

Alkohol & Narkotika

DROGPOLITISKT OBEROENDE TIDSKRIFT • ÅRGÅNG 112 • NO.4 2018

Upphandling av
missbruksvården s.6

Tjänstemännen
och politiken s.12

35 döda i arresten
sedan 2012 s.22



Valet 2018:

**VILKEN KUR
VÄLJER DU?**

Bland hårdhandskar och sjukhusbäddar

OM NÅGRA VECKOR är det val. Föga överraskande har varken alkoholpolitiken eller missbruksvården lockat till heta diskussioner. Gårdsförsäljningen sopades undan redan på våren, likaså debatten om regeringens tobaksproposition, och missbruksvården har aldrig varit en het fråga att ta i.

Men mycket tyder på att debatten förändras, säger forskaren **Torkel Richert** i en intervju på sidan 18 i detta nummer. Han refererar till diskussionen om avkriminaliserat bruk av narkotika och en mer accepterande inställning till skadereducerande åtgärder. Under de senaste fyra åren har det skett en del på den fronten och jag ser inget som tyder på att den riktningen bryts under de kommande åren.

»De som är sjuka ska få vård.« Politiker från så gott som alla partier kan stämma in som kör till den refrängen, som är en återkommande fras i svaren på

”

Tonen varierar inom partierna beroende på vem man frågar och därför är det svårt att peka på vilken politik som faktiskt blir verklighet.

Alkohol & Narkotikas valenkät. Alliansen tillsammans med Sverigedemokraterna är tydliga med att de vill se att lands- tingen tar över huvudmannskapet för missbruksvården, medan de rödgröna inte lika skarpt tar ställning utan hänvisar till att samverkansproblemen måste lösas. **Anders W Jonsson** (C) säger i vår valpodd att sjukvården är bättre rustad att skicka personer till socialtjänsten än vice versa. Han säger att ändra huvudmannskapet skulle kräva en ny utredning och antagligen ta en mandatperiod att genomföra.

VILKA ANDRA SKILLNADER går att se i svaren på valenkäten? Allianspartierna och Sverigedemokraterna skriver att snus och tobak bör behandlas olika, med motiveringen att snus inte är lika skadligt för hälsan (Kristdemokraterna sticker ut en aning genom att stöda förbud mot marknadsföring av tobaksprodukter i butikerna). Miljöpartiet och Socialdemokraterna väljer att uppmärksamma regionala brister inom vården, Kristdemokraterna lyfter frågan om behandling för dem som inte har utvecklat ett allvarligt alkoholmissbruk och Moderaterna och Sverigedemokraterna betonar en restriktiv narkotikapolitik med hårdare straff.

Det är i kategorin »hårdare straff« som narkotikapolitiken har fått mest uppmärksamhet i debatten inför valet, ofta i samband med gängkriminalitet. *Kvällsposten* publicerade i augusti artikeln »Knarkande överklassen som betalar Malmös gängkrig« om att risken att bli gripen för narkotikabrott är lägre i välbärgade områden. Som kommentar på artikeln publicerade Moderaternas gruppledare i riksdagen

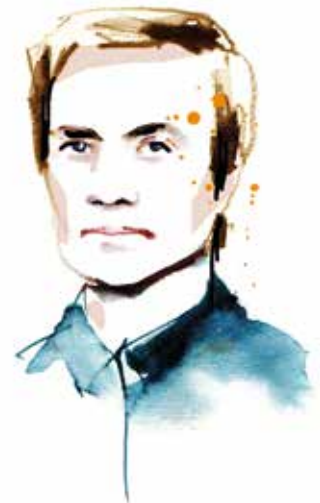
Tobias Billström ett debattinlägg (*Kvällsposten* 9/8/2018) där han inte bara argumenterade för hårdare straff, utan också mer tvångsvård.

Det blir tydligt för mig att tonen varierar inom partierna beroende på vem man frågar och därför är det svårt att peka på vilken politik som faktiskt blir verklighet. För verkligheten är komplex – alla som brukar narkotika är inte beroende, de som är beroende kan också sälja narkotika och användningen av narkotika beror på betydligt många fler faktorer än bara narkotikalagstiftning.

VI KOMPLETTERAR DET här numret med ett stort valpaket på webben som du inte får missa. Där hittar du partiernas svar på valenkäten tillsammans med vår valpodd där vi frågar politikerna om deras enkätsvar. Vi diskuterar allt mellan tobaksindustrins inflytande till införande av injektionsrum, men framför allt fokuserar vi på hur partierna vill förbättra den haltande missbruksvården i Sverige.

/ JULIUS VON WRIGHT

➔➔ WWW.ALKOHOLOCHNARKOTIKA.SE/VALET2018





INNEHÅLL NO.4 2018

- 4** Cannabis och kokain ökar
- 5** **SIGNERAT** Varför pratar vi inte om barnhemlösheten?
- 9** KD och L svänger i gårdsförsäljningsfrågan
- 12** Är tjänstemännen marionetter eller makthavare?
- 18** Avkriminalisering? »Ge det fyra år och en utvärdering av lagen«
- 22** 35 döda i arretsen sedan 2012. Är LOB en vårdlag?
- 28** **UTBLICKEN** I USA åtalas langare för dråp
- 35** **SISTA ORDET** Alkoholforskarnas döda vinkel



Vilken kur väljer du i valet 2018?

6 I detta valnummer söker vi svar på frågor om gårdsförsäljning, avkriminalisering och missbruksvårdens utformning. Bläddra, begrunda och utforska vidare genom att lyssna på vår valpodd, där du kan höra politikerna berätta med egna ord hur de vill förbättra missbruksvården. Klicka in på www.alkoholochnarkotika.se/valet2018

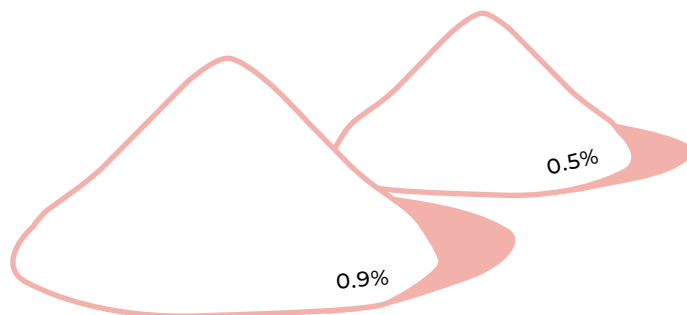
Alkohol & Narkotika

ALKOHOL & NARKOTIKA ges ut av CAN. Tidskriften ska ur ett journalistiskt perspektiv bevaka och granska aktuella händelser på drogområdet. Den har en populärvetenskaplig inriktning och är drogpolitiskt oberoende. Åsikter framförda i artiklar och krönikor behöver inte överensstämja med redaktionen. **ANSVARIG UTGIVARE** Håkan Leifman **CHEFREDAKTÖR** Julius von Wright · julius.von.wright@can.se **POSTADRESS** Box 70412 · 107 25 Stockholm **WEBB** www.alkoholochnarkotika.se **BESÖKSADRESS** Klara Norra Kyrkogata 34 **TELEFON** 0723-714 328 **PRENUMERATION** 6 nr per år 300 kr · www.can.se tel 08-799 62 17 · e-post aon@pressdata.se **GRAFISK FORM & PRODUKTION** Oh Dear form **REDAKTIONSRÅD** Torkel Richert, Kalle Tryggvesson, Claudia Fahlke, Jenny Cisneros Örnberg **OMSLAGSBILD** Kristian Ingers **PORTRÄTTILLUSTRATIONER** Cecilia Lundgren **TRYCK** Ljungbergs Tryckeri **ISSN** 0345-0732 **CAN** Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning, CAN, är ett nationellt kompetenscentrum som arbetar för minskade skador av alkohol och andra droger i samhället. Det gör vi genom att följa konsumtions- och skadeutvecklingen och genom kunskapshöjande insatser. Se mer på: www.can.se Vi hanterar våra prenumeranters personuppgifter enligt den nya dataskyddsförordningen. Mer information hittar du på www.alkoholochnarkotika.se, eller genom att kontakta chefredaktör Julius von Wright.

CANNABIS OCH KOKAIN ÖKAR – ALKOHOLEN STABIL

En ny undersökning av vuxnas drogvanor i Sverige visar att användningen av flera narkotiska preparat har gått upp mellan 2013 och 2017. Under det senaste året har 86 procent av befolkningen konsumerat alkohol och 8,6 procent använt narkotikaklassade preparat, inklusive läkemedel utan läkares ordination.

Källa: Negativa konsekvenser av alkohol, narkotika och tobak. CAN, Rapport 174 (2018)



1 av 100

personer hade 2017 använt kokain under de senaste 12 månaderna. Det är en fördubbling sedan 2013. OBS: väldigt låga tal.



38.6% i åldern 20–29 intensivkonsumerade alkohol en gång i månaden eller oftare under 2017. 2013 var andelen 49,8%. Intensivkonsumtionen har minskat både bland män och kvinnor i alla åldrar, förutom bland 65–85-åringar där det inte skett någon statistisk signifikant förändring.

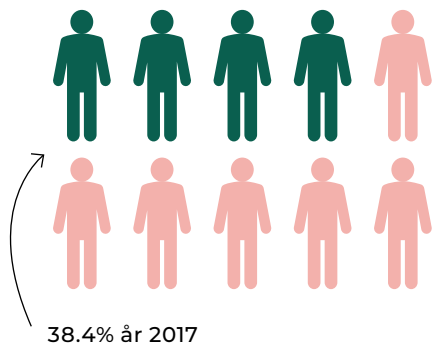
3.6%

hade 2017 använt cannabis under de senaste 12 månaderna. Det är en statistiskt signifikant ökning från 2,5 procent 2013.

1.2% hade 2017 använt cannabis under den senaste månaden.

Andelen som inte dricker alkohol har ökat mest bland 17-19-åringar

Nästan 4 av 10 ungdomar mellan 17-19 år drack inget år 2017. År 2013 var motsvarande andel 3 av 10.



0.7

procent av den svenska befolkningen har använt ecstasy under det senaste året, vilket är en signifikant ökning från 0,4 procent 2013. OBS: väldigt låga tal.

OM UNDERSÖKNINGEN

Resultaten baseras på 27 025 svar (via webb och post) från personer i åldern 17 till 84. Undersökningen genomfördes 2017.

Signerat

ÄTA, LEKA, SOVA. BARN BEHÖVER EN PLATS ATT KALLA HEM

DET ENDA VI behöver är en lägenhet, säger hon. Den ensamstående tvåbarnsmamman som sitter framför mig försöker att hålla tårarna borta. Jag har precis berättat för henne att skolan känner oro över att barnen är ledsna, trötta och har svårt att koncentrera sig. Jag frågar vad vi på socialtjänsten kan göra för att stötta men jag vet redan svaret. Hon är inte den första förälder jag mött i samma situation och varje gång undrar jag samma sak: varför pratar vi inte om barnhemlösheten i Sverige?

Om en familj inte kan hitta ett eget boende så placeras de av kommunen på ett så kallat hotellhem. De är ofta ägda av privata utförare som tar höga summor, cirka 18.000–30.000 kronor i månaden per rum. Det är inte ovanligt att en familj på fyra, fem personer bor i ett rum på 20 kvm. Man delar kök och badrum med de andra som bor på hotellhemmet. Många vittnar om att det är iskallt i rummen, det finns inte tillräckligt med köksutrustning för att laga mat, interiören är trasig och det förekommer vägglöss. Ibland är rummet fönsterlöst.

Inte sällan placeras familjer på hotellhem som ligger långt ifrån där barnen går i skola. Barnen kan behöva stiga upp klockan fem på morgonen för att hinna till skolan som ligger på andra sidan stan. Små barn riskerar att försenas i utvecklingen eftersom de inte har tillräckligt stora ytor att lära sig gå på. Det finns sällan någonstans för barnen att sitta och göra läxor i lugn och ro. Det är inte ovanligt att föräldrarna inte vågar lämna rummet eller låta barnen använda duscharna eftersom det förekommer missbruk och psykisk ohälsa på hotellhemmen.

Placeringarna blir förlängda med kort varsel. Det innebär att familjerna måste packa ihop alla sina tillhörigheter regelbundet för att kanske bli placerade någon annanstans. Att som barn inte veta var man ska bo, sova, äta och leka skapar en enorm påfrestning.

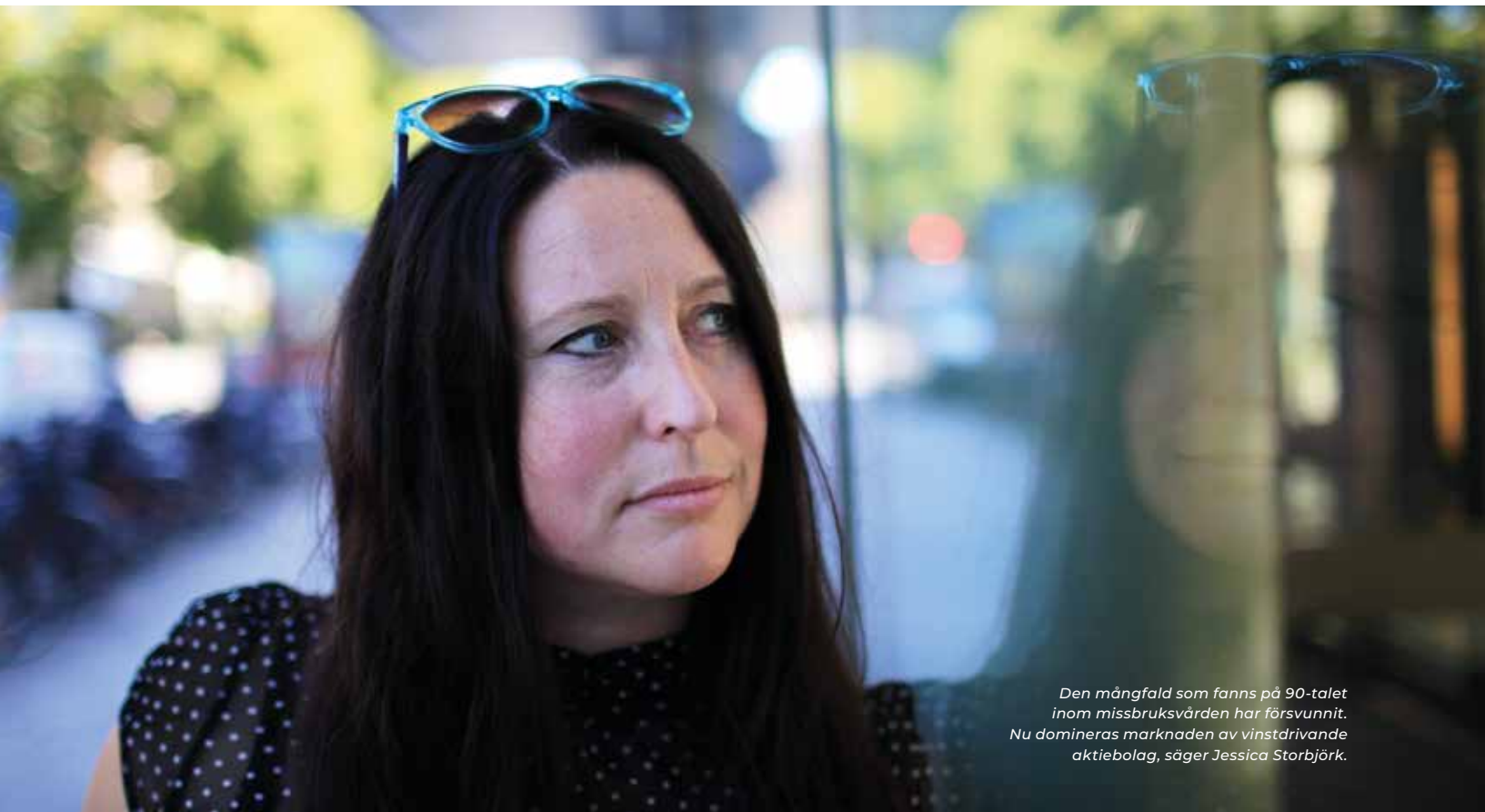
Som socialarbetare vet jag att jag inte är ensam om att känna att detta är den största utmaningen vi har i vår strävan att skydda, stötta och se till att barn och deras föräldrar ska ha en dräglig tillvaro. Om man inte har någonstans att bo, hur ska man då kunna tänka på någonting annat? Det är inte ovanligt att föräldrarna till dessa barn bryter samman och får söka akut psykiatrisk vård för att situationen blir omöjlig att leva i.

Ingen förälder ska behöva vara orolig över att deras barn ska växa upp i hemlöshet. Den 1 januari 2020 ska barnkonventionen bli lag i Sverige. Att alla barn ska ha ett hem borde stå högst upp på agendan för den nya regeringen.



LEILA JAOUADI SOCIALARBETARE I STOCKHOLM

Att upphandla missbruksvården *det nya normala*



Den mångfald som fanns på 90-talet inom missbruksvården har försvunnit. Nu domineras marknaden av vinstdrivande aktiebolag, säger Jessica Storbjörk.

Betydelsen av blått eller rött kommunalstyre minskar när kommuner oftare köper vårdplatser enligt Lagen om offentlig upphandling (LOU). Att upphandla har blivit det nya normala och vinstdrivande vårdgivare dominerar marknaden, säger forskaren **Jessica Storbjörk**. TEXT / FOTO JULIUS VON WRIGHT

FÄRGEN PÅ DET kommunala styret påverkar inte längre i lika hög grad hur missbruksvården ordnas i svenska kommuner, säger **Jessica Storbjörk**, forskare vid Institutionen för folkhälsovetenskap och Centrum för socialvetenskaplig alkohol- och drogforskning (SoRAD) vid Stockholms universitet. Tidigare var det vanligare bland kommuner med högermajoritet att köpa vårdplatser från privata aktörer istället för att driva vården i egen regi, men mellan 1999 och 2004 då Sverige hade en socialdemokratisk regering började även socialdemokratiska kommuner köpa in allt fler platser. 2014 drev bara tre procent av kommunerna all missbruksvård själva. Normen har blivit att upphandla vårdplatser både i röda och blåa kommuner.

»Vi har gått från torken till Capio« säger Jessica Storbjörk, men att HVB-hem har drivits av en brokig skara aktörer är inget nytt. På 70-talet dominerade ideella organisationer, som Frälsningsarmén. På 80-talet, under välfärdsstatens guldålder, drevs de flesta HVB-hem av kommunerna. På 90-talet började de privata aktörerna bli allt fler i kölvattnet av en politik som hade syftet att öka mångfalden inom vården.

– Då fanns det en mångfald, men efter det har de större aktiebolagen blivit fler och de ideella organisationerna har minskat i betydelse. Vi kan se att antalet sängplatser är ungefär lika många som tidigare, men enheterna är färre. De större köper upp de mindre, säger Jessica Storbjörk.

Mångfalden, vilket var syftet med att öppna upp marknaden på 90-talet, har alltså minskat. Likheter mellan röda och blåa kommuner tyder på att det inte bara är ideologi som ligger bakom utvecklingen. Enligt Jessica Storbjörk är Lagen om offentlig upphandling (LOU), som trädde i kraft 1994 och reviderades senast 2017, den stora orsaken.

– Sedan 90-talet har upphandlingslagarna blivit mer komplexa. Det krävs tid samt ekonomisk och juridisk kompetens att delta och ge anbud och det kan bli svårt för små behandlingshem som drivs av eldsjälar. Kraven kan vara ganska högt ställda. Det kan handla om att ha ett visst antal anställda i förhållande till platsantalet, vissa kompetenser eller en viss andel ekologisk mat.

JESSICA STORBJÖRK HAR tillsammans med sin kollega **Kerstin Stenius** tittat på hur missbruksvården har ordnats i Sverige under de senaste 40 åren. Studien visar att allt fler kommuner

40

Jessica Storbjörk och Kerstin Stenius har studerat **40 år av svensk missbruksvård.**

upphandlar ramavtal för missbruksvården. De fleråriga ramavtalen kan vara problematiska eftersom det är svårt att förutse behoven för missbruksvården. Exempelvis kan nya droger eller brukargrupper dyka upp, vilket plötsligt ställer nya krav på behandling.

Upphandlingslagarna, som bestäms på finansdepartementet, har alltså plötsligt omformat landskapet för missbruksvården. Indirekt har det format om de ideella organisationer som deltar i upphandlingar. De formella processerna och höga kraven kan tvinga dem att ta formen som aktiebolag för att ge sig in i budgivningen. De kanske behöver anställa en marknadschef eller juridisk kompetens.

Men det finns även kommuner som tittar på andra lösningar.

– Kommuner som var tidiga med att konkurrensutsätta sina verksamheter och köpa ►

” Då fanns det en mångfald, men efter det har de större aktiebolagen blivit fler och de ideella organisationerna har minskat i betydelse.

” Vad är kvalitet? Vilket mått du än utgår från så är det svårt att säga. Mjuka värden som bemötande går inte att mäta på samma sätt.

3%

2014 drev tre procent av kommunerna all missbruksvård själva.

in från privata aktörer har börjat tycka att upphandlingarna är för oflexibla. Processen är lång för att få ett ramavtal som varar fyra år. En del kommuner använder då sina egna verksamheter för att kompensera bristerna i ramavtalen. Och det verkar finnas allt fler som tittar på Lagen om valfrihet (LOV) som ett alternativ, oberoende av politisk majoritet, säger Jessica Storbjörk.

NEW PUBLIC MANAGEMENT-FORSKAREN

Christopher Hood kallar Sverige *the obvious misfit*, på grund av att landet även under socialdemokratiska regeringar har format den offentliga sektorn med inspiration från näringslivet. Utvecklingen av stora vinstdrivande aktörer inom vården har varit kraftigare i Sverige än i Norge och Danmark. I Danmark har kommunerna en större insyn i vårdgivarnas verksamhet och i Norge finns ett uttalat skydd av ideella organisationer som gör att kommunerna kan välja att endast rikta sig till den tredje sektorn. När Jessica Storbjörk spekulerar i vilka förändringar som kunde ske efter valet i höst, kan hon tänka sig att en version av det norska skyddet för ideell sektor kunde få politiskt stöd. Men den marknadsorientering som skapades av en högerregering på 90-talet har egentligen inte sett något motstånd, resonerar Jessica Storbjörk. Fokus har legat på valfrihet, och ingen har argumenterat emot det.

– Socialdemokraterna har inte haft ett tydligt alternativ, de har varit med på det här spåret. De har utan att lyckats försökt reglera marknaden med förslaget om att begränsa vinster i välfärden.

Det är väl främst vänsterpartiet som erbjudit ett alternativ.

På frågan om förändringarna har förbättrat kvaliteten på missbruksvården skrattar Jessica Storbjörk.

– Vad är kvalitet? Vilket mått du än utgår från så är det svårt att säga. Det finns fler krav på rutiner, kompetens och utbildning, medan mjuka värden som bemötande inte går att mäta på samma sätt. Samtidigt har jag inte sett något som visar att det går bättre för en större andel klienter och patienter i dag än tidigare, trots att vården har blivit dyrare. ◀

LÄS MER

➔ THE NEW PRIVATIZED MARKET: A QUESTION OF IDEOLOGY OR PRAGMATISM WITHIN THE SWEDISH ADDICTION TREATMENT SYSTEM?

Storbjörk, J. & Stenius, K. · *Social Policy and Administration* (2018: 1-17)

FAKTA Om studien

➔ Materialet består av officiell statistik på registrerade Hem för vård eller boende (HVB) från åren 1976, 1984, 1990, 1997, 2003 och 2016.



»Gårdsförsäljningen är en pandoras ask«

Oberoende majoritet ska Sveriges nya regering verka för att tillåta gårdsförsäljning. Politiker som svängt i frågan lyckas inte säga vad som har ändrats sedan den senaste utredningen, men det finns experter som tror att en småskalig gårdsförsäljning är möjlig. **TEXT** JULIUS VON WRIGHT / **FOTO** PETER KLAUNZER/KEYSTONE/TT · MARTIN KNIZE

DEBATTEN OM GÅRDSFÖRSÄLJNING blommade upp i våras när socialutskottet tog ställning till en motion om gårdsförsäljning. I slutet av april röstade en majoritet av riksdagen för ett tillkännagivande som uppmanar regeringen att verka för en lagstiftning som tillåter gårdsförsäljning men inte riskerar Systembolagets monopol.

Det kommer att bli en uppgift för den nya regeringen.

För första gången stöder en majoritet i riksdagen ett sådant förslag efter att Liberalerna och Kristdemokraterna svängde i frågan. Under debatten i riksdagen fick Kristdemokraternas **Emma Henriksson**, även ordförande i socialutskottet, vid flera tillfällen svara på kritik från Vänsterpartiet och Socialdemokraterna. Både ►

9

år har gått sedan den senaste utredningen av gårdsförsäljning.



Diskussionen om gårdsförsäljning kantas av missförstånd, säger Jörgen Hettne. En del politiker tror att gårdsförsäljning för bryggerier, destillerier och vinproducenter är möjlig.

Kristdemokraterna och Liberalerna har under våren betonat att Systembolaget måste finnas kvar, men för Liberalerna har den klausulen inte alltid hängt med. Det var partiets beredningsgrupp som fick in bisatsen om att förslaget måste vara förenligt med monolet, berättar Liberalernas riksdagsledamot **Barbro Westerholm**. Hon gick emot sitt eget parti och röstade inte när riksdagen gav sitt tillkännagivande. Hon är kritisk till hur förslaget togs upp på partiets landsmöte.

– Det kom som en överraskning. **Gabriel Romanus** fick inte komma in med motkommentar och ingen fick bemöta förslaget. Tidsschemat tillät inga fler inlägg.

Barbro Westerholm tror att många inom partiet tänkte att landsmötets beslut inte skulle komma att användas, men då frågan togs upp i socialutskottet var det svårt att gå ifrån landsmötets röst.

PENILLA GUNTHER FRÅN Kristdemokraterna skrev hösten 2017 ett debattinlägg tillsammans med Barbro Westerholm mot gårdsförsäljning, men en knapp månad senare skrev hon under den motion som senare ledde till tillkännagivandet. Den 13 april står hon som medförfattare till ett debattinlägg på *Dagens Samhälle* med rubriken »Äntligen gårdsförsäljning!«

– Förslaget är förenat med en livrem: det är viktigt att hävda den politik vi fört i Sverige. Det handlar inte om en avreglering, eller om en helt ohämmad försäljning av alkohol, säger hon.

” De po- litiker som tror att det är fritt fram har inte läst igenom förut- sättning- arna.

När Emma Henriksson stod till svars i riksdagen sade hon att »hon inte är övertygad om att något har ändrats« sedan den senaste utredningen. Inte heller Penilla Gunther lyckas peka på vilka omständigheter som har förändrats under de 9 år som gått sedan den senaste utredningen.

– Jag tycker att om möjligheterna har ändrats och man kan hävda Systembolagets särställning så är gårdsförsäljningen inte ett problem. Det gäller att hitta ett sätt som kan kombineras med ett starkt folkhälsopolitiskt tänk.

Penilla Gunther har överraskats av att hon inte utsatts för mer lobbying i frågan.

– Jag har blivit kontaktad av nykterhetsförbund. Jag upplever mer lobbying från den sidan än från dem som faktiskt skulle tjäna på gårdsförsäljningen. Det har skickats brev till oss, inbjudningar till möten. Det är väl helt naturligt, om man tycker att gårdsförsäljningen är fel.

Men har industrin varit i kontakt med dig?

– Det har nästan inte varit någonting. Jag är väl snarare förvånad att man inte har pressat mer i frågan.

JÖRGEN HETTNE, DOCENT vid Lunds universitet och föreståndare för Centrum för Europaforskning, var sakkunnig i utredningen som gjordes 2010. Han tror att man kan införa en begränsad gårdsförsäljning.

– Det kunde till exempel handla om fem flaskor i samband med en vinprovning, men man får se

till att det har samma restriktioner när det kommer till öppettider som Systembolaget för att vara förenligt med den restriktiva alkoholpolitiken.

Men om politikerna tror att det går att införa en bredare gårdsförsäljning utan några volymbegränsningar, som även inkluderar bryggerier och destillerier så har de missuppfattat läget, menar Jörgen Hettne. Just denna missuppfattning förekommer ofta i debatten. I april 2018 utropade Allianspolitikerna **Lars Hjalmered** (M), **Helena Lindahl** (C), **Maria Weimer** (L) och Penilla Gunther (KD) »Äntligen! Svenska ölbryggerier, whiskeydestillerier och vingårdar kommer äntligen att få möjlighet att sälja sina egna produkter till besökare!«

– De politiker som tror att det är fritt fram har inte läst igenom förutsättningarna, säger Jörgen Hettne.

Jörgen Hettne finner stöd för sina tankar om en småskalig gårdsförsäljning i EU-domstolens utlåtande i det så kallade Alkotaximålet, där en estnisk man sålt alkohol till Finland på distans. Domstolen ansåg att det är möjligt att motivera en småskalig gårdsförsäljning med folkhälsoargument och samtidigt förbjuda andra försäljare. EU-domstolen gör alltså en annan tolkning än EU-kommissionen. De vinproducenter som nu finns i Sverige uppgår inte i så stora kvantiteter och kunde tänkas bedömas på samma sätt som i Finland, resonerar Jörgen Hettne.

– Men blir det fråga om en verklig och alternativ försäljningskanal så kan man inte längre motivera Systembolaget med folkhälsoargument, konstaterar han.

Under 2018 har den finska gårdsförsäljningen utvidgats till att inkludera mikrobryggerier, som nu får sälja öl med en alkoholhalt på högst 12 procent. Högsta domstolen i Finland gav i juni 2018 sitt utlåtande i Alkotaximålet och följde samma linje som EU-domstolen, men ansåg också att gårdsförsäljningen med så kallad »hantverksöl« är i enlighet med EU:s likabehandlingsprincip. På den punkten är Jörgen Hettne inte lika övertygad.



Penilla Gunther är riksdagsledamot för Kristdemokraterna.



Jörgen Hettne är föreståndare för Centrum för Europaforskning vid Lunds universitet.

– Det är en välvillig tolkning, säger Jörgen Hettne, som anser att det kan finnas problem med att definiera vad som räknas till »hantverk«.

Många av de som argumenterar för gårdsförsäljning föreslår att det kan införas på försök och dras tillbaka om det hotar Systembolaget. Jörgen Hettne tror på den möjligheten och förutser inte ett plötsligt ögonblick då Systembolaget kraschar.

– Ett försök skulle antagligen ske med ett licenssystem och då är det möjligt att dra tillbaka dem. Om man gör en ny utredning så får man föra en dialog med kommissionen, säger Jörgen Hettne.

Det finns kritiker av Jörgen Hettnes tolkning. Advokaten **Joakim Sundbom** anser, i en replik till ett blogginlägg skrivet av Jörgen Hettne, att det inte går att begränsa försäljningen på samma sätt som i Finland, där hantverk och tradition har lyfts fram som en ram för gårdsförsäljningen. »Om [alkohol]lagstiftningen inte uppfyller kravet på konsekvens, kan EU-domstolen ifrågasätta om de allmänintressen som påstås ligga till grund för regleringen är uppriktigt menade« skriver Joakim Sundbom.

THOMAS KARLSSON, FORSKARE vid Institutet för hälsa och välfärd (THL) i Finland, säger att varken EU:s medlemsländer eller kommissionen reagerade på den finska lagstiftningen när den skickades för kommentarer.

– Det borde de i princip ha gjort, eftersom lagen ger en fördel till finska tillverkare, säger han.

Men så skedde inte. Lagen är väldefinierad (den begränsar volymer som tillverkaren får producera och platsen för försäljningsstället) och boomen för mikrobryggerier i Finland har inte varit lika stor som i Sverige, så försäljningen är ytterst begränsad.

Thomas Karlsson har följt med den tio år långa debatten i Sverige och kallar de svenska förslagen på gårdsförsäljning som »fantastiskt otroliga förslag som faller på sin egen omöjlighet.« Men samtidigt kallar han också gårdsförsäljningslagen för en »pandoras ask.«

– Vi är medvetna att om någon gör det till ett case, så är gårdsförsäljningen något som man kan ta ställning till i EU-rätten. Lagen är lite av en pandoras box, man vet inte vad som händer när man öppnar den, säger han.

Thomas Karlsson verkar inte orolig för att den finländska gårdsförsäljningslagen ska omkullkasta monopolen. I den finländska kontexten är gårdsförsäljningen en del av en större kursförändring mot en liberalare alkoholpolitik.

– Monopolfrågan har en annan magnitud i Finland. Här har vi Samlingspartiet (red.anm. motsvarigheten till Moderaterna) som har sagt att de vill slopa monopolen. Och de kan få statsministerposten nästa år. ◀



Forskaren Thomas Karlsson från Finland kallar gårdsförsäljningen för Pandoras ask.

TJÄNSTE- MANNEN

MARIONETT ELLER MAKTHAVARE?

Tjänstemannen ska vara neutral och lojal, men också uppmärksamma politiker om brister som bör åtgärdas. *Alkohol & Narkotika* har träffat tjänstemän som berättar om myndighetskulturer, tongivande generaldirektörer och politisk styrning. **TEXT JULIUS VON WRIGHT / ILLUSTRATION ISTOCK**

NÄR SOCIALSTYRELSEN GAV sitt yttrande om Missbruksutredningen till Socialdepartementet 2011 gjorde tjänstemannen **Ulf Malmström**, sakkunnig inom alkohol- och narkotikaområdet, det som bara har skett ett fåtal gånger under myndighetens historia. Han lämnade in en avvikande åsikt. Turerna kring yttrandet var märkliga, beskriver Ulf Malmström sju år senare. En före detta kollega beskriver det som »något av det mest bisarra jag varit med om.«

Socialstyrelsens officiella yttrande gav stöd till Missbruksutredningens förslag om att överföra ansvaret för missbruksvården till landstingen. Men det var inte vad föredragande tjänsteman Ulf Malmström eller hans arbetsgrupp hade kommit fram till, utan det var generaldirektören **Lars-Erik Holms** övertygade åsikt.

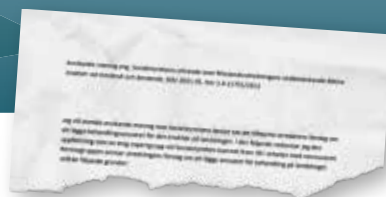
På så sätt skickades två dokument med två olika slutsatser till Socialdepartementet den 21 oktober 2011, båda signerade Ulf Malmström.

DE KAN VARA manipulativa, lojala, självständiga, uppfinningsrika, empatiska, långsamma och petnoga. Tjänstemän har blivit beskrivna med olika karaktärsdrag genom åren. I **Nikolaj Gogols** *Kappan* (1842) är Akaki Akakjevitj en trogen, till punkt-och-pricka-noggrann grå ämbetsman, medan Roubourdin i **Honoré de Balzacs** *Byråkraterna* (1838) har ett slugt och ambitiöst mål att fördubbla statens skatteintäkter men halvera förvaltningens storlek. Enligt antologin *Tjänstemannen i skönlitteraturen* (2017) lär Roubourdin vara den första berättelsen med en tjänsteman i huvudrollen.

Jan Olsson, professor i statskunskap vid Örebro universitet, skriver i *Chefstidningen* 2013 att tjänstemän är inflytelserika och att deras makt har ökat inom svensk förvaltning. De förser politiker med underlag för beslut och skapar vad han kallar »underifrånpolitik.« Tjänstemännen behövs, men är ett evigt dilemma för demokratin: »Å ena sidan behövs starka och duktiga tjänstemän som stöd för politikerna i deras beslutsfattande, å andra sidan får inte tjänstemännen bli alltför inflytelserika eftersom de inte är folkvalda« skriver han.



»Jag vill anmäla avvikande mening mot Socialstyrelsens beslut...«
skriver Ulf Malmström i sitt brev till Socialdepartementet 2011.



Men hur tänker tjänstemännen som arbetar med en politiserad fråga som narkotika om sitt förhållande till politiken? Hur ser de på sitt handlingsutrymme och på politisk styrning? När *Alkohol & Narkotika* når ut till tjänstemän på svenska myndigheter och departement så framträder en mångsidig bild. Det egna handlingsutrymmet kan bero på myndighetskulturen, generaldirektören och det politiska styret.

– **VI HADE VERKLIGEN** vänt och vridit på alla möjliga argument. Vi skrev vårt förslag till yttrande och hade stöd från två avdelningschefer. Ett dygn senare sade en av cheferna att vi måste skriva om yttrandet på flera punkter, säger Ulf Malmström.

Det blev inledningen till en allvarlig konflikt. Ulf Malmström och hans arbetsgrupp argumenterade för att Missbruksutredningens förslag utgick från en förenklad sjukdomsmodell och att det fanns pågående projekt för att förbättra missbruksvården (som exempelvis Kunskap till praktik). De tyckte att deras argument höll och accepterade inte generaldirektörens synpunkter. Tjänstemän har rätt att lämna in en avvikande åsikt, vilket Ulf Malmström

gjorde 2011, men det är något som sker väldigt sällan inom myndigheter.

– Jag fick stöd från en jurist, men jag visste att det inte var så jättebra för min egen personliga del, säger Ulf Malmström.

Ulf Malmström fick gehör för sitt yttrande på Socialdepartementet, men han beskriver föredragande möten där den dåvarande generaldirektören vägrade möta honom med blicken. Han bytte självmant jobb till Folkhälso-myndigheten 2014 och gick i pension några år senare.

Ulf Malmström började jobba på Socialstyrelsen 1988. På den tiden var det möjligt att bedriva forskning på myndighetens arbetstid, så han forskade inom socialmedicin på Huddinge sjukhus. Men i början av 90-talet ändrades tjänstemannarollen.

– Man skulle gå från specialist till generalist i början av 90-talet och behärska större fält, på grund av att man organiserade om Socialstyrelsen i bredare verksamheter. De allra sista åren innan jag flyttade blev det mycket mer detaljstyrt. Tidigare var det ett öppnare klimat och det fanns större utrymme för tjänstemannainitiativ. ►



EN BIDRAGANDE ORSAK till tjänstemännens snävare svängutrymme, berättar Ulf Malmström, var även att uppdragen från departementen blev fler och politikernas krav på snabba svar större. **Patrik Hall**, professor i statsvetenskap vid Malmö universitet och författaren till *Managementbyråkrati* (2012), ger en liknande beskrivning. Han berättar att högt tryck med många regeringsuppdrag kan ge myndigheterna en upplevelse av att bli politiskt styrda. Regeringens uppdrag har blivit mer detaljerade och regleringsbrev länggre, säger Patrik Hall. Och i slutändan ges detaljuppdragen av regeringen för att bistå i deras politik. Ibland, säger Patrik Hall, kan tjänstemän uppfattas som en stab åt regeringen. Särskilt myndigheternas generaldirektörers frihet gentemot regeringen har ändrats under åren. De ligger nu närmare politikerna, vilket har varit tydligt under de senaste åren när flera myndigheters generaldirektörer har avskedats.

– Där har det skett en väldig förändring. Regeringen ser generaldirektörer som slit och släng varor. På 80-talet fick regeringen inte avsätta dem. Det gör att de kan ses som regeringens förlängda arm, säger Patrik Hall.

Men styrningen av olika myndigheter varierar beroende

på vilket uppdrag de har. Ulf Malmström ansåg att sitt arbete på Socialstyrelsen var väldigt styrt av generaldirektören, medan Patrik Hall beskriver tekniska myndigheter, som Socialstyrelsen, som friare än andra.

– Folkhälsomyndigheten upplevs som en starkt politiserad myndighet, vilket minskar handlingsutrymmet för enskilda tjänstemän.

– **OM VI INTE** hade rört oss mot mer evidensbaserad kunskap hade jag inte jobbat med de här frågorna längre. Inte en chans. Det finns rätt mycket myter, filterbubblor och idéer inom det här området.

Tjänstemannen som har arbetat med narkotikarelaterade frågor på en av Sveriges myndigheter är bestämd. Han säger att han kan triggas av alarmistiska drag i narkotikadebatten, men att det är något som också driver honom.

– Men ibland ber politiker om ett underlag som inte finns. Där tycker jag att politikerna har fegat ur. Ibland måste de helt enkelt ta ett beslut, fortsätter han. Forskning och evidens ger inte alltid lösningen på problemet.

Trots att regeringsuppdragen kan bli många så känner han inte att de styr myndighetens verksamhet. När uppdraget väl landar, så är det ingen från regeringshåll som lägger sig i. Men det har hänt andra, berättar han.

– Jag har hört om sådana som har fått förhålla sig till vissa kriterier. »Detta ska vi hålla oss negativa till.« Där tycker jag att man måste säga ifrån, säger han. Under *Alkohol & Narkotikas* tiotal intervjuer är han inte den enda som uttrycker beundran för exemplet Ulf Malmström.

– Jag har en lång lista på personer som präglat politiken: generaldirektörer som jag har jobbat med, tjänstemän på departement som har varit tongivande, fortsätter den anonyma tjänstemannen.

– Men jag tycker det hör till det förgångna. Förr var det kanske en merit att ha en stark ståndpunkt i narkotikafrågan. Nu är det en merit att ha ett förhållningssätt till kunskap.

CHRISTINA GYNNÄ OGUZ jobbade över sju år på Socialdepartementet med alkohol- och narkotikafrågor och har sedan sin pension 2015 varit en aktiv röst i narkotikadebatten, som en förespråkare bland annat för avkriminalisering av narkotikabruk. Idag kritiserar hon alltså den politik som hon länge arbetade med. Hon säger att det var den höga narkotikadödligheten som motiverade henne att ge sig in i debatten, men att hon länge hade en tilltro till den svenska politiken.

– Men det var en tid då man satsade mycket på behandling och prevention. Sen försvann de satsningarna.

Trots att hennes tjänst inte var politisk, så fick hon ändå företräda politiken särskilt utomlands. Under hennes tid var Sverige aktivare i den internationella narkotikapolitiken.

– Det måste ha sett ut som att jag alltid tyckte det jag sa. Det gjorde jag kanske inte alltid. Jag gjorde det ganska länge, men sen tyckte jag att utfallet av politiken inte blev det jag ville se.

Det hör till tjänstemannens roll. Man ska vara neutral, objektiv och lojal, fortsätter Christina Gynnä Oguz.

– Men man är ju ingen nickedocka. Som tjänsteman har man en uppgift att peka på områden som är problematiska – ser man att något brister, så ska man visa det. Men man kan inte göra något om politikerna inte nappar på det.

Att lyfta avkriminaliseringsfrågan under sin tid som tjänsteman var ändå otänkbart.

– Nej, det är en för politisk fråga. Vi skulle ha behövt komma mycket längre i den offentliga debatten. Jag skulle ha tagit upp det bara om jag blivit ombedd att göra en analys. Man kan inte som tjänsteman driva en politisk fråga.

– **MIN TOLKNING AV** tjänstemannarollen är att jag ska hjälpa politiker göra politik, skydda dem från medier, föreslå initiativ och vägar framåt. Men där finns det väldigt mycket

som en del av sin politik. »Förr kunde tjänstemän sitta med socialdemokratiska pinnålar på sig«, beskriver Patrik Hall. Det är ett resultat av ett långt socialdemokratiskt styre som kan betyda att andra partier vill markera vem det är som styr departementen.

Den anonyma tjänstemannen tar också upp vikten av lojalitet, men samtidigt säger han att han inte har behövt göra något som gått emot hans egen moraliska kompass.

– Jag har aldrig varit i en situation där jag helt har gått emot min värdegrund, men jag vet att andra har tampats med ideologiska frågor, säger han.

Inför valet börjar tjänstemännen sätta sig in i vad partierna säger i olika frågor. Den processen innebär att en del kollegor med starka politiska åsikter börjar fundera på hur det blir till

” Man är ju ingen nickedocka. Som tjänsteman har man en uppgift att peka på områden som är problematiska.

tolkningsutrymme, säger en tjänsteman med erfarenheter från olika departement. Men rollen kan också variera kraftigt. En del departement kan bestå av karriärsinriktade tjänstemän, berättar han, medan andra i större grad består av personer som är passionerade i sina sakfrågor och även ibland politiskt drivna. Det kan betyda att arbetet är mindre formellt och att de anställda inte är lika rädda för politisk styrning. Men den politiska ledningen påverkar ändå arbetet väldigt mycket, berättar han.

– I en del fall är kontakten med politikerna informella och de bjuder in till samtal, medan ibland är det mindre högt till tak och man blir som en kugge i arbetet. Man utför beställningar, säger tjänstemannen och fortsätter

– Under KD-styret på mitt departement fanns det de politiker som inte skiljde på partipolitik och regeringskansli. Plötsligt kunde en KD-tidning dyka upp på vårt fikabord och vi tänkte att vad konstigt att politikerna inte förstär skillnaden mellan parti- och regeringsfunktionen.

Patrik Hall håller med om beskrivningen. Han säger, grovt förenklat, att Moderaterna har sett tjänstemän som en grupp att befalla, medan Socialdemokraterna har sett dem

hösten och frågan »Kan jag stanna kvar?« ställs bland kollegorna, beskriver tjänstemannen.

I artikeln »Politiker och tjänstemän i Regeringskansliet«, publicerad i *Svensk Juristtidning* 2018, beskriver f.d. justitieminister **Laila Freivalds** och f.d. justitierådet **Sten Heckscher** tjänstemännen på de svenska departementen som professionella vid maktyten. »Från att fram till valet lojalt ha tjänat en regering ska de plötsligt, ungefär tre veckor senare, tjäna vad som tidigare var regeringens motståndare« skriver de. Freivalds och Heckscher säger att eftersom tjänstemännen också har hållit ett öga på oppositionens politik, så kan de till och med vara mer insatta i de politiska argumenten än de nytillträdde sakkunniga och till och med det nytillträdde statsrådet.

Och ibland behöver ett maktyte i praktiken inte betyda en ny politik. En tjänsteman berättar att arbetet med sakfrågorna inte alltid skiljer sig mellan partierna, utan det handlar främst om nyanser. »Vid skiftet från Socialdemokratisk till borgerlig regering förstärkte vi i våra underlag ord som »individ i fokus« och »valfrihet« istället för »solidaritet« berättar tjänstemannen skämtsamt. ◀



»Vi vill rädda liv genom att bedriva en skadereducerande narkotikapolitik och bland annat genomföra försök med injektionsrum...«



»Vi tror inte att avkriminalisering av eget bruk är lösningen på de problem som finns inom det här området...«



»Vänsterpartiet vill att ANDT-strategin ersätts av ett nationellt handlingsprogram med en förändrad målsättning angående konsumtionen av alkohol och narkotika...«



»Vi behöver ta krafttag mot narkotikahandeln, och därför vill Moderaterna bland annat stärka Sveriges gräns med 500 nya tulltjänstemän under nästa mandatperiod...«

Vad tycker partierna?

Ska lagstiftningen vara olika för snus och cigaretter? Ska landstingen ta över ansvaret för missbruksvården? Behövs hårdare tag mot narkotikahandeln? Partierna lyfter olika teman i sina svar på **Alkohol & Narkotikas valenkät**.

Klicka in på www.alkoholochnarkotika.se/valet2018 för att läsa alla svar!



»Då de negativa hälsoeffekterna av rökning – till skillnad från snusande – är omfattande och omtvistade anser vi inte att det är motiverat att likställa snus och tobaksrökning...«



»Idag vet vi att den allra största delen av personerna som dricker för mycket är socialt fungerande. För dessa personer är det viktigt med lättillgänglig vård i en avstigmatiserad miljö...«



»Vuxna människor måste ha frihet att göra också dåliga livsval. Varje förbud och begränsning måste vägas mot om det verkligen är nödvändigt, rimligt och ändamålsenligt...«



»Narkotikalagstiftningen ska vara restriktiv och normgivande för att avskräcka människor från att prova narkotika...«

Anders W Jonsson (C)



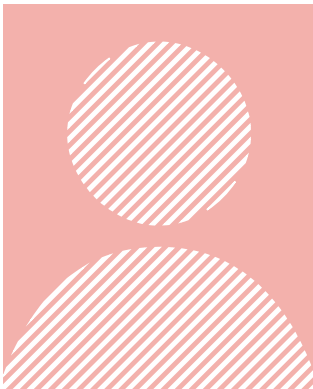
Pia Steensland (KD)



Karin Rågsjö (V)



Christina Örnebjär (L)



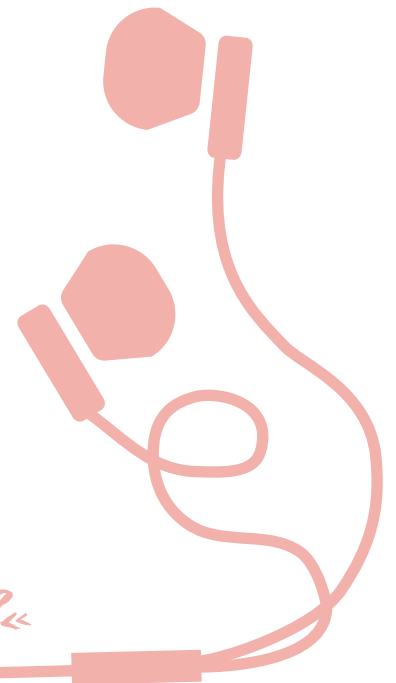
Moderaterna



Anna-Lena Sörenson (S)



Anders Åkesson (MP)



»Hur vill ni förbättra missbruksvården?«

ALKOHOL & NARKOTIKAS VALPODD

Vi ställer frågor till politikerna* om deras syn på drogområdet, med särskilt fokus på missbruksvården. **Klicka in på vår podd!** www.alkoholochnarkotika.se/valet2018

*Sverigedemokraterna har avböjt.

30 ÅR SENARE:

Fortsatt stöd för det kriminaliserade bruket

Visionen var ett narkotikafritt samhälle. Men 30 år efter att lagen som kriminaliserar narkotikabruk instiftades har användningen av illegala droger istället ökat, likaså dödsfallen. Idag håller de flesta av riksdagens partier en fortsatt strikt hållning i frågan, i alla fall i teorin.

TEXT METTE CARLBOM / ILLUSTRATION KRISTIAN INGERS

DET VAR INTE utan debatt som lagen om kriminaliserat narkotikabruk antogs av riksdagen 1988. Fem år senare skärptes påföljden till upp till sex månader i fängelse och polisen fick ökade befogenheter att ta urinprov vid misstanke om brott. Syftet med den hårda linjen var att verka avskräckande, minska utbudet av illegala droger och få färre att missbruka.

Men så har inte skett. De senaste årtionden har droganvändandet istället ökat. Sverige har nu den näst högsta andelen narkotikarelaterade dödsfall per capita inom EU.

– Den strikta hållningen är en av kärnfrågorna i svensk narkotikapolitik. Men vi kan inte undvika frågan längre, det är bara att titta på våra grannländer, säger **Torkel Richert**, forskare vid Institutionen för socialt arbete på Malmö universitet.

Vi behöver inte se längre än till Norge för ett annat politiskt klimat. Landet har tidigare fört en strikt narkotikapolitik, men en bred politisk majoritet ligger nu bakom målet att avkriminalisera narkotika för eget bruk. Istället ska ansvaret

40 000

personer misstänkta för narkotikabruk fick ge urinprov 2015. 75% av proven tagna 2014 var positiva.

Källa: Provtagning vid misstanke om ringa narkotikabrott, BRÅ 2016.

flyttas över till sjukvården. Reformen beräknas vara klar om tre år och är inspirerad av Portugal, som avkriminaliserade bruk och innehav av narkotika för eget bruk 2001.

– **JAG TYCKER ATT** den svenska lagen är problematisk. Inför riksdagsbeslutet fanns det mycket diskussioner och ett stort motstånd, säger Torkel Richert.

De diskussionerna syns inte nu. I Sverige verkar politikernas åsikter på området de senaste fyra åren inte ha rubbats nämnvärt. Alla riksdagens partier, utom Vänsterpartiet, står kvar bakom lagen som kriminaliserar bruk.

Varför ligger inte frågan högre på dagordningen i den politiska debatten? Särskilt med tanke på utvecklingen som sker i andra länder och det höga antalet narkotikarelaterade dödsfall i Sverige.

– Man är rädd för att bli stigmatiserad, säger **Karin Rågsjö**, riksdagsledamot och Vänsterpartiets hälsopolitiska talesperson.

Hon har själv drivit frågan om att införa sprutbytesprogram i Stockholm och hänvisar till de positiva resultat som påvisats. Trots att Karin Rågsjö är en stark förespråkare ►



” Den strikta hållningen är en av kärnfrågorna i svensk narkotikapolitik. Men vi kan inte undvika frågan längre.

” Det finns saker att göra. Vi ska inte lämna lagen som den är utan vi måste räta upp sånt som inte fungerar.

för att avskaffa lagen är även hon noga med att förtydliga:

– Det handlar inte om att legalisera narkotika, utan att inte straffa människor som är sjuka.

Men de som inte är sjuka? Alla som tar illegala droger är inte fast i en beroendesjukdom.

Då ska det istället finnas ett system som erbjuder samtal och frivilliga kontakter, enligt Portugals modell. I ett samhälle där narkotika- bruk inte är kriminaliserat skulle fler fältarbetare och en uppsökande verksamhet tidigt fånga upp unga i farozonen.

– Idag går den större delen av polisens resurser till att jaga enskilda brukare, och en väldigt lite del riktas mot de större aktörerna, säger hon.

Personer med missbruksproblem ska, istället för att omhändertas av polisen, nås via så kallade lågtröskelmottagningar där de kan få hjälp med bland annat hälsoproblem.

– Bra och kontrollerad substitutionsbehandling ska även erbjudas på små orter, tillägger Karin Rågsjö.

På frågan om det sker en svängning i svensk narkotikapolitik, säger hon tvärsäkert:

– Ge det fyra år och en utvärdering av lagen.

För en förändring har redan börjat ske, menar Karin Rågsjö och hänvisar till Centerpartiet. Inför årets val vill de nu utvärdera lagen som kriminaliserar narkotika för eget bruk, för att utreda om den fyller sitt syfte eller om de negativa konsekvenserna överväger.

NÅGON SOM DÄREMOT menar att lagen fungerat bra är Moderaternas socialpolitiska talesperson **Camilla Waltersson Grönvall**. Lagen spelar en



Torkel Richert
är forskare vid
Malmö univer-
sitet.



Karin Rågsjö,
Vänsterpartiet.



**Camilla Walters-
son Grönvall**,
Moderaterna.

viktig roll för den signal vi sänder ut, menar hon.

– Vi har i Sverige haft få som har provat narkotika, något som den här lagen har bidragit till, säger hon och hänvisar till att vi ligger bra till i jämförelse med andra länder.

– En avkriminalisering är helt fel väg att gå, det signalerar att vi ger upp inför drogerna.

Istället behövs det andra effektiva vägar för att stoppa bruket. Polisen ska få mer resurser och civilsamhället ska spela en viktig roll.

Men även Camilla Waltersson Grönvall och Moderaterna lägger nu mer vikt på vårdinsatser för att få bukt med problemen. Bland annat vill de ha ett ökat samarbete med psykiatri och missbruksvården.

– Det finns saker att göra. Vi ska inte lämna lagen som den är utan vi måste räta upp sånt som inte fungerar.

Det finns många synpunkter på hur lagen fungerar, så varför är det tyst om saken i den politiska debatten?

– Jag tror att det finns en stark medvetenhet inom alla partier om den här frågan. Men det har varit en ganska stor uppslutning kring den och det har kanske bidragit till att det inte funnits en debatt, säger hon.

Om det är enighet eller rädslan för att stigmatiseras som gjort att frågan inte har debatteras nämnvärt av partierna, så har ändå sprickor kunnat urskiljas inom dem.

Enskilda riksdagsledamöter har gått mot de egna partierna i frågan. Liberalerna har sedan förra valet även ändrat sitt partiprogram och frångått formuleringen om ett narkotikafritt samhälle.

RIKSDAGSPARTIerna OCH LAGEN OM KRIMINALISERAT NARKOTIKABRUK



FRED NYBERG, PROFESSOR i biologisk beroendeforskning, har varit politisk rådgivare på området och stöder lagen.

– Lagen är ju en varningssignal, ett instrument. Utan påföljder blir det istället riskfritt att pröva. Det blir även svårare att fånga in unga som är i riskzonen, säger han.

Att avkriminalisera bruket är inte lösningen. Det skulle endast leda till att användningen ökar ännu mer.

– Det ökade bruket beror istället på de nya vägarna.

För större delen av droghandeln sker idag via nätet och den ökade tillgängligheten får fler att pröva narkotika, säger Fred Nyberg.

– Att det är kriminellt gör det möjligt för samhället att gripa in när det kommer till unga, säger han.

Det finns problem med hur lagen implementeras idag, anser han. För de som är äldre och fast i ett missbruk bör fokus i högre grad ligga på vård. Straffen blir där ett sätt att få in personer med missbruk i vårdprogram.

Politikerna måste dessutom bli bättre på att ta till sig den forskning som finns på området, anser han.

”

Man kunde helt klart ha gjort mer för att minska dödstalen.

460

tusen urinprov har analyserats

av Rättsmedicinalverket mellan 1998 och 2015.

Källa: Provtagning vid misstanke om ringa narkotikabrott, BRÅ 2016.

– Vi vinner mycket på att det inte är avkriminaliserat men det är viktigt att vi inte stannar där. Det finns ett stort gap mellan politik och forskning.

OM POLITIKEN AVSKRÄCKER människor att söka hjälp, vilket brukar vara det starkaste argumentet mot lagen som kriminaliserar bruk, finns det heller inga tydliga belägg för. Narkotikadödligheten har ändå ökat kraftigt i Sverige de senaste tio åren. Hur denna ökning är kopplad till narkotikapolitiken är svårt att avgöra, enligt Torkel Richert.

– Men man kunde helt klart ha gjort mer för att minska dödstalen, säger han.

Så gör lagen att färre testar narkotika?

– Vissa grupper kan ha påverkats, den kan ha haft en avskräckande effekt på unga. Men det finns inga tydliga samband mellan att fler testar och att fler fastnar i tungt missbruk. Det är olika fenomen och det finns ingen självklar direkt koppling.

Sprutbytesprogram, metadonbehandlingar och det nyligen godkända naloxonet, som kan häva heroinöverdoser. I praktiken har politiken öppnats upp för insatser som tidigare ansetts kontroversiella i Sverige. Håller det politiska klimatet på att svänga?

– Mycket tyder på att debatten håller på förändras. Man kan se en generell tendens att man öppnat upp för mer skadebegränsande insatser, säger Torkel Richert och tillägger

– Att avkriminalisera narkotikabruk kanske inte har någon avgörande effekt på narkotikadödligheten men det kan förbättra vardagslivet för dem som missbrukar. ◀



35 döda i arresten sedan 2012

Lagen om omhändertagande av berusade personer, LOB, skulle bli en vårdlag, men sedan 2012 har 35 personer dött när de befunnit sig i polisarresten. JO, poliser, läkare och forskare vill se en förändring, men inget händer.

TEXT BJÖRN FORSBERG / ILLUSTRATION KRISTIAN INGERS



RUMMET ÄR TRE gånger två meter. I ena hörnet ligger en gul galonmadrass, cirka åtta centimeter tjock. Väggar och tak är målade i en ljus färg som har blivit lätt smutsgrå. I närheten av dörren finns en golvbrunn för att spola bort spyor. Den bastanta dörren har en liten lucka som kan öppnas för att titta till den omhändertagna.

Vi är i arresten på Lunds polisstation. Här dog tjugofåriga **Michelle Bureland Ekholm** fredagen den 4 november 2016. Hon dog i arresten, utan hjälp från någon med medicinsk kunskap. Åklagaren kom fram till att »brott kan inte styrkas.«

I polisarresten i Örebro dog tvåbarnspappan

5000

rättsmedicinska obduktioner görs varje år. Syftet är att utesluta brott och fastställa dödsorsaken.

David från Armenien förra året. Några timmar tidigare hade han gripits efter att ha stulit fläskfilé för 672 kronor i en matbutik tillsammans med sin vän.

Vid gripandet kräcktes han och tuppade av.

Efter dödsfallet ställer en förhørsledare frågor till arbetsledaren i arresten som tog emot David.

Hur uppfattade du mannen?

– Jag uppfattade mannen som uppgiven och som gjorde passivt motstånd. Han hängde med kroppen men höll upp huvudet och tittade upp. Inget tydde på att han var sjuk.

Hur nära var du mannen när du gjorde din bedömning?

– Jag stod bredvid honom ca 1 meter.

Sa du något till mannen?

– Något sa jag till honom men fick inget ►



svar, han tittade på mig när jag talade till honom.

– Två timmar senare dog David. Efter att åklagaren granskat ärendet lades förundersökningen ned med motiveringen »brott kan inte styrkas.«

ALKOHOL & NARKOTIKA har läst 26 av 31 åklagarbeslut (4 förundersökningar pågår) när det gäller dödsfall i polisarresten sedan 2012. I samtliga har åklagarna kommit fram till att dödsfallen inte bör leda till åtal och prövas i domstol. Förundersökningarna har lagts ner (vid pressläggning har reportern **Björn Forsberg** nekats av Kammarrätten att få tillgång till samtliga dödsorsaker, och inväntar utlåtande från Högsta förvaltningsdomstol).

De rättsmedicinska undersökningar som har genomförts efter dödsfallen ger en tydlig bild av att flertalet dödsfall är narkotikarelaterade. Av det dryga tiotalet undersökningar där *Alkohol & Narkotika* har tagit del av dödsorsaken visar alla utom en, där

”

Det är inte alls säkert att en salongsberusad, utåtagerande person som vistas i krogmiljö får samma behandling i exempelvis Örebro eller Norrköping.

dödsfallet bedöms som en olycka, på förekomsten av olika narkotiska eller opiatbaserade substanser som metadon, buprenorfin, kokain, cannabis. Ofta är de i kombination med varandra eller tillsammans med exempelvis bensodiazepiner och alkohol.

– **DE EVENTUELLA VITTNEN** som finns till ett dödsfall i arresten är alla på något sätt involverade i omhändertagandeprocessen, säger **Patrik Thunholm**, tidigare yrkesmilitär och polis, numera analytiker på FOI, Totalförsvarets forskningsinstitut.

Patrik Thunholm säger att de eventuella brott som kan tänkas vid dödsfall i arresten är vållande till annans död eller tjänstefel.

– Det förstnämnda handlar kort och gott om att någon av ren oaktsamhet varit orsak till annans död. Det handlar om att på något sätt ha brustit i väsentlig mån i förhållande till uppgiften, vilket har lett till ett dödsfall. Ett subsidiärt brott är tjänstefel. Då handlar det om oaktsamhet vid myndighetsutövning i förhållande till vad som gäller för uppgiften.

Rättssäkerheten är en aspekt på LOB, enligt Patrik Thunholm.

– Åklagaren måste visa på det sannolika i att en viss polisiär befattningshavare handlat på ett klandervärd sätt som har lett fram till ett dödsfall. Det är ingen lätt sak att bevisa.

Vill man minska antalet dödsfall i arresten så finns det enligt Patrik Thunholm flera åtgärder man kan vidta. Han nämner utbildning av arrestpersonal i förväxlingsrisker vid påverkan, sjuksköterska i polisarresten, tätare tillsyn än 15 minuter och alkoholutandningsprov.

– Dessutom att fler förs till sjukvården och att man säkerställer att sjukvården har resurser för medicinsk övervakning av berusade.

Patrik Thunholm har skrivit en rapport om LOB med undertiteln »En vårdlag eller

ett maktmedel.«

– LOB är en vårdlag också i praktiken om man tillämpar den rätt. Men så är inte alltid fallet. Eftersom bedömningarna inför ett omhändertagande bygger på en enskild polisman eller ordningsvaks subjektiva värdering så blir det tolkningar som avgör vem som ska omhändertas, säger Patrik Thunholm.

Det innebär att tolkningar kan variera mellan olika kommuner, mellan enskilda poliser som fattar besluten och vara beroende på vem som ska omhändertas.

– Det är inte alls säkert att en salongsberusad, utåtagerande person som vistas i krogmiljö får samma behandling i exempelvis Örebro eller Norrköping. Det beror på att LOB innehåller rekvisit som öppnar upp för tolkning där man kan anlägga olika perspektiv. Vårdperspektivet och att varje omhändertagande ska ske i den omhändertagnes intresse är ett sådant perspektiv. Ett annat kan vara mer repressivt och straffande.

Patrik Thunholm säger att beslutet om omhändertagande ska prövas av en förman på polisstationen. Men eftersom denne är en del av samma organisation som den polisman som fattat det första beslutet är det mindre troligt att prövningen leder till en annan slutsats.

– Rättssäkerheten är ett problem i LOB, det gäller förutsebarhet och bristen på möjlighet att få beslutet omprövat. Trots det så kan ett omhändertagande enligt LOB få stora konsekvenser för den som har omhändertagits.

De som omhändertas riskerar sitt körkortstillstånd och vid flera omhändertaganden kan de bli

av med sin vapenlicens.

– Samtidigt som det finns faror med LOB så används lagen idag framgångsrikt som ett brottspreventivt verktyg i bland annat krogmiljö.

RÄTTSMEDICINALVERKET UNDERSÖKER

EN stor andel av de personer som har dött en onaturlig död i Sverige och utför cirka 5 000 rättsmedicinska obduktioner varje år där syftet är att utesluta brott och fastställa dödsorsaken. Vid rättsmedicinalverkets enhet i Uppsala arbetar **Ingemar Thiblin** som professor.

– Fler och fler av de rättsmedicinska undersökningar som vi gör visar att de som dör har varit påverkade av opioider som fentanylanalyser och metadon.

De som dör i en polisarrest är i antal räknat ganska få personer varje år men Ingemar Thiblin påpekar att de förgiftningar som omhändertagna i arresten drabbas av sannolikt har blivit mer komplexa.

– Det är bara ytterligare ett skäl till att de som arbetar med personer som har omhändertagits med stöd av LOB måste ha en ordentlig medicinsk kompetens. För den som riskerar att dö av metadon, ofta kompletterat med intag av bensodiazepiner, så är det ofta inget som inträffar omedelbart vid omhändertagandet. Det kan ta timmar innan kroppens funktioner förlamas, säger Ingemar Thiblin.

JUSTITIEOMBUDSMANNEN (JO), som egentligen är fyra personer, sitter i ett stort hus vid Kungsträdgården i Stockholm. Här har man ►



Patrik Thunholm är författare till rapporten *LOB – En vårdlag eller maktmedel?*



Cecilia Renfors är Justitieombudsman.

” För den som riskerar att dö av metadon, ofta kompletterat med intag av bensodiazepiner, så är det ofta inget som inträffar omedelbart vid omhändertagandet.





35

dödsfall har inträffat i polisarresten sedan 2012.



Michelle Bureland Ekholm dog i Lunds arrest 2016. I nummer 5/2017 av Alkohol & Narkotika berättar vi hennes historia.

haft sina lokaler sedan 1809 då ämbetet instiftades för att fungera som riksdagens kontrollmakt med uppgift att övervaka landets offentliga myndigheter.

– I någon mening måste man anse att varje dödsfall i polisarresten är ett för mycket. De som hamnar i arresten ska ha tillgång till den medicinska omvårdnad som de behöver och sådan kompetens finns inte i arresten. Därför behövs en ny organisation, säger justitieombudsmannen **Cecilia Renfors**.

Hon har under senare tid skarpt kritiserat det sätt på vilket personer i polisarresten tas om hand, och hon har också som en markering skickat över ett par JO-beslut till regeringen.

– Ser jag en brist i lagstiftningen kan jag överlämna mitt beslut till regeringen för åtgärder av olika slag. När LOB kom var tanken att det skulle vara en vårdlag. Det ser vi inte ett spår av i dagsläget. Som det fungerar nu är det inte bra, och därför har jag gjort en markering.

För Cecilia Renfors är det viktigt att de som befinner sig i arresten är så trygga som möjligt, inte minst för att det är samhället som har ansvaret, och därför också är skyldig att ge de bästa förutsättningarna.

– Man kan ju ofta inte säkert veta om det hade gått bättre på ett annat ställe, men man kan åtminstone skapa de bästa förutsättningarna för att det ska gå så bra som möjligt. Och tillgången till medicinsk kompetens är självklart oerhört viktig.

Ett fall som Cecilia Renfors hänvisar till är en kvinna som omhändertogs för berusning på det sjukhus hon tidigare sökt vård på. Hon fördes till arresten och ramlade och slog huvudet i cellen. Stationsbefälet gjorde bedömningen att kvinnan inte behövde undersökas av läkare. Några timmar senare började hon andas rosslande. Hon fördes till sjukhus där hon senare avled av svåra hjärnskador.

Det är inte bara dödsfall som inträffar i arresten. Det händer också att omhändertagna far illa på andra sätt och att personalen missar deras behov.

– Det ska finnas en noggrannhet i tillsynen. När det finns behov av det ska personalen gå in i cellen och regelbundet kontrollera att den omhändertagna personen mår bra. Man ska inte heller fatta lekmanmässiga medicinska beslut. Sådana beslut ska fattas av den som har rätt kompetens.

Den ena utredningen efter den andra har pekat på brister när det gäller omhändertagandet i polisarresten.

– Jag tror att det i framtiden vore bra med någon typ av tillnyktringsenhet där man har tillräckligt med medicinsk kompetens för att rätt bedöma vilken omvårdnad en omhändertagen behöver. Men de här enheterna behöver dessutom ha resurser för att klara vissa aggressiva situationer, säger Cecilia Renfors.

En LOB i mål? är namnet på en utredning som Myndigheten för vård- och omsorgsanalys

presenterade tidigare i år. Enligt rapporten gör polisen cirka 60 000 omhändertagande av berusade personer med hänvisning till LOB varje år. Endast var tionde omhändertagen förs i dag till vård på en tillnyktringsenhet eller sjukvård. Utredningens slutsats är att »det är angeläget att fortsätta att förbättra den medicinska säkerheten, vården och omsorgen vid omhändertaganden.«

POLISHUSET I LUND ritades av **Hans Westman** 1964 och ligger på det som kallas Väster. På 1960-talsvis är byggnaden fylld av korridorer och prång.

– Det bästa med jobbet är att det är en händelsestyrd verksamhet och att man får träffa nya människor hela tiden, säger **Jonathan Rask Nordvall**, gruppchef för arrestpersonalen i Lund.

Arresten har sina lokaler på baksidan av huset och där finns totalt 22 platser. En del av arrestplatserna är för personer som har omhändertagits med stöd av LOB.

– När någon mår dåligt händer det att vi går in och sätter oss och pratar en stund, säger Jonathan Rask Nordvall.

I arrestavdelningen förvarades förra året totalt 735 personer. Det är öppet dygnet och året runt. Här jobbar 12 fast anställda och några timanställda.

Det var i den här arresten som tjugooåriga Michelle Bureland Ekholm dog. Hon omhändertogs en tidig morgon i ett kallt och regnigt Lund. Enligt de förhör som chefsåklagare **Jan Pernvi**, vid Särskilda åklagarkammaren, genomförde efter dödsfallet så uppfattade personalen på arresten i Lund henne som mycket berusad. Men enligt obduktionen var Michelle inte påverkad av alkohol. Dödsorsaken var en överdos metadon.

Då personalen i arresten märkte att Michelle började snarka en stund innan hon avled gjorde man bedömningen att det rörde sig om en så kallad fyllesnarkning. Efteråt fastslog medicinskt sakkunniga att snarkningarna kunde vara en signal att Michelle började få allvarliga medicinska problem.

Händelsen har fått stor betydelse för de anställda. Det blir tydligt under en pratstund med Jonathan Rask Nordvall och **Linda Jeppsson** som är tillförordnad sektionschef på Polisen, med ansvar för polisarresterna i Lund och Ystad.

– JO har fört fram en del kritik mot oss efter det som skedde med Michelle som vi har tagit till oss och vi har genomfört en del förbättringar, säger Linda Jeppsson.

När en omhändertagen är på väg in till polis huset möter personal upp polisbilen. Därefter görs en förmansprövning för att bedöma eventuella psykiska och fysiska sjukdomar och bekräfta omhändertagandet. Sedan sker en visitering och personen placeras i en cell. Den omhändertagne kontrolleras därefter var 15:e minut, vilket kan bli oftare om man misstänker att det finns problem eller särskilda behov.

När den omhändertagna verkar vara nykter görs en ny förmansprövning och om allt verkar ok släpps personen.

Jonatan Rask Nordvall och Linda Jeppsson är medvetna om att de som omhändertas i polisarresten befinner sig i samhällets omsorg, och att LOB är en vårdlag i många fall för människor som har psykiska problem och missbruksproblem.

Eftersom det är en grupp människor med ett stort vårdbehov så tror ingen av dem att en polisarrest egentligen är rätt plats.

– Man borde bygga fler tillnyktringsenheter med en professionell vårdmiljö, säger Jonatan Rask Nordvall.

Linda Jeppsson håller med och lägger till:

– Så kan polisen hjälpa till med att placera de som är stökiga i arresten. Så gör sjukvården det de är bra på och vi det vi är bra på. ◀



20 ÅR TILL LIVSTID:

I USA åtalas langare för dråp

I USA åtalas försäljare av fentanylanaloger och annan narkotika för vållande till annans död. Här i Sverige har taktiken, som bara är ett drygt halvår gammal och lett till en dom, bidragit till kraftigt minskad import och färre dödsfall, säger polisen. Men i det hårt drabbade USA har effekten uteblivit.

TEXT LARS SOOLD / FOTO LAKE COUNTY SHERIFF'S OFFICE

HÄR ÅTALAR FEDERALA domstolar för vållande till annans död. Jag var nyligen inblandad i ett heroinfall, säger den amerikanske advokat **Robert Bonsib** som leder en byrå som fått ett flertal utmärkelser.

I USA är straffet för att döda en annan människa genom att sälja narkotika fängelse från 20 år till livstid. Det kan jämföras med de två bröder som dömdes till fängelse i 5,5 respektive 4 år i det uppmärksammade målet om försäljning av fentanylanaloger vid Södertörns Tingsrätt. Bröderna dömdes för ett flertal brott, men merparten av fängelsedomerna fick de för grovt vållande av åtta personers död.

Robert Bonsib hävdade att hans klients, säljarens, straff skulle mildras genom att det var en annan person som köpt och givit heroinet till flickan som dog.

– Han gav henne en ansenlig mängd

heroin för att få henne medgörlig för att kunna utnyttja henne sexuellt, säger Robert Bonsib.

Men bevisen mot säljaren var starka och han fick 22 års fängelse. Robert Bonsib reagerar när han hör om det tvååriga straffet i Sverige.

– Oj. Ja, här är straffen ofta väldigt hårda. Man kan förstås ha olika åsikter om 22 år är ett lämpligt straff, men generellt sett dömer vi ut hårda straff här i USA.

I USA kan man åtala för vållande till annans död för alla typer av narkotika och på alla nivåer i försäljningskedjan. Robert Bonsib skriver i en analys av heroinfallet att det vore bäst ju högre upp i kedjan man lyckades



Robert Bonsib
är advokat i
Maryland, USA.

döma, men att det är svårt eftersom kraven är hårda på att bevisa att försäljningen orsakat döden. Därför är det lättare att döma langare på narkotikamarknadens yttersta gren.

I USA KAN personer dömas för brott med alla former av fentanyl eftersom alla varianter klassas som narkotika så fort de passerar gränsen. I Sverige har dock regering och riksdag efter en särskild utredning kommit fram till att det är allt för rättsosäkert att i grupp klassa alla varianter som narkotika eller hälsofarlig vara.

– Vi hade samma problem under ett antal år med analoger och narkotika som föll utanför klassificeringssystemet. Men nu klassas de ihop, säger Robert Bonsib.

Varje stat har också sina egna lagar och i Maryland, där han verkar, går åklagare också på det man kallar ofrivilligt dråp, vilket man kan dömas för om man oaktsamt eller uppsåtligt inte gjort vad man kunnat för att undvika en olycka.

LAKE COUNTY SHERIFF'S OFFICE



»Vi kommer att åtala dig för mord« sade sheriffen Peyton Grinnell i ett viralt videoklipp på Facebook för ett år sedan. Budskapet var riktat till personer som säljer narkotika.

– Agerandet att sälja är frivilligt, säger Robert Bonsib. Men den ofrivilliga delen relaterar till att det inte finns ett specifikt uppsåt att döda. Därför kallas det ofrivilligt.

I Sverige har säljare, när regeringen meddelat att det inom några veckor blir olagligt att sälja en viss produkt, höjt koncentrationen och sänkt priset på redan livsfarliga produkter. I USA stod Robert Bonsib inför det faktum att hans klient hade skickat meddelande till köparna att heroinet var så potent att det lätt skulle ge en överdos.

– De vill bli höga. När han skrev överdosera menade han inte nödvändigtvis överdos som leder till döden.

”

Jag tror inte att åtal kommer att ha någon inverkan.

Men överdosering till en nivå där köparna når den effekt de vill åt, säger Robert Bonsib.

Fentanyldöden skördar fler och fler offer runt om i världen, enligt FN:s UNODC.

– Det är ingen tvekan om att det blir värre och värre här. Produkterna blir starkare och dödfallen fler. Politiker försöker agera hårdare och vi ser ett ökat fokus på behandling.

I SVERIGE HAR åtalerna för vållande till annans död mot två stora försäljare på nätet fått ned importen och dödsfallen kraftigt under de första månaderna i år, enligt narkotikaenheten vid polisens nationella operativa enhet NOA. Säljarna har skrämts av risken för att åka fast.

– Tråkigt nog har vi inte samma effekt av åtalerna här. Offentliga åtal har inte lett till någon minskning i narkotikahandeln. Under de kommande åren kanske det kan ha en hämmande inverkan om individer tar med i beräkningen risken att åtalas

för dråp, men jag tvivlar på det. De som är i den här businessen gör inte sådana framtida bedömningar. Så jag tror inte att åtal kommer att ha någon inverkan. ◀

FAKTA

➔ **Att åtala narkotikaförsäljare** för vållande till annans död har blivit vanligare i USA, enligt Drug Policy Alliance. 13 stater stiftade nya lagar om s.k. »drug-induced homicide« under 2017. Hur stater använder sig av lagarna varierar kraftigt.

Källa: An Overdose Death Is Not Murder: Why Drug-Induced Homicide Laws Are Counterproductive and Inhumane. Drug Policy Alliance, 2017.

Kunde regeringen ha *agerat snabbare* mot fentanyl- analogerna?

Omkring 200 människor har avlidit under de dryga tre år regeringen har utrett hur de livsfarliga fentanyl-analogerna ska stoppas. Men det lades inga extra resurser på att snabba på beredningen inne på regeringskansliet. Lagförslaget ansågs inte brådskande.

TEXT LARS SOOLD / FOTO ISTOCK



NÄR DÖDS-
FALLEN
BÖRjade öka
blev det bråttom.
En statlig utred-
ning sjuösattes för
att hitta snabbare
metoder för att komma åt den dödliga
försäljningen av fentanylanaloger.

– Förslaget vi lade fram fick ett positivt remissmottagande, så det är synd att man inte har genomfört det snabbare, eftersom det handlar om att få bort de farliga preparaten från marknaden, säger kammarrättspresident **Thomas Rolén**, som ledde utredningen.

I april 2015 obducerades den första personen i Sverige som föll offer för det preparatet acetylfentanyl. Den och andra varianter av fentanyl, så kallade

fentanylanaloger, skulle från 2015 till 2017 skörda 209 människors liv. Varorna har förmedlats av ett tiotal svenska återförsäljare med post via internet. Enligt polisen har en av tio användare dött och det har dött flest i Sverige jämfört med samtliga länder i Europa.

Acetylfentanyl började säljas på internationella hemsidor redan tre år tidigare. Det omtalades på sajten Flashback 2013 och såldes via svenska internetsidor 2014. Polisen fick kännedom om försäljningen i februari 2015. Informationen kom från Folkhälsomyndigheten, som har regeringens uppdrag att leta upp och klassificera nya preparat som inte ska användas som läkemedel. Trots all denna kunskap fanns ingen beredskap eller narkotikaklassning när preparatet

kom, och innan det hann klassas den 18 augusti 2015 dog ett 20-tal personer.

Fram till klassningen kunde polisen inte ingripa trots att de kände till vem som sålde och hur varan såldes. Skälet var att den såldes fullt lagligt eftersom svensk lagstiftning, till skillnad från lagstiftning i Danmark, Norge och Storbritannien, inte tillåter att substanser klassas i grupp. Så kallad familjeklassning skulle möjliggöra att fentanylanaloger blir olagliga vid upptäckten innanför landets gränser. Men en sådan lagstiftning har inte ansetts tillräckligt rättssäker.

Dödsfallen under 2015 gjorde att regeringen ville undersöka familjeklassning för fentanylanaloger och andra så kallade nya psykoaktiva substanser. Men innan man tog beslutet ►



Över 200 personer har dött av fentanylanaloger sedan regeringen beslöt att utreda familjeklassificering av nya psykoaktiva substanser. Utredningen kom fram till att familjeklassificering inte är förenligt med grundlagen.

om utredningen den 22 oktober dog ytterligare ett tiotal människor.

Under den dryga månaden fram till att regeringen den 1 december 2015 utsåg kammarrättspresident Thomas Rolén att leda utredningen avled ytterligare tre personer. En person miste sedan livet under veckorna fram till jul innan utredningens sekreterare och sakkunniga expertis var på plats.

NÄR EN NY substans hittas vidtar en så kallad kemisk strukturutredning, som oftast sker vid polisens nationella forensiska centrum. Men det är inte säkert att man lyckas bestämma vad det är.

– Det kan ofta vara svårt att hitta referensmaterial för att bekräfta förekomsten av en ny substans. Även om man har en stark misstanke om vilken substans det kan vara, säger första forensiker **Jenny Rosengren-Holmberg**.

Folkhälsomyndigheten, som ansvarar för klassningen av nya preparat, prioriterar tillsammans med nätverket NADIS i vilken ordning substanser ska utredas. I NADIS, som har en viktig roll för att snabbt hitta nya droger och för att stötta klassificeringen, sitter

bland andra Tullverket, Polisen, Rättsmedicinalverket, dopinglaboratoriet vid Karolinska Institutet och Polisens nationella operativa avdelning, NOA.

Under tiden utredningen tuffade på under 2016 såldes nya oklassade fentanylanaloger. De första månaderna gick dödsfallen ned något i antal, men tog fart igen i maj, för att öka under sommaren.

Det här året dog de flesta, 43 människor, av det oklassade akrylfentanyl, som bland annat såldes av de två bröder som i maj i år dömdes för åtta fall av grovt vållande till annans död. När dåvarande socialminister **Gabriel Wikström (S)** tog emot utredningens förslag i december 2016 hade ett 70-tal människor mist livet sedan utredningen startade sitt arbete.

Utredningen tyckte inte att nya psykoaktiva substanser, eller enbart fentanylanaloger, kan klassas i grupp. I stället föreslog man att polisen ska kunna köpa substanser anonymt.

ÅRET SOM FÖLJDE, 2017, kom att bli det värsta året hittills. Från januari till maj 2017, när remissvaren landade på regeringens bord, dog ytterligare 21 personer. De flesta remissinstanserna,

däribland Svea Hovrätt, Hovrätten för Västra Sverige och Karolinska Institutet gick på utredningens linje. Polismyndigheten ställde sig bakom att inte införa familjeklassning, men framhöll samtidigt den tydlighet som en familjeklassning skulle ge. Svenska Narkotikapolisföreningen tog steget fullt ut och ansåg att familjeklassificering bör införas. Lund och Uppsala universitet ville inte införa familjeklassning, men saknade en tydlig förklaring till att familjeklassning kan accepteras i andra länder men inte i Sverige.

Enligt Folkhälsomyndighetens statistik gjordes det första beslutet av den fentanylanalog som dödat allra flest människor i Sverige den 7 juli 2017. När Cyklopropanfentanyl, fem månader senare, i december klassades som narkotika hade det dödat ett 70-tal personer.

I början av det här året har tre personer avlidit, vilket är en markant nedgång jämfört med året innan. Enligt polisen beror detta på att åtal för vållande till annans död skrämt försäljare, och att det inte kommit nya substanser från Kina.

Under regeringens beredning

” Det är inte onormalt att det tar tid. Vi är inte speciellt snabba.

21 PERSONER DÖR

JANAURI
TILL MAJ
2017

UTREDNINGEN
ÄR UTE PÅ REMISS

7
JULI
2017

70-TAL PERSONER DÖR

CYKLOPROPAN-
FENTANYL BESLAGTAS
FÖR FÖRSTA GÅNGEN

DECEMBER
2017

CYKLOPROPAN-
FENTANYL KLASSIFICERAS
SOM NARKOTIKA

JUNI
2018

RIKSDAGEN RÖSTAR
IGENOM REGERINGENS
LAGFÖRSLAG

av propositionen, som tog elva månader, dog 82 människor. Arbetet administrerades av sakenheten vid Socialdepartementet.

– Det är inte onormalt att det tar tid. Vi är inte speciellt snabba. Lagändringar tar tid, och det är kanske bra det, säger departementssekreterare **Bo G Pettersson**.

Han syftar på att demokratin kräver att lagförslag bereds noga. Men kan det inte krävas en balans gentemot vad som händer ute i samhället?

– Naturligtvis. Om det skulle anses alldeles nödvändigt att ett förslag till lagstiftning skulle behöva införas omedelbart så snabbas processerna upp. Men det gjordes inte eftersom varken utredningen eller remissinstanserna föreslog något som drastiskt skulle ha snabbat på klassificeringsprocessen, säger Bo G Pettersson.

Hade det funnits skäl att snabba upp processen om utredningen hade föreslagit familjeklassning?

– Ja, och om remissinstanserna hade sagt att det var fullt möjligt. Men det sa inte remissinstanserna.

Han säger att familjeklassning är till för substanser som vi inte vet farligheten på, men att det inte gäller för fentanylanaloger.

– Dessa preparat är så uppenbart livsfarliga att regeringskansliet omgående får ett förslag på klassificering när Folkhälsomyndigheten hittar en ny oklassad fentanylanalog, säger Bo G Pettersson.

Men ett 70-tal människor dog under de fem månader som klassningsprocessen för Cyklopropanfentanyl tog. Under den tiden har Narkotikaenheten vid Polisens Operativa Avdelning, NOA, känt till fentanylanalogerna, vem som ►

FAKTA Fentanylanaloger

- **Nya psykoaktiva substanser (NPS)** är nya ännu ej klassade substanser som kan antas medföra fara för människors liv eller hälsa, och som används för att uppnå någon form av påverkan, eller som kan antas ha beroendeframkallande egenskaper eller euforiserande effekter.
- **Fentanyl är en** starkt smärtstillande substans som i Sverige ingår i flera läkemedel. Den narkotikaklassades 1964 och preparaten används ofta vid kroniska smärttillstånd som exempelvis orsakas av cancer. Fentanyl är i sin grundform 100 gånger starkare än morfin.
- **Fentanylanaloger är substanser**, kemiskt vidareutvecklade från grundformen fentanyl. Enligt kemisk litteratur uppskattas antalet möjliga fentanylanaloger som kan tillverkas till cirka 1 400. Styrkan och effekten av dessa analoger varierar mellan att vara 20 till 4 000 gånger starkare än rent heroin.

Källa: NOA.



Thomas Rolén ledde den statliga utredningen.



Annika Strandhäll är socialminister.



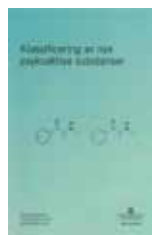
” Dessa preparat är så uppenbart livsfarliga.

sålt dem och hur, utan att ha kunnat agera eftersom varan inte varit klassad som narkotika.

– Det är riktigt att det tar ett tag att klassificera en produkt. Men utredaren och regeringens proposition valde att inte gå på familjeklassning, säger Bo G Pettersson.

På frågan om vad de nya lagförslagen gör för att snabba på processerna svarar socialminister **Annika Strandhäll** (S) via mejl att »polisens nya möjlighet till anonyma inköp gör att de snabbare kan få tillgång till nya preparat.« Polisens nationella operativa avdelning, NOA, säger att dessa inköp i vissa fall kan snabba på identifieringen av nya substanser.

Annika Strandhäll skriver att Folkhälsomyndigheten kommer att få mer



I december 2016 tog Gabriel Wikström emot utredningen om klassificering av psykoaktiva substanser (SOU 2016:93).

resurser för att bevaka och utreda nya substanser. I propositionen, som riksdagen antog, finns ett förslag om fem nya miljoner till Folkhälsomyndigheten. Men om pengarna kommer in i budgeten för 2019 återstår att se.

LAGFÖRSLAGEN SOM RIKSDAGEN antog i juni gäller från 1 januari 2019 – tre år och två månader efter att utredningen beslutades. Socialministern

säger sig ha förståelse för att man kan tycka att processer tar för lång tid, men skriver att detta är ganska vanliga tidsramar för den här typen av lagstiftning. Detsamma anser hon angående de sju månader från riksdagsbeslutet till att lagändringarna börjar gälla.

Riksdagen har beslutat om en fortsatt utredning, som ska fortsätta utreda familjeklassning och se över lagstiftning som berör nya psykoaktiva substanser, men i skrivande stund (juli 2018) fanns inget beslut om när analysen sjösätts.

– Vi har val i september, så vi har ingen aning om det. Men både regeringen och oppositionen är angelägna om att den görs, säger departementssekreterare Bo G Pettersson. ◀

I alkoholforskningens döda vinkel

Varför lyckades inte forskarna förutse den minskade alkoholkonsumtionen bland unga? **Johan Svensson** vill se en självkritisk diskussion bland alkoholforskarna.

DET ÄR INGEN nyhet att alkoholkonsumtionen bland ungdomar i Sverige har minskat sedan början av 2000-talet, inte heller att utvecklingen sett likartad ut i flera länder, dels i Europa men också i Australien och USA. Visserligen påbörjades nedgången av konsumtionen vid olika tidpunkter och minskningens omfattning ser olika ut men på det stora hela är det en likartad utveckling.

I ett specialnummer av *Drug and Alcohol Review* (April 2018, Vol 37, nr S1) presenteras flera tänkbara förklaringar till nedgången i länder som Sverige, Australien, Island, Finland, Storbritannien samt i en jämförande studie. Föga förvånande framhålls inte någon enskild förklaring utan forskarna pekar på flera tänkbara orsaker. Specialnumret är en mycket bra genomgång av forskningsläget och det kan nämnas att **Jonas Raninen** (CAN) är en av de två redaktörerna. Jag kan dock tycka att numret samt diskussionen om den minskade konsumtionen saknar åtminstone tre aspekter.

DET FÖRSTA ÄR en diskussion med ett mer globalt perspektiv. Vi vet att konsumtionen har gått ner bland många av de traditionellt rika länderna men hur ser det ut bland de fattigare länderna och framförallt bland länder med växande ekonomier? Det är lätt att vi tar vår egen kulturkrets som norm trots att det är ett fåtal länder som är delaktiga i diskussionen. Traditionellt

har alkoholkonsumtion varit en framförallt västerländsk företeelse och därmed har också en stor del av forskningen baserats på dessa länder. Icke desto mindre är det väsentligt att vi vidgar vår kunskap till att också omfatta länder som är i stark ekonomisk utveckling.

FÖR DET ANDRA saknas det en diskussion om alkoholens roll för den allmänna psykiska (o)hälsan. I Sverige och flera (väst)länder har det rapporterats om en ökad psykisk ohälsa bland unga och en ökning av läkemedelsförskrivning, en så kallad farmakologisering. Jag menar inte att den minskade alkoholkonsumtionen påverkar den psykiska hälsan negativt. Jag menar snarare att det är intressant för att det visar att hälsa är ett flerdimensionellt begrepp där alkoholen endast är en del och att förbättringar inom ett område inte nödvändigtvis hänger ihop med förbättringar inom andra områden. Överhuvudtaget är ungdomars och vuxnas syn på hälsa och hur den förändras relevant, men enligt min mening till stora delar obeforskat inom alkoholfältet.

DET TREDJE, OCH kanske allvarligaste, är avsaknaden av en diskussion om varför vi forskare så fullständigt missade att förutse nedgången. Flera av oss svenska alkoholepidemiologer tar vår utgångspunkt i totalkonsumtionsmodellen och den har ofta hjälpt oss förutse konsekvenser av förändrade priser eller regleringar då det gäller befolkningen. Däremot är en slutsats

av de senaste tjugo årens förändring att den inte förklarar den aktuella nedgången i konsumtionen bland unga. Mot bakgrund av det svenska (och för den delen finska) inträdet i EU med harmonisering av införselkvoter, avskaffande av vissa monopol samt förändrade marknadsföringsregler skulle vi ha förväntat oss en ökad konsumtion bland unga. Så blev inte fallet, snarare tvärtom. Däremot ökade den vuxna befolkningens konsumtion i de båda länderna. Detta föranleder en del självkritik vad gäller vår, alkoholforskarnas, förmåga att skatta åt vilket håll ungdomskonsumtionen är på väg.

Det är centralt att söka mekanismer bakom förändringar men minst lika viktigt är att ge perspektiv och dra lärdom av tillfällen då modeller inte förklarar utvecklingen.

/ JOHAN SVENSSON UTREDARE VID CENTRALFÖRBUNDET FÖR ALKOHOL- OCH NARKOTIKAUPPLYSNING, FORSKARE VID INSTITUTIONEN FÖR FOLKHÄLSO-VETENSKAP VID STOCKHOLMS UNIVERSITET



” De som hamnar i arresten ska ha tillgång till den medicinska omvårdnad som de behöver och sådan kompetens finns inte i arresten. Därför behövs en ny organisation.

s.22

