insats/projektkod	601000334

Offentlighet och sekretess

Inriktningen är att tillsynsrapporten i sin helhet ska vara offentlig.

Övrigt

Kontaktpersoner i ärendet är Krister Sandqvist och Ingmarie Olsson.


Lena Frylén
Tillsynschef


Krister Sandqvist
Tillsynsledare

Bilaga 2



Polisen

Polismyndigheten

Beslutsprotokoll

1 (1)

Datum 2025-06-13

Infoklass Öppen

Diariennr, ärende A481.095/2024

Saknr 128

Beslutsprotokoll RPC 83/2025

Beslutande	Rikspolischefen Petra Lundh
Föredragande	Tillsynsledaren Krister Sandqvist
Övriga som deltagit i den slutliga handläggningen Rättschefen Gunilla Hedwall Tillsynschefen Lena Frylemo	
Ärende Omhändertagande av rekommendationer i tillsynsrapport 2025:1 Narkotikabekämpning	
Beslut Polismyndigheten beslutar att åtgärder ska vidtas enligt lämnade rekommendationer i rubricerad tillsynsrapport. Ansvar för att åtgärda rekommendationerna som ställs till processägaren åligger chefen för nationella operativa avdelningen i dennes egenskap av processägare enligt 3 kap. 21 § Polismyndighetens arbetsordning (PM 2024:5). Ansvar för att åtgärda rekommendationen som ställs till verksamhetsansvariga åligger regionspoliserna enligt 3 kap. 17, 19 och 22 §§ Polismyndighetens arbetsordning.	
Kostnad	-
Finansiering	-

Vid protokoll

Krister Sandqvist

Justeras

Petra Lundh

Sändlista	Kopia till
Samtliga avdelningar och polisregioner	Justitiedepartementet Riksdagens ombudsmän Justitiekanslern Arbetslagarorganisationerna Skyddsorganisationen

