

Markedskræfterne og Brixton-eksperimentet

Engelsk politi begyndte i 2002 officielt at gentænke bekæmpelse af narkotikakriminalitet med henblik på en mere skadesreduktionel tilgang. Hvad lå der bag dette skridt, og hvad er der sket siden?

AF HARRY SHAPIRO

Et antal pilotprojekter hos politiet i Storbritannien - blandt andet i Cardiff, Brighton, Liverpool og Manchester – vil forsøge sig med en ny tilgang til narkotikaproblemet, kaldet 'Fra Gadeplan og Op Metoden' (SLUA – *Street Level Up Approach*). På en kommende narkotikakonference, der afholdes årligt af den engelske forening af politiledere (ACPO – *Association of Chief Police Officers*), vil metoden blive præsenteret af Jackie Roberts.

SLUA er ikke et specifikt initiativ, men er mere en generel tilgang, hvor nogle af realiteterne ved bekæmpelsen af de allestedsnærværende narkotikamarkeder udkrystalliseres og konsekvenser drages. Med denne fremgangsmåde forsøger man at tackle det, Jackie Roberts kalder det 'kildne problem med politi-territorialisme' - en historisk betinget tilbageholdenhed med politisamarbejde på tværs af enheder og politikredse og fra gadeplan til tværgående samarbejdsenheder. Dette problem har længe været anerkendt, og det er senest blevet beskrevet i en rapport med titlen 'At organisere indsatsen' (1), som kritiserer '*snæversynet lokalpatriotisme og andre følelsesmæssige indstillinger... der truer udviklingen af effektivt regionalt samarbejde*'.

En erfaren narkotikabetjent uddyber over for 'Druglink', at der i politiet altid har været en kultur af uvillighed med hensyn til at videregive efterretninger opad i systemet. Enten fordi man frygtede, at man dermed lagde sagen på is, eller fordi man frygtede, at man i forbindelse med overdragelse af oplysninger ikke ville få passende anerkendelse for sit arbejde i sagen. Hvortil kommer, at politikorpset er et strengt hierarki med nødvendigt stramme kommandoveje, hvor protokolregler og procedurer kan forekomme forstokkede. SLUA tager fat på sådanne barrierer for fleksibilitet.

Narkotikabander har ikke disse begrænsninger. Få bander om nogen i dette land lever op til mafia-stereotyperne med kaptajner, løjtnanter og soldater i pertentligt organiserede pyramidestrukturer. I 2009 ansloges det, at der er omkring 2.800 organiserede kriminelle bander i Storbritannien, hvoraf omkring 60 procent er involveret i narkotikahandel. Men ordet 'organiseret' skal omgås med varsomhed. For sådanne netværk er i virkeligheden '*tyndslidte kludetæpper af forbindelser og had*' med et udtryk fra John Grieve, lederen af Center for Politi og Lokalsamfunds Sikkerhed ('*Centre for Police and Community Safety*').

Allerede i begyndelsen af 1990'erne var tilliden til den berømte pyramide begyndt at blive svækket – paradigmet om, at man var oppe imod gadehandlere, mellemhandlere og bagmænd. Igen var det John Grieve, der foreslog, at et kriminelt netværk kunne bestå af blot *'fire håndtryk'*. – Sagt på en anden måde: En person driver en cafe i London, hvor der sælges stoffer, hans svoger er columbiansk storforhandler, og et par mellemmand fuldbyrder forbindelsen.

Ideen er, at hvis der ikke findes faste hierarkiske strukturer banderne imellem, så må politiet – så vidt det er muligt - være tilsvarende flydende i sin struktur, hvis man skal fange dem. Dette var nøgleelementet, da ideen om SLUA blev undfanget. Der var opstået enighed om, at politienheder, der opererer på nationalt niveau, skal involveres mere på gadeniveau og med sig have et batteri af overvågningsteknikker og andre ressourcer, der kan hjælpe med at opløse lokale stofmarkeder. Hvis en lokal bande - for eksempel - bliver arresteret eller splittet ved hjælp af efterretninger eller agenter, så skal sagen ikke betragtes som afsluttet, og successen fejres på den lokale pub. I stedet skal overvågningen fortsætte med henblik på at få mere viden om, hvordan markedet tilpasser sig efter et tilbageslag.

Men bomberne i Londons undergrundsbane i juli 2005 medførte, at ressourcerne fra det endnu spæde SLUA i første omgang blev vidererigeret til terrorismebekæmpelse. Senere er det dog - for at opveje ressourcemanglen - blevet mere magtpåliggende at samarbejde på tværs af forskellige korps og enheder, og dette er nok en del af forklaringen på, hvorfor højtstående politifolk alligevel mere beredvilligt tog ideen om skadesreduktion til sig.

Lad os tage et tilbageblik til året 2002, hvor der ved et arrangement skulle sættes fokus på resultatet af Indenrigsministeriets flagskib - en netop opdateret narkotikastrategi. Repræsentanter for politi, toldmyndigheder, sikkerheds- og efterretningstjenester og relevante ministerier blev orienteret om, hvordan det gik på forsyningsiden. Præsentationens første *slide*, havde følgende punkter:

- Skadesreduktion – at betjene lokalsamfundet
- Efterretningsindsatsen – at forstå problemet
- At opmuntre til innovation – hvad virker, og hvad virker ikke?

Da der blev åbnet for spørgsmål, stillede jeg følgende: *'Taget i betragtning, at massevis af stoffer beslaglægges, og at massevis af smuglere bures inde, hvad er det ved narkotikamarkedet, politiet ikke forstår?'* En af oplægsholderne begyndte at opremse et antal områder, hvor man mangler viden. Det var et ærligt svar, som viser, i hvilket omfang den øverste politiledelse nærer tvivl og undersøger, hvad man gør. Jeg fulgte op med yderligere et spørgsmål: *'Hvad er det, der ikke virker?'* Der bredte sig en pinlig stilhed på podiet, indtil en politimand mumlede: *'Hvor lang tid har du...?'*

I 2000 konkluderede en undersøgelse (*The Police Foundation Inquiry*), at traditionel håndhævelse af narkotikalovgivning kun udretter lidt i forhold til at dæmme op for strømmen af narkotika, men at bestræbelserne koster hovedparten af det nationale narkotikabudget. Dette er den første offentlige tilkendegivelse fra lovhåndhævelsesmyndighederne selv om at en ny tilgang er påkrævet.

Efterfølgende undersøgelser - fra Tony Blairs Strategiske Enhed i 2003 til rapporten fra 'UK Drug Policy Commission' er alle nået frem til den samme konklusion. Et af problemerne er helt klart manglen på koordination, så politiets efterretningstjeneste ('National Criminal Intelligence Service') og den nationale efterforskningsenhed ('National Crime Squad') og toldvæsnets efterforsknings- og efterretningsansvar er blevet fusioneret til en enhed - afdelingen for bekæmpelse af bandekriminalitet ('SOCA-Serious Organized Crime Agency').

Fra starten gjorde lederen af SOCA, Sir Steven Lander, sig store anstrengelser for at fortælle politikerne, at kontrollens effektivitet ikke kan måles i antal kilo beslaglagt narkotika. Der er brug for en mere nuanceret formel, hvilket indebærer, at operationsmålet skal være at ramme der, hvor det gavner lokalsamfundene mest. Skadesreduktion med andre ord. Ideen om håndhævelsesfokuseret skadesreduktion blev første gang udtrykt allerede i 1994 af Det Engelske Narkotikaråd (ACMD - 'Advisory Council on the Misuse of Drugs'). I en delrapport om stoffer og justitsvæsenet hedder det:

'Hvis en politiaktion mod narkotikaforhandling på et offentligt sted fører til, at forhandlerne flytter deres forretning til en privat lejlighed, og tilgængeligheden og forbruget forbliver uforandret, kunne det ses som en fiasko i håndhævelsesregi. Men dette udfald kan indebære, at et (rekreativt) område genoprettes til glæde for det øvrige lokalsamfund, hvilket politiet skal have anerkendelse for'.

I år kom endnu en rapport fra Storbritanniens Narkotikaråd (UKDPC - 'UK Drug Policy Commission'), som gennemgår hvordan bekæmpelse af narkotikakriminalitet kan refokuseres i retning af skadesreduktion. 'Gadeplan og Op metoden' er indlejret i ideen om at reducere skader for lokalsamfundet. Tillægget til rapporten indeholder et antal eksempler. Mange af case-studierne omhandler at 'gå efter pengene' ved at benytte *Proceeds of Crime Act* - en lovgivning, som er blevet et stærkt våben i bekæmpelsen af narkotikakriminalitet (red.: tilsvarende lovgivning findes i DK). Forskning har peget på, at beslaglæggelse af økonomiske midler bedre er i stand til at splitte kriminelle organisationer end beslaglæggelse af stoffer, der ganske enkelt afskrives som en forretningsrisiko. Nogle cases involverer imponerende eksempler på lokalt samarbejde på tværs af enheder, selv om reduktionen af skader i nogle tilfælde ikke er blevet evalueret. Det betyder, at det ikke altid er lige indlysende, hvordan disse operationer adskiller sig fra ikke-kontroversielle standard politioperationer.

Men som Peter Reuter og Jonathan Caulkins (se BOX og note 2) bemærker, kan de fulde konsekvenser af skadesreduktion anvendt i håndhævelsesmæssige sammenhænge være særdeles politisk udfordrende for politiet. Det introducerer en stiltiende forståelse af, at ikke alle stofmarkeder er lige skadelige, og lader dette være afgørende i valg og prioriteringer af politiindsatsen. At lukke et lokalt åbent stofmarked, hvor lokale beboere føler sig intimideret og truet, kan meget vel få mere opmærksomhed end mere fredelige lukkede eller halvt lukkede stofmarkeder i klubber eller via mobiltelefoner, som ikke generer på samme måde.

Det var præcis den slags valg den nye politimester i London-bydelen Brixton, Brian Paddick, foretog i december 2000. Da han overtog posten, var en af hans betjente sigtet for ikke at have handlet i overensstemmelse med korrekt procedure i forbindelse med håndhævelsen af en overtrædelse af cannabislovgivningen. Politikollegernes reaktion på sigtelsen var at '*arbejde efter reglerne*'. De ville stramme kursen, foretage omfattende visitationer og arrestere alle, der var i besiddelse af cannabis. Da Paddick var klar over, hvad denne konfronterende strategi kunne betyde for allerede belastede forhold til lokalsamfundet, tog han kontakt til ledende lokale skikkelser. De var ikke kun enige om, at massive visitationer ville være katastrofale, men også enige om, at deres hovedbekymring ikke var cannabis - men crack, heroin, gaderøverier og vold.

Så Paddick lagde kursen om til en klassisk skadesreduktionslinie. Der blev skruet ned for visitationerne, og besiddelse af cannabis førte til advarsler i stedet for arrestationer. Kursskiftet fandt sted i juli 2001, og lokalavisen *The London Evening Standard* kaldte det '*cannabisfornuft*'. Selvom en politisk flodbølge til sidst ramte politimester Paddick, tydede evidensen på, at hans tiltag udrettede, hvad der var tilsigtet: Alle de former for alvorlig kriminalitet, som påvirkede lokalsamfundet mest, faldt i området. Erfaringerne og evidensen fra dette såkaldte '*Brixton-experiment*' bidrog til den reklassificering af cannabis – fra klasse B til C – som fandt sted på nationalt plan i 2004.

Reuter-Caulkins skadesreduktions-scenarium blev fikcionaliseret i tv-showet, '*The Wire*'. Programmet udspiller sig i USA – nærmere bestemt vest-Baltimore, et skræmmende område, hvor den lokale politimester i serien opretter en frizone med tolereret narkohandel i et belastet og delvis forladt boligområde. Zonen, der kaldes '*Hamsterdam*' (3), bevirker, at Baltimores gader igen bliver sikre at færdes i for byens beboere; vold og trusler ophører i det store hele, og risikoen for, at uskyldige borgere fanges i bandekonflikternes krydsild om territorier, fjernes. Selvfølgelig må dette fiktive eksperiment standses, da medierne og den øverste ledelse får nys om, hvad der foregår, men i serien får politichefen vist omgivelser et og andet...

Selv om ambitionerne i virkelighedens Brixton var betydeligt mindre ambitiøse end i fiktionens '*Hamsterdam*', kom der forventelige reaktioner fra forskellige lobbyister. Organisationen *Transform* (der er tilhængere af legalisering), så taktikken som en forskønnet forbudspolitik - gammel vin på nye flasker. Det konservative *Centre for Policy Studies* så forsøget som et svigt af lokalsamfundet - at vende det blinde øje til nogle stofmarkeder var at begive sig ud på en glidebane på vej til legalisering. Hvad der var på spil var imidlertid realpolitik, hvor man fortsatte beslaglæggelsen af store partier narkotika, men ændrede på prioriteringen i den lokale kriminalitetsbekæmpelse.

Som sociologerne Maggy Lee og Nigel South skrev i '*Håndbog for politiet*' (2003): '*Det, offentligheden bliver bedt om at acceptere, er, at fjernelse af narkotikahandlen er umulig, og at det bedste, opnåelige, er inddæmning og minimering af skaderne ved stofmisbrug*'. Politiet har ikke ressourcerne til at iværksætte vedvarende kontrolforanstaltninger på alle aspekter af narkotikamarkedet hele tiden – hvilket kun forstærkes af sparekrav i den offentlige sektor. At

koncentrere sig om de markeder, der giver flest gener for lokalsamfund er også vigtigt af en anden grund: At tage hånd om de mest synlige manifestationer af trusler mod borgerne er den eneste strategi, der batter, når politiet ønsker at forbedre sit ry og omdømme i offentligheden.

Jackie Roberts er overbevist om, at sådanne operationer demonstrerer vigtigheden af partnerskab, koordination og fleksibilitet i forhold til de problemer, som plager lokalsamfundene: *'At skræddersy reaktionen til at gå efter velafgrænsede målsætninger som at ramme lokal kriminalitet på økonomien, at udvikle bedre og rettidig deling af efterretninger og information fra gadeplan til importniveauet kan sammen med intelligent brug af retsmedicinske data være til gavn i det lange løb'*.

FORFATTER

HARRY SHAPIRO

CHEFREDAKTØR PÅ DRUGLINK

Harry Shapiro er chefredaktør for det engelske blad Druglink, der bragte denne artikel i vol. 24, issue 6 november/december 2009, s. 8-11.

Oversættelse: Michael Jourdan

NOTER:

1. *'Getting organized'*; Her Majesty's Inspectorate of Constabulary, 2009.
2. Jonathan Caulkins og Peter Reuter: *Towards a Harm Reduction Approach to enforcement*. Safer Communities, Vol. 8, Issue 1, January, 2009, s. 9-23.
3. Se mere om *'Hamsterdam'*, der er blevet et begreb, på www.en.wikipedia/wiki/hamsterdam sammendrag af episoden på: www.youtube.com/watch?v=BoiJRKwiCIY&feature=related

BOX

LOVHÅNDHÆVELSE og SKADESREDUKTION

I de fleste sammenhænge ser man skadesreduktion fremstillet som den fjerde søjle, der supplerer de øvrige tiltag: kontrol, behandling og forebyggelse.

Spørgsmålet er, om ikke skadesreduktion også kan indtænkes i den måde, man bedriver kontrol på? – Ikke kun ved, at politiet eksempelvis aktivt advarer brugere om farlige partier af stoffer, ikke stresser brugere unødigt, ikke beslaglægger brugerdoser, håndterer påvirkede brugere, så de så vidt muligt ikke skader sig selv (eller andre), eller hjælpe, brugere over i behandling i en eller anden udstrækning – men også ved den måde, man bekæmper narkotikamarkeder og –forhandling på?

Det skadesreducerende ligger i så fald i, at frem for at have som målsætning at bekæmpe narkotika med alle midler, så vedkender man sig, at stofmarkederne er her for at blive i en eller anden form,

og at det bedste ikke må blive det godes fjende. Grundpræmissen er, at frem for at bekæmpe narkotika kan man sigte på at bekæmpe skaderne ved narkotika.

Hvilke grundlæggende muligheder har lovhåndhævere for at reducere skader forårsaget af stofmarkeder? Politiet kan forsøge sig med at reducere omfanget af stofbrug; reducere de skader, som stofbrugere pådrages; reducere de skader, som stofbrugere pådrager andre: reducere skader, som forårsages af stofmarkeder. Det er især den sidste mulighed, som er i fokus i den af Shapiro referede artikel af Caulkins og Reuter (2), der trækker på en række internationale eksempler. De to anerkendte *drugpolicy*-forskere kaster lys over det forhold, at ikke alle forhandlere er lige skadelige, og man argumenterer for, at et mål for lovhåndhævelse kunne være at forme stofmarkedet, så de mest skadelige forhandlingsformer gøres konkurrenceudygtige i forhold til mindre skadelige salgsformer. M.J.