

Regeringens proposition

1984/85:19

om en samordnad och intensifierad narkotikapolitik;

beslutad den 4 oktober 1984.

Regeringen förelägger riksdagen vad som upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll för de åtgärder och de ändamål som framgår av föredragandenas hemställan.

På regeringens vägnar

OLOF PALME

INGVAR CARLSSON

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen läggs fram förslag om en samordnad och intensifierad narkotikapolitik. Förslagen avser en rad åtgärder för att dels hindra införsel och spridning av narkotika, dels förbättra det förebyggande arbetet och skapa en mer heltäckande vård-och behandlingskedja.

Den narkotikakommission som tillsattes av regeringen har, tillsammans med en särskild arbetsgrupp inom socialdepartementet, avlämnat ett antal konkreta förslag av vilka flera redan genomförts. Nu presenteras ett samlat program som innehåller såväl helt nya som redan realiserade satsningar och omfördelningar av befintliga resurser inom bl.a. tull, polis och socialtjänst. De extra satsningarna innebär för budgetåret 1985/86 kostnader med cirka 27 miljoner kronor. Därutöver anslår regeringen betydande summor ur den allmänna arvsfonden.

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1984-10-04

Närvarande: statsministern Palme, ordförande, och statsråden I. Carlsson, Feldt, Sigurdsen, Gustafsson, Leijon, Hjelm-Wallén, Peterson, Andersson, Boström, Bodström, Göransson, Dahl, R. Carlsson, Hellström, Thunborg, Wickbom

Föredragande: statsråden I. Carlsson, Wickbom, Sigurdsen, Feldt, Göransson

Proposition om en samordnad och intensifierad narkotikapolitik

Statsrådet Ingvar Carlsson anför.

Det råder en bred enighet i Sverige om behovet av fortsatta kraftfulla åtgärder mot narkotikamissbruket. Medvetenheten om de medicinska och psykiska skadeverkningarna - men också den sociala nöd och kriminalitet som oftast följer i missbrukets spår - är stark. Detta har i sin tur lett till att det personliga engagemanget och kraven på samhällsinsatser successivt ökat: De som redan är fast i narkotikamissbruk skall räddas, fortsatt spridning av missbruket skall förhindras, möjligheten att tjäna pengar på droghandel skall stoppas.

Narkotikamissbruket måste angripas på flera områden och nivåer. Regeringens politik är inriktad på att täcka alla led i narkotikahandlingen från produktion, införsel och spridning till efterfrågan, vård och rehabilitering.

Många av narkotikakommissionens förslag har redan genomförts. Ytterligare förslag om förstärkningar redovisas i denna proposition. Jag skall här göra en summarisk genomgång av de olika åtgärderna.

För att hindra *införsel och spridning* av narkotika har tull och polis fått eller kommer att få 31 respektive 100 nya tjänster. Cirka sex miljoner kronor satsas under budgetåren 1983/84-85/86 på utökad utrustning och ADB-system inom tull- och polisväsendet. Godskontrollen får ett årligt tillskott på 2 miljoner kronor. Åklagarväsendet förstärks med sammanlagt 10 tjänster. I en lagrådsremiss föreslår regeringen nu också ändringar i lagstiftningen om bl.a. narkotikabrott och varusmuggling. Ett syfte med dessa ändringar är att

göra det möjligt för polisen att använda vissa tvångsmedel i situationer där detta idag inte går.

Det *förebyggande* arbetet har successivt förstärkts de senaste åren. Idag bedrivs av både myndigheter och folkrörelser ett omfattande informationsarbete i skolor, på värnpliktsförband, bland riskgrupper osv. Insatserna på detta område har fr.o.m. budgetåret 1983/84 förstärkts med ca 2,5 miljoner kronor per år. Nu föreslås dessutom en organisationsförändring för att samla de statliga insatserna på informationsområdet och åstadkomma en klarare ansvarsfördelning.

Vården och rehabiliteringen av missbrukare utvecklas f.n. kraftigt. En mångfald av metoder och vårdformer håller på att växa fram både inom de traditionella och de alternativa vårdinstitutionerna. Nu föreslås omfattande insatser för att bejaka denna utveckling - men också för att öka samverkan mellan de olika leden i vårdkedjan.

Även inom *kriminalvården* har ett intensivt utvecklingsarbete bedrivits. Narkotikakontrollen har skärpts på anstalterna. Insatser görs för att differentiera de intagna efter deras förhållande till narkotika. Bl.a. får Mariefredsanstalten en viss personalförstärkning för att kunna fungera som narkotikafri miljö för framför allt yngre förstagångsdömda. Även inom frivården görs liknande satsningar. Närmare 9 miljoner kronor är beräknade för olika utvecklingsinsatser och projekt inom kriminalvården under budgetåren 1983/84-1985/86.

Målet: Ett narkotikafritt samhälle

Målet för samhällets insatser är att skapa ett narkotikafritt samhälle. Detta mål har slagits fast av riksdagen och har en stark förankring i medborgaropinionen, i de politiska partierna, i ungdomsorganisationerna och i övriga folkrörelser.

Som ett led i kampen mot narkotikamissbruket och den brottsliga narkotikahandeln har lagstiftningen successivt skärpts. Myndigheternas insatser inom spanings- och kontrollverksamheten har ökat och blivit effektivare. Detta har inneburit att beslagen blivit allt fler och större. För att myndigheterna även i fortsättningen skall kunna ingripa mot narkotikahandlingen med konsekvens och handlingskraft måste de ges tillräckliga befogenheter och resurser.

Utöver detta måste också alla som i sitt vardagsliv kommer i kontakt med problemen engageras. Myndigheterna kan aldrig helt frita oss från personligt ansvar och delaktighet. Särskilt angelägna är insatser från föräldrar, anhöriga, kamrater. Skolan och föreningslivet är även de viktiga instrument i kampen mot narkotikan.

Medlet: En samordnad narkotikapolitik

Kort efter sitt tillträde tillsatte regeringen på mitt förslag en särskild narkotikakommission. Dess uppdrag var att lämna underlag för en samordnad och intensifierad kamp mot narkotikamissbruket. På kort tid gjorde kommissionen en omfattande utredningsinsats och avslutade sitt arbete i februari 1984. Sammanlagt hade den då avlämnat elva promemorior och ett slutbetänkande. Slutbetänkandet remissbehandlades under våren 1984.

Vid sidan om narkotikakommissionens arbete har en särskild arbetsgrupp inom socialdepartementet utarbetat förslag till förbättringar av narkomanvården. Arbetsgruppens första rapport, Offensiv narkomanvård (stencil, socialdepartementet) presenterades i juni 1983 och dess slutrapport Offensiv narkomanvård II (Ds S 1984:11) i maj 1984.

Frågorna om information och upplysning på drogområdet har behandlats av riksrevisionsverket och av en särskild utredare som i sitt betänkande (Ds S 1983:11) lämnade förslag till omfattande förändringar. Riksrevisionsverket har vidare gjort en kartläggning och analys av samhällets åtgärder mot narkotikamissbruk (dnr 1982:1114 och dnr 1983:567). Utredningen om narkotikamissbrukets omfattning har i sin slutrapport (Ds S 1982:13) lämnat en rad förslag till hur missbrukets omfattning bör studeras och fastställas.

Genom dessa olika utredningar och genom narkotikakommissionens arbete finns nu underlag för en samordnad narkotikapolitik. Dvs en politik som innebär att samhället reagerar entydigt och handlar konsekvent, att befintliga resurser utnyttjas effektivare, att ansvarsfördelningen mellan olika myndigheter och organ blir klarare - men framför allt att samhällets insatser stärks och blir så heltäckande att ingen hamnar utanför dem.

Missbrukssituationen

Det har aldrig framställts så mycket narkotika i världen som nu. Att smuggla in och sälja denna narkotika i de rika länderna ger extrema vinster. För de mäktiga kapitalintressen som ligger bakom droghandeln är Sverige följaktligen en intressant marknad. Så länge det finns efterfrågan på narkotika i vårt land kommer vi att vara utsatta för ett tryck från producenterna och de som säljer preparaten. Därför finns det hela tiden också en risk för att bl.a. heroin och cannabis skall fortsätta att strömma in på den svenska marknaden eller att kokain och andra droger plötsligt skall börja breda ut sig i stor skala. Även om det - som jag strax skall återkomma till - just nu kan skönjas vissa tecken på att missbruket har minskat, finns det följaktligen behov av fortsatta och intensifierade insatser från samhällets sida.

Statistik om narkotikamissbruk blir med nödvändighet osäker. De siffror som föreligger kan dock enligt narkotikakommissionen tyda på att det är på tillbakagång bland ungdomar. Även alkoholmissbruket bland ungdomar

tycks ha minskat något. Bland övriga åldersgrupper bedöms missbruket under senare år inte ha ändrat omfattning.

Det experimentella missbruket av cannabis, främst hasch, tycks ha minskat. Undersökningar av elever i årskurs 9 och av värnpliktsinskrivna visar att allt färre i de nya åldersgrupperna har prövat cannabispreparat. Bland skolungdomarna var 1983 års siffror de lägsta som någonsin noterats. Endast 5 procent hade prövat någon gång. Läget är dock svårbedömt och vi vet att det tidvis går att få tag i hasch på de flesta orter i landet. Denna rikliga tillgång innebär att det hela tiden finns ett latent hot om en snabb ökning av missbruket.

Det tunga narkotikamissbruket bedöms under senare år ha varit relativt konstant. 10 000 - 14 000 personer anses vara grava missbrukare. Av dem beräknas 7 500 - 10 000 injicera narkotikan. Nyrekryteringen till injektionsmissbruket tycks dock successivt minska. Det finns nu få injektionsmissbrukare under 20 år. Istället förefaller intensivt haschrökande ha ökat bland yngre med tungt missbruk.

Insatser mot missbruket

De problem som uppstår till följd av narkotikamissbruk är många gånger svårare än vid andra former av missbruk. Den omedelbara dödsrisken är högre, de sociala skadorna oftast större.

Att i efterhand försöka förbjuda användningen av ett berusningsmedel som redan blivit en accepterad del i ett lands kulturmönster är nästintill omöjligt. Narkotikabruket är emellertid fortfarande ett i allra högsta grad främmande inslag i svenska levnadsvanor. För att definitivt förhindra att det blir etablerat och accepterat måste kampen mot narkotikan även i fortsättningen ges absolut högsta prioritet.

Narkotikamissbruk har ofta sin grund i sociala missförhållanden, i problem inom familjen, skolan, på arbetsmarknaden, i ensamhet, rotlöshet och hårda storsadsmiljöer. En generell politik för social välfärd - och mot social utslagning - är därför ett omistligt led i kampen mot missbruket.

Åtgärder mot arbetslöshet och otillfredsställande arbets-, boende- och fritidsmiljöer minskar riskerna för narkotikamissbruk. De särskilda insatserna mot ungdomsarbetslösheten och arbetet för att förbättra barns och ungdomars uppväxtvillkor kan därför få en positiv, förebyggande effekt. Även olika insatser för att förbättra situationen i skolan och stöd till förenings- och fritidsaktiviteter för ungdomen kan på ett generellt plan förebygga missbruksproblem.

I ett solidariskt samhälle kan levnadsvillkoren överhuvudtaget göras sådana att fler orkar stå emot lockelsen att ta till narkotika som ett medel att lätta eller försöka lösa egna problem. I ett solidariskt samhälle kan också stora resurser satsas på att hjälpa fler ur ett narkotikaberoende.

Staten och kommunerna avsätter redan idag avsevärda belopp för direkta

åtgärder mot missbruket. Riksrevisionsverket har i en rapport sommaren 1983 uppskattat kostnaderna till minst 700 miljoner kronor. Även om den beräkning som ligger bakom denna siffra av naturliga skäl är något osäker är det ändå uppenbart att kostnaderna är mycket stora.

Också fortsättningsvis måste de direkta insatserna mot missbruket inriktas på *förebyggande åtgärder* av typ information och utbildning.

Genom *kontrollerande åtgärder* kan tillförsel och handel med narkotika stoppas. Om langning och gatuhantering försvåras, minskar också antalet nya missbrukare.

De som redan är missbrukare måste genom *vård och behandling* få hjälp att ta sig ur sitt missbruk.

Narkotikamissbruket är vidare en i hög grad internationell företeelse. Även u-länderna har växande drogproblem. Genom ett *internationellt engagemang* i narkotikafrågan kan Sverige bidra till förebyggande och kontrollerande åtgärder, som kommer både Sverige och andra länder till godo.

Slutligen måste alla åtgärder mot narkotikamissbruket samordnas för att kampen skall kunna bli effektiv. Denna *samordning* måste ske både på lokal nivå i kommuner och landsting och på central nivå mellan myndigheter och inom regeringskansliet.

Sammanfattning av förslagen

1. Samordning

En förutsättning för en effektiv narkotikabekämpning är att insatserna mot narkotikamissbruket samordnas på olika nivåer.

På det lokala och regionala planet måste socialtjänst, skola, fritidsförvaltning, polis, kriminalvård, arbetsförmedling, sjukvård m.fl. samarbeta både i det förebyggande och i det rehabiliterande skedet.

Socialtjänsten skall även i fortsättningen ha det övergripande ansvaret för den lokala samordningen som också bör inbegripa landstingskommunala och statliga insatser. I den lokala samordningen ingår även att engagera föreningsliv, föräldrar och enskilda i kampen mot narkotika.

En viktig förutsättning för att nå goda resultat är att kunskaper och kompetens löpande förstärks hos den personal som arbetar på fältet. Tillräckliga resurser måste avdelas för att bygga upp en sådan kunskap.

För att undvika dubbelarbete och få till stånd ett för individen heltäckande vårdprogram är det angeläget att de olika lokala myndigheterna och organisationerna finner former för ett regelbundet informationsutbyte. Det får heller aldrig råda någon tvekan om var ansvaret för en viss persons behandling ligger.

Många kommuner har utvecklat drogpolitiska handlingsprogram. Erfarenheterna av dessa program är mycket goda. De har bidragit till ett större

engagemang i narkotikarbetet och skapat förutsättningar för bättre information mellan de myndigheter och andra som är verksamma på det lokala planet. Jag vill därför i likhet med narkotikakommissionen framhålla det önskvärda i att flertalet kommuner utvecklar sådana program.

När det gäller de statliga myndigheternas ansvar för narkotikabekämpningen är det av grundläggande betydelse att det finns klara gränser mellan de olika myndigheternas ansvarsområden. Dubbelarbete måste förhindras. Framför allt får det aldrig råda någon tvekan om var ansvaret ligger för en viss insats. Samtidigt krävs att myndigheterna samverkar för att gemensamt kunna utveckla kampen mot både narkotikahandeln och missbruket.

Narkotikakommissionen konstaterade att det många gånger brister i den centrala samordning som sedan mitten av 1970-talet skett i brottsförebyggande rådets narkotikagrupp (BRÅ-gruppen). Kommissionen ansåg att BRÅ-gruppens konstruktion inte var ändamålsenlig. Regeringens intensifiering av kampen mot narkotikamissbruket har skapat behov av ett mer offensivt samordningsarbete.

Narkotikakommissionens förslag om en förändring av det centrala samordningsarbetet har fått ett allmänt stöd bland remissinstanserna. Statsrådet Sigurdson kommer senare idag att föreslå att regeringen inrättar ett nytt samordningsorgan med placering i regeringskansliet.

2. Förebyggande insatser

Det förebyggande arbetet mot narkotikamissbruk är av avgörande betydelse för att vi långsiktigt skall nå målet ett narkotikafritt samhälle.

Det arbetet måste i sin tur handla om övergripande information och kunskapsspridning, om norm- och moralbildning kring missbruksfrågorna, om olika droger och deras skadeeffekter men också om att det finns vägar ut ur missbruket.

För att förstärka det opinionsbildande arbetet föreslås nu dels en förbättrad samordning och klarare arbetsfördelning mellan de myndigheter och organ som f.n. arbetar med dessa frågor, dels vissa resursförstärkningar vid socialstyrelsen och Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (CAN). Inom skolan föreslås i enlighet med narkotikakommissionens förslag att den tillfälliga resursförstärkningen för s.k. ANT-projekt (Alkohol – Narkotika – Tobak) permanentas och att skolöverstyrelsen tillförs två tjänster för att samordna och leda arbetet med drogupplysning och drogbekämpning i skolorna.

Folkrörelserna och andra frivilliga organisationer spelar en avgörande roll i det förebyggande arbetet - både som opinionsbildare och genom att i sina aktiviteter erbjuda positiva alternativ och en meningsfull fritid för barn, ungdomar och vuxna. Många organisationer arbetar också mer direkt med insatser bland ungdomar och vuxna som har missbruksproblem eller som löper risk att utveckla ett sådant. Den statliga administrationen av

statsbidrag för drogupplysning föreslås nu bli förenklad. Förslag lämnas också om förstärkt stöd till organisationernas insatser på drogområdet. Statsråden Sigurdson och Göransson kommer senare denna dag att lägga fram dessa förslag.

3. Kontrollinsatser och lagstiftning

Samhällets kontrollerande insatser mot narkotikan sköts av tull, polis, åklagare, domstolar och kriminalvård. Reglerna för ingripanden, straff och behandling har lagts fast i lagstiftningen.

Kampen mot narkotikan har under senare tid satt en klar prägel på stora delar av rättsväsendet. Lagstiftningen mot illegal hantering av narkotika har skärpts i flera omgångar. Polisens resurser har byggts ut, både vad gäller personal och olika slags utrustning. Särskilda insatser har gjorts inom kriminalvården där förhållandena har påverkats bl.a. av att antalet för narkotikabrott dömda med långa strafftider har ökat och av att antalet personer inom anstalts- och frivård med narkotikaproblem är stort.

I denna proposition lämnas en samlad redogörelse för de olika lagändringar inom narkotikaområdet som nyligen har beslutats, nu aktualiseras eller som inom den närmaste tiden kommer att föreslås för riksdagen. Förslagen avser ändringar i narkotikastrafflagen (1968:64), lagen (1960:418) om straff för varusmuggling, lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt, polisregisterlagen (1965:94) och sekretesslagen (1980:100). Vidare föreslås en ny lag om kontroll av berusningsmedel på sjukhus.

Narkotikakommissionens promemoria (nr 4) om åtgärder mot narkotika i fängelserna behandlades av regeringen i en proposition (1983/84:14) under våren 1984. Förslaget innebar att det vid avgörandet om en intagen skall placeras i öppen eller sluten anstalt, vid lokalanstalt eller riksanstalt, skall tas hänsyn till om personen i fråga allvarligt stör ordningen genom att missbruka eller på annat sätt hantera narkotika. Förslaget bifölls av riksdagen och de aktuella lagändringarna trädde i kraft den 1 juli 1984 (JuU 1983/84:26, rskr 333, SFS 1984:395).

Den 20 september 1984 beslutade regeringen om en lagrådsremiss om ändringar i narkotikastrafflagen m.m. I lagrådsremissen - som bygger på förslag från narkotikakommissionen i promemoriorna Narkotikastrafflagen m.m. och Insatser inom kriminalvården m.m. (PM nr 8 resp. 11) - föreslås bl.a. att brottsbeteckningen narkotikaförseelse för narkotikabrott som är ringa slopas. Straffmaximum för sådant brott höjs till fängelse i sex månader. För normalgraden av narkotikabrott utgår böter ur straffskalan medan maximistraffet tre års fängelse kvarstår. Beträffande varusmuggling som avser narkotika ändras straffskalan för normalbrotten och för brott som är ringa på motsvarande sätt.

Förslaget i lagrådsremissen innebär bl.a. också att man inom kriminalvården får möjlighet att förstöra föremål som används vid missbruk av narkotika

samt att överläkare vid de särskilda narkomanvårdsavdelningarna får ställa som villkor för vård att patienten underkastar sig vissa undersökningar, som kroppsvisitation eller yttlig kroppsbesiktning.

I lagrådsremissen intas vidare ståndpunkten att själva konsumtionen av narkotika bör falla utanför det straffbelagda området även i framtiden. Främsta skälet är att en kriminalisering skulle kunna få konsekvenser för narkomanvården som är svåra att överblicka. Om missbruket kriminaliserades skulle den vårdökande riskera att bli bestraffad om han eller hon erkände sitt missbruk. Detta skulle allvarligt försvåra samhällets ansträngningar att erbjuda vård åt vårdbehövande. Samhällets kontrollorganisation måste istället utformas så att den understöder vårdarbetet.

Narkotikakommissionen har föreslagit en klarare arbetsfördelning mellan och inom tull, polis och åklagare. Kommissionen har vidare tagit upp frågan om hur insatserna fördelas mellan exempelvis åtgärder för att störa gatuhandlingen och detaljhandeln å ena sidan och spaningen efter de stora narkotikahandlarna å den andra sidan. Den har även pekat på de problem som kan uppstå i vård- och behandlingsarbetet till följd av att det enligt kommissionens uppfattning i den nya socialtjänstlagstiftningen uppstått ett "gap" mellan tidiga insatser och - om dessa misslyckas - senare tvångsåtgärder. Denna fråga har behandlats av socialberedningen. Beredningens delbetänkande i denna fråga remissbehandlas f.n.

Inom kriminalvården har ett intensivt utvecklingsarbete bedrivits. Ökade insatser görs nu för att differentiera de intagna efter narkotikaberoende och behandlingsbehov. Vidare har kriminalvårdsstyrelsen bl.a. erhållit 300 000 kronor för att engagera tidigare intagna i en särskild antidrogkampanj vid fängelserna. Dessa insatser avses fortsätta under budgetåret 1985/86.

För klienter med bl.a. missbruksproblem bedriver frivården särskilda projekt i samarbete med kommunala vuxenutbildningen och arbetsmarknadsstyrelsen. Aktiviteterna skiftar från handledda beredskapsarbeten till fjällvandringar. Nu anslås medel för en fortsatt verksamhet.

För att även utveckla socialtjänstens metoder att nå missbrukare inom kriminalvården har regeringen anvisat särskilda medel från och med budgetåret 1983/84.

Cheferna för justitie- och finansdepartementen kommer senare denna dag att närmare redogöra för sina ställningstaganden och förslag till insatser inom polis, tull, åklagarväsende och kriminalvård.

4. Vård och behandling

Vårdfrågorna har, som jag tidigare nämnt, inte behandlats av narkotikakommissionen. I stället har en särskild arbetsgrupp inom socialdepartementet utrett hur vården på kort sikt kan förbättras och utvecklas samt lämnat förslag till utvecklingsinsatser inom angelägna områden. Socialberedningen

belyser de långsiktiga frågorna.

Arbetsgruppen påtalar brister i socialtjänstens metoder när det gäller såväl ungdomar i ett tidigt skede av missbruket som de tyngst belastade missbrukarna. Samarbetet socialtjänst - polis - kriminalvård och socialtjänst - skola behandlas också. Arbetsgruppen pekar vidare på behovet av insatser för grupper med särskilt omfattande vårdbehov.

Statsrådet Sigurdson kommer senare idag att redogöra för förslag till utvecklingsinsatser inom narkomanvårdsområdet under innevarande budgetår och budgetåret 1985/86. Förslagen syftar till att förbättra bl.a. socialtjänstens metoder i ungdoms- och missbruksarbetet, öka samverkan mellan narkomanvården och den psykiatriska vården samt kunskaperna om de nya metoderna inom narkomanvården. Stöd ges också till nya former av hjälp vid utslussningen av missbrukare som genomgått behandling.

De insatser som föreslås är en fortsättning på det utvecklingsarbete med statligt stöd som - efter förslag från arbetsgruppen - påbörjades under föregående budgetår. Totalt 4,5 miljoner kronor avsattes för detta ändamål. Medlen har fördelats till 16 olika försöks- och utvecklingsprojekt i 15 kommuner i olika delar av landet. Utvecklingsarbetet bör nu spridas till fler kommuner.

Statsrådet Sigurdson kommer senare denna dag att föreslå regeringen att socialstyrelsen får i uppdrag att utarbeta förslag om fortsatta utvecklingsinsatser under innevarande budgetår. För budgetåret 1985/86 beräknas fem miljoner kronor för detta utvecklingsarbete.

Vidare lämnas vissa riktlinjer för hur samarbetet mellan socialtjänst och polis kan utvecklas. Bl.a. betonas det angelägna i att socialtjänsten kontakter de ungdomar som gripits av polis - oavsett om gripandet föranletts av missbruk eller något annat skäl. Samma förfarande skall gälla för vuxna missbrukare.

Det är också angeläget att på olika sätt stödja och förbättra socialtjänstens samarbete med skolan, fritidsgårdarna och föreningslivet. Regeringen har i år anslagit sammanlagt 90 miljoner kronor ur allmänna arvsfonden till olika utvecklings- och försöksprojekt under en treårsperiod. Projekten berör bl.a. idrottsrörelsen och fritidsgårdarnas förebyggande arbete.

Senare i höst kommer statsrådet Sigurdson att föreslå regeringen att besluta om ytterligare 9 miljoner kronor till utvecklingsinsatser under tre år inom socialtjänstens och de frivilliga organisationernas arbete med ungdomar i riskzonen. Vidare kommer statsrådet Sigurdson senare idag att föreslå regeringen att 1 400 000 kronor skall kunna användas för att möjliggöra ett ökat engagemang från organisationerna i behandlingsarbete och kamratstödande verksamhet.

Överläggningar om reglerna för statsbidrag till institutionsvården för missbrukare m.m. för tiden efter 1984 kommer att inledas i år. Utgångspunkten är att statsbidraget skall utformas så att det gynnar en utveckling av alternativa vårdformer och ett effektivare resursutnyttjande.

5. *Forskning och utvärdering*

Narkotikakommissionen har pekat på de svårigheter som hänger samman med att utvärdera olika insatser på narkotikaområdet. Kommissionen betonar dock betydelsen av att med stöd av vetenskaplig expertis försöka utveckla formerna för utvärdering. I anslutning härtill har kommissionen tagit upp behovet av forskningsinsatser inom drogområdet.

Inom narkotikaforskningen, som både har en medicinskt-farmakologisk och en samhällsvetenskaplig gren, pekar kommissionen på några områden som särskilt behöver uppmärksammas. Bland dessa kan nämnas forskning om orsaker till drogmisbruk, om s.k. missbrukskarriärer, om vilka effekter olika insatser mot narkotikan har. Behandlingsforskningen anses däremot f.n. vara förhållandevis väl tillgodosedd jämfört med många andra områden inom drogforskningen. Kommissionen understryker slutligen värdet av fortsatta strävanden mot tvärvetenskapliga forskningsprojekt som på ett bredare sätt kan belysa hela missbruksproblemet.

Flera universitetsinstitutioner och andra berörda organ har instämt i kommissionens bedömningar. En del av det som beskrivs som forskningsuppgifter har dock mer karaktär av kartläggning eller utredning. Annat kan sägas vara exempel på tillämpad forskning och åter annat faller inom ramen för den rena grundforskningen. Det är angeläget att CAN - som på central nivå bör följa missbruksutvecklingen - i likhet med olika forskningsorgan och myndigheter känner ansvar för att våra kunskaper om narkotikaproblemen fördjupas. Statsrådet Sigurdson återkommer senare denna dag till dessa frågor.

6. *Internationella insatser*

Narkotikasituationen i världen är idag mycket allvarlig. Såväl produktion som missbruk av narkotika har tilltagit kraftigt under det senaste decenniet. Särskilt oroande är den ökade produktionen av heroin i Sydost- och Sydvästasien liksom den dramatiskt ökade produktionen av kokain i Sydamerika.

Missbruksproblemen är särskilt allvarliga i utvecklingsländerna. Dessa saknar det sociala skyddsnät som finns i den industrialiserade delen av världen, varför missbrukets skadeverkningar slår så mycket hårdare. I u-länderna leder ett drogmisbruk nästan undantagslöst till total utslagning. Dessutom sprids det lättare eftersom resurserna för motinsatser är mycket begränsade.

Ett enskilt land kan inte ensamt stoppa narkotikamisbruket och den illegala handeln. I stället krävs ett intensivt och uthålligt internationellt samarbete. För Sveriges del sker det dels i nordiska och europeiska sammanhang, dels genom FN.

Det är angeläget att Sveriges insatser i det internationella samarbetet mot

narkotika intensifieras. Statsrådet Sigurdsen kommer senare denna dag att redogöra för de förstärkningar som bör göras och som i huvudsak följer narkotikakommissionens förslag. Dessa innebär bl.a. att Sverige aktivt skall stödja FN:s strävan att fullfölja ett världsprogram mot narkotikan. Sverige bör vidare höja sitt bidrag till FN:s narkotikafond upp till 8 miljoner kronor. Flera andra länder har redan ökat sitt stöd. Fondens verksamhet med integrerad landsbygdsutveckling i producentländerna kommer därför att öka väsentligt från och med i år.

Under ett särskilt anslag bör också 500 000 kronor anvisas för att erbjuda särskilt stöd till u-ländernas kamp mot missbruket.

Chefen för justitiedepartementet kommer vidare att senare idag lämna en redovisning av det internationella samarbetet på polisområdet.

Statsråden Wickbom, Sigurdsen, Feldt och Göransson anmäler sina förslag. Anförandena och förslagen redovisas i underprotokollen för respektive departement.

Statsrådet Ingvar Carlsson anför.

Med hänvisning till vad jag och övriga statsråd har anfört hemställer jag att regeringen i en proposition

dels bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad jag nu har anfört om en samordnad och intensifierad narkotikapolitik

dels förelägger riksdagen vad övriga föredraganden har anfört för de åtgärder och ändamål de har hemställt om.

Regeringen ansluter sig till föredragandenas överväganden och beslutar att genom proposition förelägga riksdagen vad föredragandena har anfört för de åtgärder och ändamål som de har hemställt om.

Regeringen beslutar att de anföranden och förslag som redovisas i underprotokollen skall bifogas propositionen som bilagorna 1-4.

Justitiedepartementets verksamhetsområde

JUSTITIEDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1984-10-04

Föredragande: statsrådet Wickbom

Anmälan till proposition om en samordnad och intensifierad narkotikapolitik.

1 Inledning

Kampen mot narkotikan har under senare tid satt en klar prägel på stora delar av rättsväsendet. Lagstiftningen mot illegal hantering av narkotika har skärpts i flera omgångar. Polisens resurser har byggts ut vad gäller både personal och olika slags utrustning. Särskilda insatser har gjorts inom kriminalvården där förhållandena har påverkats bl.a. av att antalet för narkotikabrott dömda med långa strafftider har ökat och av att antalet personer inom anstalts- och frivård med narkotikaproblem är stort.

Rättsväsendets centrala roll i kampen mot narkotikan framgick också tydligt av direktiven till narkotikakommissionen och av kommissionens arbete. De flesta av de promemorior som kommissionen har avlämnat har i större eller mindre utsträckning rört justitiedepartementets ansvarsområde. Detta gäller framför allt promemoriorna nr 1 om samarbetet mellan tull och polis, nr 3 om vissa resursförstärkningar i kampen mot narkotikan, nr 4 och 11 om åtgärder mot narkotika inom kriminalvården, nr 5 om polisens insatser mot narkotikan samt nr 8 om narkotikastrafflagen m.m.

Kommissionen har gett en bred genomlysning av rättsväsendets insatser mot narkotikan och har lämnat en lång rad olika förslag. Dessa har varit av den karaktären att endast en del av dem fordrar riksdagens beslut för att kunna genomföras. Många av dem har redan förverkligats eller kan förverkligas direkt av de myndigheter som svarar för den löpande verksamheten inom rättsväsendet, t.ex. rikspolisstyrelsen och kriminalvårdsstyrelsen. Andra fordrar att ny lagstiftning antas eller att riksdagen anvisar medel. Genom de beslut riksdagen fattade vid de senaste två riksmötena efter förslag i resp. budgetpropositioner har regeringen kunnat besluta om vissa resursförstärkningar (prop. 1982/83:100, bil. 4, s. 34, JuU 30, rskr 265, prop.

1983/84:100, bil. 4, s. 31 och 32, JuU 24, rskr 329). I vissa fall har riksdagen redan beslutat om lagändringar som grundas på förslag av kommissionen (se avsnitt 5.1). Andra förslag grundade på bl.a. kommissionens arbete är föremål för riksdagens prövning (prop. 1984/85:3 om åtalsunderlåtelse). I en del fall måste å andra sidan ställningstagandet till kommissionens förslag avvakta resultatet av annat utredningsarbete och vederbörlig remissbehandling.

Jag vill här också nämna att regeringen på min föredragning den 20 september 1984 beslutat inhämta lagrådets yttrande över ett förslag till ändringar i bl.a. narkotikastrafflagen (1968:64). Lagrådsremissen grundas på förslag från kommissionen (se i det följande avsnitt 5.1 – 5.4).

Jag vill även hänvisa till det program för en mer rationell användning av rättsväsendets resurser som regeringen beslutade om i juni 1983. I det hänseendet förtjänar särskilt nämnas att riksåklagaren fått i uppdrag att se över bl.a. vilket utrymme det finns för att genom avkriminalisering och s.k. depenalisering styra över resurser mot den grövre brottsligheten. Till en del har uppdraget redan redovisats och i resterande delar kommer det att redovisas inom kort. Det bör i det sammanhanget också nämnas att polisens möjligheter att ge rapporteftergift har vidgats genom den nya polislagstiftningen som trätt i kraft den 1 oktober i år. Jag vill även erinra om förslagen i prop. 1984/85:3 om åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning. Genom åtgärder av detta slag skapas ett utrymme för kraftigare insatser mot bl.a. narkotikabrottsligheten.

Beredningen av kommissionens förslag på rättsväsendets område befinner sig sålunda i olika långt framskridna skeden. En del förslag har kunnat genomföras, andra föreläggs riksdagen i detta sammanhang, åter andra behandlas av t.ex. rikspolisstyrelsen och kriminalvårdsstyrelsen, medan vissa kommer att tas upp senare. För att ge den överblick av arbetet som är önskvärd avser jag likväl att i det följande ge en förhållandevis bred redovisning också på sådana punkter som inte fordrar något ställningstagande från riksdagen.

2 Polisväsendet

2.1 Nuvarande organisation för narkotikabekämpningen

Narkotikabekämpningen har under senare år hört till de områden som statsmakterna har prioriterat inom polisverksamheten. Vid sidan av spanings- och utredningsverksamhet har polisen satsat resurser inom det brottsförebyggande området genom att bl.a. delta i skolans undervisning om lag och rätt och genom att ge narkotikainformation till skolungdomar och föräldrar.

En fastare och mer specialinriktad organisation fick polisens narkotikabekämpning egentligen först under 1970-talet. I dag bedrivs verksamheten på

tre nivåer, lokalt, regionalt och centralt.

De lokala polismyndigheterna är såvitt gäller det s.k. operativa arbetet i princip indelade i en ordningsavdelning och en kriminalavdelning. Narkotikabekämpning faller inom båda avdelningarnas verksamhetsområden. Vid vissa större polismyndigheter finns *lokala narkotikarotlar* för spaning och utredning av narkotikabrottslighet i det egna polisdistriktet.

Förutom de sist nämnda enheterna som direkt arbetar med narkotikakriminalitet kommer lokala spaningsrotlar och även ordningspolisen ofta i kontakt med narkotikabrottsbekämpningen. De lokala spaningsrotlarna har i detta avseende främst till uppgift att ingripa mot gatuförsäljning av narkotika och annan liknande verksamhet.

Regionala narkotikarotlar finns numera i alla län. Rotlarna ansvarar i princip för narkotikabekämpningen i hela länet. De bedriver både spaning och utredning och är främst avsedda för bekämpning av den grövre narkotikabrottsligheten inom resp. län.

Rikspolisstyrelsen får enligt 4 § sin instruktion (1984:731) utöva polisledning genom bl.a. spaning mot narkotikabrottslighet i de fall brottsligheten är av särskilt grov beskaffenhet och har riksomfattande karaktär eller internationell anknytning. Rikspolisstyrelsen får också utreda sådan brottslighet om det finns särskilda skäl för detta. Inom rikskriminalen vid rikspolisstyrelsen finns en narkotikarotel för dessa centrala uppgifter. Vid roteln finns en särskild enhet för det s.k. underrättelseförfarandet. Roteln svarar tillsammans med interpolsektionen vid rikspolisstyrelsen också för internationellt polissamarbete vid narkotikabrottsbekämpningen.

Vid utgången av budgetåret 1982/83 fanns det inom polisväsendet sammantaget 30 särskilda narkotikarotlar (regionala och lokala) med tillsammans ca 300 polismän. Härutöver fanns drygt 60 polismän vid rikskriminalens narkotikarotel.

Efter förslag av narkotikakommissionen i maj 1983 (PM nr 3 om vissa resursförstärkningar) beslutade regeringen den 30 juni 1983 att förstärka de regionala och ett par av de lokala narkotikarotlarna med totalt 100 tjänster. Därigenom kom det sammanlagda antalet poliser vid särskilda narkotikarotlar, rikskriminalen oräknad, att uppgå till omkring 400. I beslutet anslogs också 926 000 kr. för inköp av utrustning till narkotikarotlar.

2.2 Organisations- och resursfrågor

2.2.1 Narkotikakommissionens förslag, m.m.

Inledning

Narkotikakommissionen har i PM nr 5 om polisens insatser mot narkotikan redovisat omfattande överväganden och förslag rörande skilda delar av polisens arbete mot narkotikan. Åtgärderna tar i huvudsak sikte på dels frågorna om polisens inriktning av narkotikabekämpningen, dels

frågorna om polisens resurser och organisation för denna. Jag avser att i det följande ta upp kommissionens förslag i dessa delar.

Kommissionen uppehåller sig även utförligt vid frågan om vilka metoder polisen skall kunna begagna i sitt arbete mot den grövre narkotikabrottsligheten. Till en del har dessa redan behandlats i det förslag till polislag som riksdagen antog i våras (prop. 1983/84:111, JuU 27, rskr 331). I övrigt remissbehandlas f.n. förslagen tillsammans med tvångsmedelskommitténs slutbetänkande (SOU 1984:54) Tvångsmedel – Anonymitet – Integritet.

Jag får således anledning att återkomma till dessa frågor i ett senare sammanhang.

Inriktningen av polisens narkotikabekämpning

Kommissionen konstaterar rörande inriktningen av polisens arbete på detta område till en början att insatserna i hög grad syftar till att bekämpa den grova narkotikabrottsligheten och att polisen också har nått långt i detta arbete. Kommissionen förordar att polisen fortsätter med och vidareutvecklar de hittills bedrivna insatserna mot denna brottslighet. Några tvåra kast bör alltså inte göras i verksamhetens inriktning. Det gäller enligt kommissionen dels att lagföra verkligt hänsynslösa brottslingar och, i vart fall temporärt, störa marknaden, dels att göra det mindre attraktivt för internationella ligor att agera i Sverige. När det gäller att bekämpa den grövre narkotikabrottsligheten sätter kommissionen i främsta rummet sin lit till insatser av fler poliser än hittills. Eftersom den grövre narkotikabrottsligheten regelmässigt har anknytning till våra större städer där de stora marknaderna finns föreslår kommissionen ytterligare resursförstärkningar i de tre storstadsdistrikten. Jag återkommer i det följande till resursfrågorna.

Insatserna mot den grova narkotikabrottsligheten får enligt kommissionen inte splittras. De bör därför koncentreras regionalt och ledas av de regionala narkotikarotlarna. Dessa enheter skall enligt kommissionens uppfattning ha det yttersta ansvaret för narkotikabekämpningen i sin helhet i resp. län.

Med hänsyn till kommissionens åsikt att det i princip bör finnas endast en narkotikarotel med regional kompetens i varje län föreslås vissa förändringar beträffande den nuvarande organisationen bl.a. i Göteborgs och Bohus län och i Malmöhus län.

Det är enligt kommissionens uppfattning också synnerligen viktigt att polisen stör detaljhandeln med narkotika. Detta är enligt kommissionen en uppgift för de lokala narkotikaenheterna och verksamheten bör, för att minska nyrekryteringen av missbrukare, i första hand inriktas på gatuhandeln. Kommissionen betonar särskilt att dessa insatser måste förstärkas och göras kontinuerligt i varje polisdistrikt. Enligt kommissionens uppfattning bör man nå bättre resultat, om särskilda poliser avdelas för att syssla med narkotikabekämpningen än om verksamheten ingår i de lokala spaningsrot-

larnas arbetsuppgifter. Kommissionen konstaterar att sådana insatser blir mycket resurskrävande och förutsätter omprioriteringar inom polisverksamheten. Kommissionen anser emellertid att sådana insatser är väl värda att göras och påpekar att en sådan inriktning också gör att man kommer åt annan brottslighet, såsom tillgrepps-, häleri- och våldsbrott.

Enligt kommissionens mening nås alltså de bästa effekterna av polisarbetet om kampen mot den grova narkotikabrottsligheten och insatserna mot detaljhandeln bedrivs av olika enheter som var för sig får koncentrera sig på sin huvuduppgift. Insatserna mot den grova brottsligheten och mot langningen i missbrukarledet bör alltså göras av olika enheter. Kommissionen påpekar i det sammanhanget också att samordning av polisens insatser är av vital betydelse. Det gäller t.ex. systematisk insamling och bevakning av information samt rutiner som hindrar att olika enheter varandra ovetande arbetar med samma ärenden.

Kommissionen har också berört rikskriminalens narkotikaverksamhet. Kommissionen anser bl.a. att den operativa verksamheten vid rikskriminalens narkotikarotell bör kunna begränsas. Med utgångspunkt i polisberedningens avgränsning av rikskriminalens operativa uppgifter utvecklar kommissionen vilka typer av ärenden som bör ankomma på denna centrala enhet. Kommissionen understryker särskilt bl.a. betydelsen av att det s.k. underrättelseförfarandet utvecklas och av att rikskriminalen samordnar polisens internationella kontakter på detta område.

Kommissionen anger också vissa riktlinjer för hur en prioritering av narkotikaärenden skulle kunna ske inom de regionala narkotikarotlarna och diskuterar också olika polisiära arbetsmetoder för spaning och utredning av narkotikabrottslighet.

Jag vill i det här sammanhanget nämna att riksrevisionsverket i sin revisionsrapport (dnr 1983:567) om samhällets åtgärder mot narkotikamissbruk (del II) i huvudsak delar kommissionens ståndpunkter.

Resursfrågor

Mot bakgrund av sina överväganden rörande inriktningen av polisens narkotikabekämpning föreslår kommissionen att de regionala narkotikarotlarna – utöver de 100 tjänster som tillfördes polisväsendet den 1 juli 1983 efter kommissionens förslag – bör förstärkas med sammanlagt ytterligare 25 nya tjänster. Vidare föreslår kommissionen att det i varje polisdistrikts basorganisation skall finnas en befattningshavare med särskilt ansvar för att bekämpa detaljhandeln med narkotika. Även vissa omflyttningar av tjänster i den befintliga organisationen förutsätts kunna ske. För tillfälliga förstärkningar av lokala och regionala insatser mot narkotika anser kommissionen att personal vid länstrafikgrupper och lokala trafiksektioner i större utsträckning än nu bör kunna tas i anspråk.

Kommissionen diskuterar också polisens behov av utrustning men lämnar

inga preciserade förslag i denna del utan förutsätter att sådana frågor tas upp vid den sedvanliga budgetbehandlingen.

Omfördelning av polisens arbetsuppgifter

Utöver den tillfälliga omfördelning av poliser med ordningshållande eller trafikövervakande uppgifter som ovan berörts har kommissionen också lämnat vissa förslag till hur narkotikabekämpningen skulle kunna förstärkas genom att omfördela kriminalpoliser från andra uppgifter. En förutsättning för sådana åtgärder är enligt kommissionen dock att statsmakterna klart erkänner behovet av prioriteringar och också tar ett ansvar härför. Kommissionen föreslår en regel av innebörd att ärenden av större allmän eller enskild vikt skall utredas före brott av mindre vikt.

I korthet innebär kommissionens förslag bl.a. att det straffbara området för vårdslöshet i trafik minskas. Även vissa utvidgningar i åklagarens möjlighet att underlåta åtal förordas. Vidgade bestämmelser om s.k. särskild åtalsprövning, t.ex. vid olika brott med kontokort och förhyrd egendom, bedöms också kunna få effekter på polisens arbetsbörda.

2.2.2 Överväganden

Polisen är en av hörnpelarna i samhällets insatser mot narkotika. Det gäller självfallet den direkta kampen mot narkotikabrottsligheten. Men en aktiv insats av polisen bör också på sikt kunna bidra till att minska rekryteringen av nya missbrukare och förmå människor med ett pågående missbruk att söka vård. På så sätt kan polisen bli en betydande kraft även i försöken att minska efterfrågan på narkotika. Som kommissionen har framhållit är härvid samarbetet med andra myndigheter, främst socialtjänsten, mycket betydelsefullt.

Polisen har också under senare år tilldelats betydande resurser för denna verksamhet. Polisen har även utvecklat olika metoder för spaning och utredning av narkotikabrottslighet som har gett goda resultat. De polisiära insatserna kan säkerligen på ett aktivt sätt ha bidragit till att begränsa narkotikaproblemet.

Narkotikakommissionen har enligt min mening på ett förtjänstfullt sätt belyst olika viktiga frågor i samband med polisens narkotikabekämpning. Ett flertal av de överväganden och förslag som kommissionen har redovisat ankommer det emellertid på resp. polismyndighet att ta ställning till mot bakgrund av det regelsystem och de övriga villkor som gäller för all polisverksamhet. Jag vill också erinra om att rikspolisstyrelsen på grundval av riksdagens beslut om en ändrad polisorganisation (prop. 1983/84:89, JuU 16, rskr 182) har getts mer begränsade uppgifter i fråga om polisledning och rätt att meddela föreskrifter om denna. Frågan om rikspolisstyrelsens operativa roll och därmed också den om arbetsfördelningen mellan

rikspolisstyrelsen och övriga polismyndigheter har på detta sätt numera fått sin lösning. Kommissionens förslag i dessa delar föranleder därför inte några ytterligare åtgärder i detta sammanhang.

Av de övriga förslag som kommissionen har lämnat om inriktningen av polisens narkotikaverksamhet vill jag först beröra frågan om arbetsfördelningen mellan regionala och lokala organ.

Arbetsfördelningen mellan regionala och lokala organ

Kommissionen har som jag nämnt förordat att kampen mot detaljhandeln – gatulangningen – skall föras av de lokala polismyndigheterna medan ansvaret för att bekämpa den grövre narkotikabrottsligheten får åvila de regionala narkotikarotlarna.

Det råder enligt min uppfattning ingen tvekan om att en av de viktigaste åtgärderna på sikt i kampen mot narkotikan är att hindra nyrekryteringen av missbrukare. I detta arbete har som jag nyss var inne på polisens kamp mot detaljhandeln stor betydelse. Samtidigt måste naturligtvis polisens åtgärder för att avslöja grov narkotikabrottslighet fortsätta. Jag kan mot denna bakgrund i princip ansluta mig till kommissionens uppfattning att regionala rotlar i huvudsak skall svara för insatserna mot den grova narkotikabrottsligheten i resp. län och att de lokala polismyndigheterna i första hand skall bekämpa detaljhandeln.

Kommissionens förslag i denna del synes väl ägnade att öka effektiviteten i narkotikabekämpningen. Av särskild betydelse är att kommissionens förslag innebär en bättre och klarare arbetsfördelning mellan olika organ.

Resursfrågor

Vad därefter gäller resursfrågor vill jag peka på att betydande resurser har satsats på polisens narkotikabekämpande verksamhet. Även om narkotikasituationen f.n. ger anledning till en behärskad optimism, är dock narkotikabrottsligheten fortfarande ett stort samhällsproblem. Det finns enligt min uppfattning följaktligen starka skäl för att prioritera denna verksamhet även fortsättningsvis.

Narkotikakommissionens förslag måste emellertid bedömas, såvitt gäller organisations- och resursfrågor, mot bakgrund av ett nytt system för styrning av polisverksamheten som riksdagen tidigare har fattat principbeslut om (prop. 1980/81:13, JuU 24, rskr 210). Målsättningen är att systemet skall tillämpas från och med budgetåret 1985/86. Jag avser att inom kort för regeringen redovisa min inställning till denna nya ordning som har utvecklats vidare av 1981 års polisberedning.

I det nya systemet förutsätts att antalet polismanstjänster för varje distrikt kommer att bestämmas genom beslut av riksdagen och regeringen. Regeringen skall dessutom fastställa en basorganisation, dvs. den grundlägg-

gande organisationen för distriktet. Detta görs genom att man anger att vissa chefstjänster skall finnas. Övriga personalresurser skall utgöra fria resurser i den meningen att de regionala och lokala myndigheterna skall kunna bestämma hur resurserna skall användas i stället för att man – som i dag – centralt beslutar hur tjänsterna i detalj skall fördelas. Även sådana rotlar vars ansvarsområde sträcker sig utanför det polisdistrikt där rotlarna är stationerade – t.ex. de narkotikarotlar som har ett regionalt ansvar – avses enligt beredningens förslag ingå i basorganisationen.

Det nya systemet innebär att frågan om hur stora resurser som skall ägnas åt en viss del av polisens verksamhet, t.ex. narkotikabekämpning, i framtiden kommer att beslutas av resp. länsstyrelse och lokal polismyndighet med utgångspunkt från den basorganisation och de riktlinjer för resursanvändningen som statsmakterna har fastställt.

Jag avser med hänsyn härtill att återkomma till frågan om vilka verksamheter som utöver narkotikabekämpningen skall prioriteras inom polisen i samband med min anmälan till 1985 års budgetproposition. Likaså avser jag att i samband med kommande förslag till basorganisation för resp. polismyndighet för budgetåret 1985/86 närmare redovisa hur arbetsfördelningen mellan lokala och regionala organ bör utformas liksom till övriga organisationsfrågor som kommissionen har tagit upp. Jag kommer därvid också att ta ställning till på vilket sätt prioriteringen av polisens narkotikabekämpning skall komma till uttryck i det nya systemet med basorganisation.

Jag vill i det här sammanhanget också nämna att chefen för finansdepartementet senare i dag och efter samråd med mig kommer att behandla de frågor om samarbete mellan tull och polis som kommissionen också har uppehållit sig vid.

2.3 Internationellt samarbete

Som information vill jag i detta sammanhang också nämna något om det internationella polissamarbetet i narkotikafrågor.

Narkotikaproblemet är internationellt och förhållandena i andra länder och dessa länders insatser i kampen mot narkotikakriminaliteten får stor betydelse även för situationen i Sverige. Det är därför nödvändigt att Sverige har ett omfattande internationellt samarbete inom detta område.

Man kan därför med tillfredsställelse konstatera att detta samarbete är gott och att det utvecklas snabbt. Det äger rum dels inom ramen för multilaterala organ som FN och Interpol, dels genom direkta bilaterala kontakter med polisen i andra länder. Av särskilt stor betydelse är det omfattande samarbetet med våra nordiska grannländer. Men kontakterna med polismyndigheter i andra länder blir också allt viktigare.

Narkotikakommissionen har speciellt uppehållit sig vid systemet med s.k. nordiska sambandsmän. Systemet innebär att poliser från Danmark, Norge

och Sverige har placerats på platser runt om i världen som bedöms vara strategiskt viktiga från narkotikasynpunkt. Även Finland har uttryckt intresse för att bidra med sambandsmän. Oavsett från vilket nordiskt land en sambandsman kommer, bistår han alla de länder som deltar i projektet.

Det finns f.n. danska sambandsmän i Peru (Lima) och Västtyskland (Wiesbaden), norska i Pakistan (Islamabad) och Storbritannien (London) samt svenska i Grekland (Athén), Nederländerna (Haag) och Thailand (Bangkok). Sverige hade t.o.m. utgången av juni i år en sambandsman också i Köpenhamn. Sambandsmännen har i regel sin arbetsplats förlagd till sitt lands ambassad i resp. land. Men de har självfallet mycket nära kontakter med narkotikapolisen i stationeringslandet. De svenska narkotikasambandsmännen hör organisatoriskt till interposektionen vid rikspolisstyrelsen.

Systemet med utomlands placerade narkotikasambandsmän ingår således som ett viktigt led i det nordiska samarbetet i kampen mot narkotika. Men systemet innebär också en betydelsefull vitalisering av samarbetet med andra länder.

Narkotikakommissionen har föreslagit en del förändringar rörande bl.a. sambandsmännens stationeringsorter och deras arbetsplats på resp. ort. Beträffande de svenska sambandsmännen anser kommissionen att placeringarna i Athén, Bangkok och Haag är värdefulla och bör behållas. En förstärkning i Haag anses dock på sikt vara nödvändig. Beträffande Köpenhamn anser kommissionen att det inte är tillräckligt med en sambandsman utan att det fordras ett mer aktivt och praktiskt samarbete. För att åstadkomma detta föreslår kommissionen att två svenska polismän tas ut för tjänstgöring hos narkotikapolisen i Köpenhamn. Intresse av en liknande placering har uttryckts även från norskt håll. Kommissionen anser också att sambandsmännen, där så är möjligt, bör placeras hos polisen i det land där tjänsten finns och inte vid ambassaden.

För att på smidigast tänkbara sätt få tillgång till information från större polisorganisationer som Drug Enforcement Administration (DEA) i USA och Bundeskriminalamt (BKA) i Västtyskland anser kommissionen det lämpligt att stationera en sambandsman hos DEA i Washington och dubblera sambandstjänsten hos BKA i Wiesbaden. Kommissionen föreslår att detta sker genom en omplacering av den danske sambandsmannen från Lima till Washington och genom att den svenska tjänsten i Köpenhamn flyttas till Wiesbaden. Kommissionen framhåller dock att det inte kan komma i fråga att Sverige ensidigt företar förändringar i systemet utan att detta måste ske i nordiskt samarbete.

Jag delar kommissionens uppfattning att man bör sträva efter att i nordiskt samarbete utveckla systemet med nordiska sambandsmän. Utan att ta ställning till alla detaljer kan jag även i stort sett ansluta mig till de prioriteringar som kommissionen har gjort. Frågan har diskuterats på ministernivå dels i Oslo i februari 1984, dels vid det senaste justitieministermötet i Island i juni i år. Det råder nordisk enighet om att en bedömning skall

göras av hur systemet har fungerat med sikte på ändamålsenliga utvidgningar. Till den delen pågår nu överläggningar mellan ansvariga ministerier och myndigheter. Jag avser att så snart dessa överläggningar har avslutats återkomma till regeringen med förslag i dessa frågor.

Statsrådet Sigurdson kommer senare i dag att återkomma till frågor om nordiskt och annat internationellt samarbete mot narkotika. Hon kommer därvid bl.a. att beröra det arbete som pågår med en nordisk handlingsplan mot narkotika. Självfallet är polisarbetet en viktig del i denna plan.

3 Åklagarväsendet

Polisens organisation för bekämpning av narkotikabrottsligheten byggdes upp framför allt under 1970-talet och har ytterligare förstärkts under de senaste åren. Åklagarväsendet har däremot bara tillförts begränsade resursökningar för denna verksamhet. I prop. 1981/82:143 om åtgärder mot alkohol- och narkotikamissbruket föreslogs att det skulle inrättas tre åklagartjänster med särskild inriktning på bekämpning av narkotikabrott. Förslaget antogs av riksdagen. Genom ett regeringsbeslut den 30 juni 1983, i enlighet med förslag av narkotikakommissionen, har ytterligare fem åklagartjänster inrättats för detta ändamål.

I PM nr 5 om polisens insatser mot narkotika har narkotikakommissionen föreslagit att ytterligare fem åklagartjänster inrättas avsedda för narkotikabekämpning.

Som har framhållits i budgetpropositionerna under de senaste åren är personalläget inom åklagarväsendet mycket ansträngt. Något egentligt utrymme för omfördelningar finns därför inte. Den resursökning inom polisverksamheten för bekämpning av narkotikabrottsligheten som har skett under en följd av år medför att åklagarväsendet måste tillföras ytterligare personalresurser för att inte handläggningen av narkotikamålen skall bromsas upp i brist på åklagare. Jag avser därför att senare i dag föreslå regeringen att inrätta fem nya åklagartjänster avsedda för sådan brottsbekämpning. Detta kan ske med hjälp av de särskilda medel som har avsatts för kampen mot narkotikan under budgetåret 1984/85. En tjänst för kammaråklagare bör inrättas vid var och en av åklagarmyndigheterna i Stockholms, Göteborgs och Malmö åklagardistrikt. Vid var och en av åklagarmyndigheterna i Örebro och Norrköpings åklagardistrikt bör inrättas en tjänst för en distriktsåklagare. Vidare avser jag att föreslå ett engångsanslag för utbildningsinsatser.

I sammanhanget vill jag också nämna att regeringen i flera olika sammanhang, bl.a. efter förslag som har lämnats av narkotikakommissionen, har tagit upp frågor om olika åtgärder som bör leda till en minskad belastning på åklagarväsendet. Så har t.ex. regeringen nyligen till riksdagen överlämnat ett förslag om ändringar i reglerna om åtalsunderlåtelse (prop. 1984/85:3). Om det förslaget genomförs, kommer det enligt min mening att

medföra vissa resursbesparingar för såväl polis- som åklagarväsendet. Vidare har jag redan nämnt att regeringen under år 1983 gav ett uppdrag till riksåklagaren att lämna förslag till avkriminalisering och andra åtgärder, t.ex. depenalisering, inom straffrättens område. Riksåklagaren avlämnade en första rapport under våren 1984. Den rör trafikrätten och övervägs f.n. i regeringsskansliet. Jag har inhämtat att riksåklagaren kommer att slutföra arbetet och redovisa uppdraget till regeringen inom kort. I fråga om vägtrafiklagstiftningen bedrivs också inom kommunikationsdepartementet ett arbete som på sikt bör leda till att såväl åklagarväsendet som polisväsendet i större utsträckning än vad som nu är fallet kan koncentrera sina resurser på den allvarigare brottsligheten, däribland narkotikabrottsligheten.

4 Kriminalvården

4.1 Pågående insatser

Narkotikasituationen inom kriminalvården utgör sedan mitten av 1960-talet ett svårbemästrat problem. Detta problem måste ses mot bakgrund av att en stor del av de intagna är eller har varit narkotikamissbrukare vid intagningen i anstalt. Olika försök att få en uppfattning om antalet missbrukare bland klienterna har gjorts av kriminalvårdsstyrelsen. Det går dock inte att med säkerhet fastställa det faktiska antalet.

Sedan år 1966 utförs den 1 april varje år en uppskattning av antalet narkotikamissbrukare inom såväl anstalterna som frivården. Dessa uppskattningar tyder på att antalet missbrukare på anstalt under den senaste tioårsperioden legat ganska konstant på drygt 1 000. För det mesta har det rört sig om cirka 30 % av de intagna. Vad gäller frivården är andelen missbrukare betydligt lägre och har under 1980-talet enligt beräkningarna legat på omkring 20 % av klienterna, eller i regel mellan 3 000 och 4 000 människor.

För att göra bedömningen av antalet missbrukare inom kriminalvården mera tillförlitlig har ett nytt inrapporteringssystem utarbetats av kriminalvårdsstyrelsen. Systemet bygger på att alla nyintagna med en strafftid som överstiger två månader strax efter intagningen skall bli föremål för behandlingsplanering. Då skall alkohol- och narkotikamissbruk särskilt beaktas. Systemet har använts sedan oktober 1982 och beskrivs i kriminalvårdsstyrelsens rapport (1984:1) Klassificering av nyintagna med avseende på eventuellt narkotikamissbruk under 1983. Av rapporten framgår att av 7 799 nyintagna under år 1983 bedömdes nästan 5 000 (64 %) som icke-narkotikamissbrukare; drygt 1 200 intagna bedömdes som grava narkotikamissbrukare (15 %) och några fler (21 %) som narkotikamissbrukare, men ej som grava sådana. Totalt sett intogs omkring 2 800 narkotikamissbrukare med en strafftid på mer än två månader. Av dessa intogs nästan 1 200

(42 %) på slutna lokalanstalter och knappt 900 (31 %) på öppna lokalanstalter. 653 narkotikamissbrukare togs in på slutna riksanstalter medan 106 togs in på öppna riksanstalter.

Arbetet med att utveckla indikatorer på missbruk är inte avslutat. I sista avsnittet av rapporten beskrivs ytterligare projekt som bygger på klassificeringssystemet och som är avsedda att belysa även andra aspekter av narkotikaproblemet inom kriminalvården.

Självfallet avskärs flertalet av de narkotikamissbrukare som undergår fängelsestraff från möjlighet att fortsätta missbruket under själva anstaltstiden. Att det höga antalet missbrukare har medfört att det i viss utsträckning förekommer narkotika inom anstalterna är emellertid klart. Stora ansträngningar har gjorts och görs för att komma till rätta med problemet. Självklara riktmärken för dessa är, såsom riksdagen flera gånger har framhållit, att intagna utan narkotikaproblem inte skall behöva komma i kontakt med narkotika, att missbrukare skall skäras av från tillförsel av droger och att intagna skall förhindras att bedriva narkotikahandel inom anstalterna och ute i samhället.

I Stockholm, Göteborg och Malmö inrättades i mitten av 1970-talet särskilda narkomanvårdsteam inom kriminalvården, bestående av bl.a. överläkare, psykolog och översköterska. Teamen bedriver uppsökande verksamhet på häktena i resp. region. De försöker därvid motivera missbrukare för vård mot sitt missbruk. Vidare medverkar teamen i behandlings- och frigivningsplanering vid regionens lokalanstalter.

I enlighet med beslut vid riksmötet 1977/78 (prop. 1977/78:105, JuU 36, rskr 363) sker i mån av möjligheter differentiering av de intagna med hänsyn till narkotikaberoende. Sedan flera år pågår ett projekt för behandling av narkotikamissbrukare vid kriminalvårdsanstalten Österåker. För projektet disponeras f.n. ca 50 platser vid anstalten. S.k. narkotikafria avdelningar med sammanlagt 60 platser har inrättats vid kriminalvårdsanstalterna Hall, Hinseberg, Härlanda och Malmö. En betydande andel av de personer som dömts till mycket långa fängelsestraff för grova narkotikabrott placeras på någon av de tre specialavdelningarna vid kriminalvårdsanstalterna Hall, Kumla och Norrköping.

Kriminalvårdsstyrelsen har i särskild ordning tillförts resurser bl.a. för dokumentation av narkomanvårdsteamens verksamhet, för utvärdering av Österåkerprojektet och verksamheten med narkotikafria avdelningar och för att inrätta det tidigare nämnda rapporteringssystemet rörande narkotikamissbruket vid anstalterna (prop. 1981/82:143, JuU 43, rskr 271). Utvärderingarna beräknas bli färdiga senare i år.

Också de placeringar av missbrukare på behandlingshem och inom familjevård som sker med stöd av 34 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL) kan betraktas som en differentieringsåtgärd. I genomsnitt är omkring 80 missbrukare placerade utom anstalt enligt detta lagrum.

Möjligheterna att differentiera de intagna efter narkotikaberoende och

behandlingsbehov beror i hög grad på beläggningen inom kriminalvården. Denna har under senare år varit oroande hög. De nya regler om villkorlig frigivning som trädde i kraft den 1 juli 1983 har dock medfört en nedgång. Anstaltens utformning och karaktär är i sammanhanget också av stor betydelse. De nya lokalanstalter som efter hand färdigställs är på grund av bl.a. sina små avdelningar särskilt ändamålsenliga från differentieringssynpunkt. Också på vissa äldre slutna riksanstalter – Tidaholm, Hall och Norrtälje – inrättas successivt mindre avdelningar enligt en av riksdagen antagen plan (prop. 1981/82:141, JuU 49, rskr 361).

Möjligheterna att komma till rätta med narkotikaproblemen har under senare år också avsevärt förbättrats genom åtgärder på lagstiftningssidan. Bl.a. i syfte att underlätta en ändamålsenlig differentiering har med verkan fr.o.m. den 1 januari 1981 införts en möjlighet att förelägga en intagen att avlämna urinprov, även om det inte finns någon konkret misstanke om att han är narkotikapåverkad. Med verkan fr.o.m. den 1 oktober 1982 har det skett en skärpning av verkställighetsreglerna för vissa narkotikabrottslingar. Även en del andra regler som för intagna i allmänhet gäller i fråga om bl.a. kontakt med yttrevärlden skärptes genom denna lagstiftning. I KvaL har senare även genomförts ändringar som innebär bl.a. en skärpning av reglerna om anstaltsplacering vid befarad befattning med narkotika i vissa fall. Ändringarna grundar sig i denna del på överväganden av narkotikakommissionen (PM nr 4 om åtgärder mot narkotika i fängelserna). Även på annat sätt har kontrollen förstärkts. Bl.a. gäller detta rutinerna för visitationer. De sju s.k. visitationspatrullerna har utrustats med egna narkotikahundar. Verksamheten har därigenom kunnat göras effektivare.

I sammanhanget skall också nämnas att det sedan år 1981 finns en särskild ledningsgrupp vid kriminalvårdsstyrelsen för samordning av verkets åtgärder mot narkotikamissbruket på kriminalvårdsanstalterna.

Det handlingsprogram mot narkotikamissbruk vid slutna lokalanstalter som kriminalvårdsstyrelsen genomförde under budgetåret 1983/84 (det s.k. LOKNARK-projektet) skall ses som ett resultat av ledningsgruppens arbete. Projektet tog sikte på fyra slutna lokalanstalter (Gävle, Hageby, Vänersborg och Växjö) och innehöll bl.a. rehabiliteringsprogram och åtgärdsplaner för de enskilda missbrukarna. Programmet omfattade också metoder för att försvåra införandet av droger till anstalten och vilka åtgärder som bör vidtas, om narkotika ändå har förts in. Projektet utvärderas f.n.

Narkotikakommissionen har enligt sina direktiv haft till uppgift att lägga fram förslag bl.a. till åtgärder som syftar till att kriminalvårdsanstalter och andra institutioner blir narkotikafria miljöer. Kommissionen har överlämnat flera promemorior i ämnet. I en promemoria i maj 1983 (PM nr 3) föreslogs vissa resursförstärkningar bl.a. på kriminalvårdens område för budgetåret 1983/84. I en senare promemoria (PM nr 4) aktualiserades bl.a. vissa ändringar i KvaL som rörde reglerna om anstaltsplacering i vissa fall beträffande den som kan befaras nyttja eller förfara olagligt med narkotika

m.m. De förslagen har behandlats i prop. 1983/84:148 och lett till lagändringar (JuU 26, rskr 333). Kommissionen har vidare i februari 1984 lagt fram en promemoria (PM nr 11) vari föreslås åtgärder som främst rör behandling av narkotikamissbrukare på anstalterna och inom frivården. Promemorian upptar förslag till resursförstärkningar inom kriminalvården fr.o.m. innevarande budgetår. Jag kommer att behandla dessa förslag i det följande.

Kriminalvårdsstyrelsen yrkade i 1982 års anslagsframställning medel till en omfattande personalutbildning som skulle syfta till att bekämpa narkotikan vid anstalterna. Utbildningsprogrammet avsågs genomföras under tre år och skulle innehålla bl.a. metoder att förhindra eller försvåra införandet av droger i anstalter och kännedom om olika preparat och deras verkningar. Ett väsentligt moment i projektet var arbetet med lokala handlingsprogram mot narkotika. Programmen skulle bl.a. innehålla adekvata åtgärder att vidtas direkt vid upptäckt av narkotika och syfta till att personalens agerande skall vara enhetligt och leda till att missbruket försvåras och att upptäckt missbruk får adekvata konsekvenser för missbrukaren. Inom ramen för programmen skulle man även upprätta behandlingsplaner för de enskilda missbrukarna för att förmå dem att övergå till ett drogfritt liv.

Sedan narkotikakommissionen i promemorian (nr 3) Insatser mot narkotikamissbruket tillstyrkt att den föreslagna utbildningen kom till stånd har regeringen för budgetåret 1983/84 anvisat 1,6 milj. kr för ändamålet. För samma budgetår har kriminalvårdsstyrelsen efter förslag i samma promemoria beviljats 100 000 kr för en särskild s.k. antidrogkampanj i vilken tidigare intagna engageras i bekämpningen av narkotikaproblemet. Regeringen har för innevarande budgetår anvisat ytterligare 2 milj. kr för fortsatt personalutbildning och 300 000 kr för den pågående antidrogkampanjen vid kriminalvårdsanstalterna. I enlighet med narkotikakommissionens förslag avses dessa insatser fortsätta även under budgetåret 1985/86. Därmed är den treåriga personalutbildningen avslutad. Jag återkommer till denna fråga i nästa års budgetproposition.

4.2 Ytterligare resurser till kriminalvården

Som jag inledningsvis har anfört har riksdagen efter förslag i årets budgetproposition anvisat särskilda medel för resursförstärkningar i kampen mot narkotikan (se avsnitt 1). Beloppet disponeras av regeringen. I det följande lämnas en redogörelse för de förslag till resursförstärkningar inom kriminalvården som jag senare denna dag avser att föreslå regeringen. Förslagen grundas på narkotikakommissionens överväganden och rymms inom ramen för de av riksdagen beviljade medlen. Insatserna bör fortsätta budgetåret 1985/86. Jag återkommer till denna fråga i nästa års budgetproposition.

4.2.1 Särskilda resurser för unga missbrukare

Som jag tidigare nämnde antog riksdagen år 1978 ett principprogram för att genomföra en differentiering av de intagna på grundval av deras förhållande till narkotika. Detta innebar bl.a. att vissa anstalter skulle reserveras för den grupp intagna som helt saknade narkotikaerfarenhet. Programmet har dock endast delvis kunnat realiseras på grund av det hårda beläggningstrycket på anstalterna. Någon riksanstalt har således inte kunnat avdelas för det nämnda ändamålet.

Som narkotikakommissionen påpekar har kriminalvården i takt med narkotikans spridning i samhället fått ta emot en delvis ny kategori fängelsedömda. Dessa personer kännetecknas av att de är föga kriminellt identifierade. De är oftast tidigare ostraffade men har dömts till förhållandevis långa frihetsstraff för hantering av tämligen stora mängder narkotika. De har trots att de missbrukat narkotika inte kommit att fastna i något allvarligt missbruk varför mer avancerade behandlingsåtgärder inte är påkallade. I de flesta fall torde det vara tillräckligt att erbjuda en narkotikafri miljö och ett mångsidigt sysselsättningsprogram med inslag av studier, yrkesutbildning, praktiskt arbete och social färdighetsträning vid sidan av en väl utbyggd fritidsverksamhet.

Kriminalvårdsanstalten Mariefred har tidigare varit en ungdomsanstalt men har efter hand fått ett mera blandat klientel. Anstalten är enligt narkotikakommissionen väl lämpad för bl.a. tidigare nämnda förstagångsdömda ungdomar, som i dag i alltför stor omfattning placeras på andra riksanstalter tillsammans med ett mer avancerat klientel med de risker det medför att fastna i ett kriminellt beteende.

Därutöver bör enligt narkotikakommissionen till anstalten hänvisas framför allt yngre förstagångsdömda utan narkotikaerfarenhet, oavsett brottets art men med längre strafftider, eftersom miljö och behandlingsverksamhet kommer att ha en utpräglad anti-drogkaraktär.

För att kunna fylla den avsedda funktionen bör enligt narkotikakommissionen Mariefred tillföras en tjänst för fritidsledare och en tjänst för behandlingsassistent.

I likhet med narkotikakommissionen anser jag det särskilt viktigt att unga intagna kan erbjudas en narkotikafri miljö i en anstalt med särskilda resurser beträffande sysselsättning, fritidsverksamhet och annan behandling. Självfallet måste, när fråga om en placering på denna anstalt uppkommer, en avvägning ske mot andra hänsyn som regelmässigt tas vid anstaltsplaceringar, däribland intresset av att den dömda inte placeras alltför långt från hemorten. I enlighet med kriminalvårdsstyrelsens yrkande i årets anslagsframställning bör en tjänst för fritidsassistent och en tjänst för psykolog inrättas. Jag kommer senare denna dag att föreslå regeringen att 212 000 kr anvisas för detta ändamål under första halvåret 1985.

4.2.2 Projektverksamhet i frivården

Frivårdens klienter har ofta många misslyckanden bakom sig. Detta kan leda till osäkerhet och ovilja att ta initiativ. Andra samhällsorgan som skall bistå med hjälp är enligt narkotikakommissionen ofta tveksamma till att satsa på dessa människor på grund av tidigare negativa erfarenheter av klienten. Berörda myndigheter prioriterar enligt kommissionen lätt andra mer skötsamma samhällsmedborgare och ställer ofta krav på att klienten skall vara färdigrehabiliterad innan myndigheterna engagerar sig på allvar. Sysselsättningsläget i landet har också bidragit till att andelen arbetslösa klienter ökat och nu uppgår till omkring 50 %.

Denna situation har medfört att man inom många frivårdsdistrikt har aktiverat klienterna i mera strukturerade former, s.k. projekt. Initiativ har tagits över hela landet till samarbete mellan skyddskonsulent och den kommunala vuxenutbildningen, mellan skyddskonsulent och arbetsmarknadsstyrelsen och mellan skyddskonsulent och socialtjänst för att i projektform genomföra utbildnings- och fritidsaktiviteter som stöd för socialt handikappade klienter. Kriminalvårdsstyrelsen har för innevarande budgetår budgeterat 2,1 milj. kr för sådana projekt. Många regionchefer och skyddskonsulenter har enligt kommissionen uttryckt stor entusiasm för denna verksamhet och olika rapporter har visat på framgång i rehabiliteringsarbetet.

I flera projekt inom frivården har distrikten aktiverat narkotikamissbrukare men inget projekt har specifikt begränsat sig till denna grupp.

Flertalet frivårdsdistrikt har arrangerat eller medverkat i någon aktivitet som avser social träning. Huvudmannskapet har varierat liksom omfattning och kostnader men i allmänhet har flera myndigheter samverkat. Aktiviteternas inriktning har skiftat från handledda beredskapsarbeten till fjällvandringar. Flertalet aktiviteter betraktas som ett tidigt led i en rehabilitering där de senare leden bl.a. består av ordinära arbetsmarknads- eller utbildningsinsatser.

I likhet med narkotikakommissionen anser jag den här beskrivna projektverksamheten betydelsefull för många av frivårdens klienter. Det är enligt min mening särskilt viktigt att narkotikamissbrukare inom frivården kan motiveras att genomgå adekvat behandling. Statsrådet Sigurdsen kommer senare i dag att ta upp frågan om hur socialtjänsten skall nå de missbrukare som finns inom frivården bättre. Hon kommer därvid att betona att åtgärder mot narkotikamissbruk inom kriminalvården måste integreras med samhällets övriga insatser mot narkotikamissbruket och att kriminalvårdens klienter har samma rätt till sociala stöd- och hjälpinsatser som övriga medborgare.

För att utveckla socialtjänstens metoder för att nå missbrukare inom bl.a. kriminalvården har regeringen för budgetåret 1983/84 anvisat 4,5 milj. kr till projektverksamhet i 15 kommuner. Av dessa resurser har 1,1 milj. kr

anvisats för projekt i fem kommuner där kriminalvårdens klienter har uppmärksamats särskilt. Statsrådet Sigurdson kommer senare i dag att föreslå regeringen att ytterligare medel skall fördelas för detta ändamål inom den ram på 15 milj. kr som riksdagen beviljat för innevarande budgetår för åtgärder mot narkotikan. Jag kommer senare i dag att föreslå regeringen att 300 000 kr anvisas till kriminalvården för projektverksamhet inom frivården under första halvåret 1985. Eftersom även dessa projekt avser narkotikamissbrukare bör planeringen och utformningen av projekten ske i samverkan med socialstyrelsen.

4.2.3Handledning på anstalt och i frivård

Handledning bedrivs på kriminalvårdens anstalter och i frivården genom psykologer. Kriminalvården har dels fasta psykologtjänster på regionkanslierna, på vissa anstalter och frivårdsdistrikt och i Stockholm vid frivårdens behandlingscentral, dels särskilda medel anvisade för konsultinsatser utifrån.

Handledningen, som är en av psykologernas arbetsuppgifter, syftar bl.a. till att stödja personalen och ge möjlighet att diskutera olika metoder att uppnå kontakt med klienten och påverka honom, att ge hjälp med problemanalys och med att sätta upp realistiska målsättningar samt att ge möjlighet till metodutveckling.

I likhet med narkotikakommissionen anser jag att det är av central betydelse att personal och intagna mobiliseras i kampen mot narkotikan. En sådan mobilisering innebär med nödvändighet att större krav ställs på personalen. Särskilt arbetet med de tunga missbrukarna kan bli mycket ansträngande såväl i frivård som på anstalt. Att arbeta med dessa ofta svårt störda människor på ett för dem konstruktivt sätt innebär för personalen sådana känslomässiga påfrestningar, att handledning av psykolog är befogad.

Narkotikakommissionen har vidare föreslagit att särskilda medel för handledning tilldelas Österåkerprojektet. Jag är av samma uppfattning. En sådan insats kan enligt min mening göras utan hinder av att projektet ännu ej har utvärderats.

Jag kommer senare idag att föreslå regeringen att 160 000 kr anvisas till kriminalvårdsstyrelsen under första halvåret 1985 för arvodering av psykologer.

4.2.4 Samverkan med socialtjänsten

Frivårdens klienter har ofta ett missbruk som pågått under lång tid. I princip åvilar det den vanliga missbrukarvården att komma till rätta med detta. Frivården måste emellertid lägga ned betydande ansträngningar på att etablera kontakter med missbrukarvården. Bl.a. av detta skäl är socialtjän-

sten frivårdens vanligaste och kanske viktigaste samarbetspartner. Många gånger kompliceras samarbetet mellan frivård och socialtjänst av t.ex. att klienter inte önskar sådana kontakter eller på grund av svårigheter att anlita sociala tjänster utan långa väntetider. Många samverkansproblem har med all säkerhet också sin grund i bristande kunskaper på ömse håll om den andra verksamhetens förutsättningar.

På grundval av förslag från en särskild arbetsgrupp inom socialdepartementet har som tidigare nämnts särskilda projekt startats för att utveckla samarbetet mellan socialtjänsten, kriminalvården och polisen. Dessa har kommit till stånd i Karlskoga, Västerås, Uppsala, Norrköping och Gävle. Enligt min mening är det viktigt att denna försöksverksamhet följs upp och utvärderas. Man bör lokalt diskutera vilken arbetsfördelning och vilka kontaktvägar som är lämpliga. Därvid bör beaktas att frivårdshandläggarnas arbete med att motivera missbrukare till olika typer av vård väl ligger inom ramen för frivårdens arbetsområde vid sidan av olika typer av förmedling av kontakter med andra vårdorgan.

När det gäller att minska väntetiderna för frivårdens klienter hos sociala serviceorgan har kommissionen föreslagit att kriminalvårdens regionchefer särskilt skall beakta detta problem och i samråd med berörda skyddskonsulenter inleda överläggningar med de kommuner som har långa väntetider i syfte att förbättra möjligheterna för missbrukarna att i tid få stöd och hjälp inom socialtjänsten. Enligt vad jag inhämtat under hand avser kriminalvårdsstyrelsen att behandla denna fråga vid kommande sammankomster med regioncheferna.

Jag anser att det behövs ytterligare medel för att underlätta informations- och utbildningsinsatser som avser utbyte av kunskaper mellan frivård och socialtjänst. Jag avser därför att senare i dag föreslå regeringen att anvisa 100 000 kr för sådana insatser under första halvåret 1985.

4.2.5 Utbildning i ekonomisk sanering

Många klienter inom kriminalvården har en mycket dålig ekonomi. Detta problem har uppmärksammats av narkotikakommissionen. Sanering av ekonomin kan enligt kommissionen vara en åtgärd i brottförebyggande syfte. Kommissionen föreslår därför att särskilda medel avsätts för utbildning i ekonomisk sanering.

Även om detta problem i första hand är en fråga för socialtjänsten, anser jag det viktigt med grundläggande kunskaper i ämnet. Jag kommer därför senare i dag att föreslå regeringen att 50 000 kr, avseende ett halvt budgetår, anvisas för ändamålet.

4.3 Vissa övriga frågor

4.3.1 Social färdighetsträning och frigivningskurser

Med social färdighetsträning avses kortfattat träning i det dagliga livets aktiviteter, träning i medmänskliga relationer och undervisning om samhällets krav och funktioner.

Efter att ha förekommit som en försöksverksamhet under ledning av en särskild arbetsgrupp inom kriminalvården finns i dag social färdighetsträning på två riksanstalter och på några lokalanstalter. Kriminalvårdsstyrelsen har i en nyutkommen handbok gett råd och anvisningar i social färdighetsträning.

Erfarenheterna från försöksverksamheten är goda. De visar att färdighetsträningen är betydelsefull för missbrukare. Den förbereder den intagne inför frihetens många praktiska svårigheter och stärker hans självförtroende. Den sociala färdighetsträningen innebär också en viktig aktivering av de intagna på anstalten.

Frigivningskurser förekommer på ett 20-tal anstalter inom kriminalvården. Kurserna anordnas av personal inom kriminalvården eller av sådan personal i samverkan med studieförbunden eller den kommunala vuxenutbildningen. Syftet med kurserna är bl.a. att förmedla kontakter med olika samhällsorgan, frivård, övervakarorganisationer, arbetsliv och föreningsliv. Vid kurserna lämnas information av bl.a. arbetsförmedling, kronofogde, försäkringskassa, socialtjänst, frivård och föreningslivet.

Narkotikakommissionen har föreslagit att social färdighetsträning och frigivningskurser skall byggas ut.

Enligt min mening är frigivningskurser och social färdighetsträning av stort värde för missbrukare på anstalt. Det är viktigt att man på olika sätt förbereder de intagnas och inte minst missbrukarnas situation efter frigivningen vad gäller sysselsättning, bostad och eventuell vård. Den intagne bör även ges en ordentlig information inför frigivningen. Det gäller, som narkotikakommissionen påpekar, att klargöra för missbrukarna vad övervakningen innebär och vilka konsekvenser som misskötsamhet i form av t.ex. missbruk medför. Enligt min mening bör på samma sätt som vid introduktion på anstalt ett särskilt program finnas som garanterar att information lämnas till alla som skall friges. Sådana program kan lämpligen genomföras inom ramen för frigivningskurserna.

I likhet med narkotikakommissionen anser jag vidare att social färdighetsträning och frigivningskurser är områden som bör få ett ökat utrymme i den pågående omstruktureringen av arbetsdriften inom kriminalvården. För att underlätta och påskynda en sådan förändring har regeringen föreskrivit att kriminalvården under innevarande budgetår av tillgängliga medel för sysselsättning av de intagna får bekosta utgifter för bl.a. social färdighetsträning och frigivningskurser.

4.3.2 *Vistelse utanför anstalt enligt 34 § lagen om kriminalvård i anstalt*

Enligt 34 § KvaL kan en intagen under vissa förutsättningar få vistas utanför anstalt för att få genomgå t.ex. viss behandling. Som jag tidigare har nämnt vistas omkring 80 missbrukare på behandlingshem eller inom familjevård enligt detta lagrum. Som narkotikakommissionen påpekat kan dessa placeringar också betraktas som en differentieringsåtgärd. Kommissionen har förespråkat en ökad användning av 34 §-institutet och att sådana vistelser påbörjas tidigare än vad som sker i dag. Jag delar denna uppfattning. Enligt min mening kan tidigare 34 §-placeringar i vissa fall medverka till bättre behandlingsresultat. Den pågående utbildningen i narkotikafrågor och arbetet med lokala handlingsprogram på anstalterna kan enligt min mening medverka till att personalen får ökad insikt om behovet av behandling för narkotikamissbrukare. Detta kan i sin tur leda till att allt fler intagna kan komma i fråga för 34 §-placeringar. De pågående och planerade samarbetsprojekten mellan bl.a. socialtjänst och kriminalvård torde också medverka till att flera intagna kan komma i fråga för 34 §-placering.

4.3.3 *Frigång*

För att underlätta anpassningen i samhället kan enligt 11 § Kval den som är intagen i lokalanstalt beviljas s.k. frigång. Det innebär att han under arbetstid får utföra arbete eller delta i undervisning, utbildning eller annan särskilt anordnad verksamhet utom anstalt. Enligt samma bestämmelse skall särskilda åtgärder vidtas vid lokalanstalt för att främja verksamhet av detta slag. Om särskilda skäl föreligger, kan även den som är intagen i rixanstalt medges frigång.

Narkotikakommissionen har föreslagit att frigång skall användas i större utsträckning för narkotikamissbrukare. Jag delar den uppfattningen. Många narkotikamissbrukare har stort behov av grundläggande utbildning. I många fall kan en sådan utbildning ske under frigång. I andra fall kanske det behövs arbetsförberedande åtgärder. Frigång t.ex. till arbetsmarknadsinstitut kan då komma i fråga. Som narkotikakommissionen föreslår kan det också vara lämpligt att frigång till arbete eller utbildning kombineras med direkta behandlingsåtgärder, exempelvis besök på narkomanvårdsenhet eller socialbyrå för samtal om missbruksproblemen. Några särskilda åtgärder från riksdagen eller regeringen behövs inte f.n. för att åstadkomma en sådan utveckling.

4.3.4 *Mindre anstaltsavdelningar*

Som nämnts inledningsvis inrättas i enlighet med riksdagens beslut successivt mindre bostadsavdelningar vid de slutna rixanstalterna Tidaholm, Hall och Norrtälje. En bostadspaviljong med 30 platser fördelade på tre

avdelningar uppförs vid Tidaholmsanstalten. Beläggningssituationen vid de slutna riksanstalterna har hittills lagt hinder i vägen för att skära ned bostadsavdelningarnas storlek vid övriga slutna riksanstalter. Genom den s.k. halvtidsreformen som trädde i kraft den 1 juli 1983 har dock beläggningssituationen väsentligt förbättrats. Jag anser därför att det nu kan vara möjligt att minska avdelningarnas storlek vid ytterligare några riksanstalter. Kriminalvårdsstyrelsen har påbörjat arbetet med en plan för en sådan minskning.

5 Lagstiftningsfrågor

5.1 Översikt

Som jag nämnde inledningsvis har riksdagen i viss utsträckning redan förelagts förslag till lagstiftning med anledning av kommissionens arbete. Efter förslag av mig under våren 1984 företogs ändringar i KvaL (prop. 1983/84:148, JuU 26, rskr 333). Vissa av kommissionens förslag i promemorian (nr 5) om polisens insatser mot narkotikan har tagits upp i propositionen (1984/85:3) om åttalsunderlåtelse som nu behandlas av riksdagen. Förslag i samma promemoria om polisens spaningsmetoder har dels behandlats i den av riksdagen antagna propositionen (1983/84:111) med förslag till polislag (JuU 27, rskr 331), dels sänts ut på remiss tillsammans med tvångsmedelskommittens slutbetänkande (SOU 1984:54) Tvångsmedel–Anonymitet–Integritet. De förslag till ändringar i bl.a. polislagen och sekretesslagen (1980:100, omtryckt 1982:1106) som kommissionen lämnade i sin promemoria (nr 7) om lokala insatser har överlämnats till socialberedningen (S 1980:07). Beredningen har behandlat vissa av de frågeställningar kommissionen har tagit upp i sitt nyligen avgivna betänkande (Ds S 1984:15) Socialtjänstens insatser för ungdomar. Detta betänkande remissbehandlas f.n. Även på en del andra punkter måste pågående arbete i utredningar m.m. avvaktas innan kommissionens förslag kan tas upp av regeringen med sikte på propositioner till riksdagen.

Jag har tidigare också nämnt att regeringen nyligen beslutat en lagrådsremiss om ändringar i narkotikastrafflagen m.m. Förslaget grundas på kommissionens promemorior (nr 8 resp. 11) Narkotikastrafflagen m.m och Insatser inom kriminalvården m.m. och remissbehandlingen av dem. I det följande redogör jag i korthet för de frågor som omfattas av förslagen, nämligen ändringar i narkotikastrafflagen (1968:64) m.m. (avsnitt 5.2), ändringar i KvaL (avsnitt 5.3) och särskild lagstiftning om kontroll av berusningsmedel på vissa sjukhus (avsnitt 5.4). Förslaget i den sistnämnda frågan har arbetats ut efter samråd med statsrådet Sigurdsen.

Slutligen lägger jag i detta sammanhang fram förslag till lagreglering beträffande frågor om spaningsregister hos tullen och om tullens tillgång till uppgifter ur vissa polisregister (avsnitt 5.5). Förslagen grundas på kommis-

sionens promemoria (nr 9) om tullens insatser mot narkotikan och har utarbetats efter samråd med chefen för finansdepartementet.

5.2 Narkotikastrafflagen m.m.

Tämligen omfattande ändringar av narkotikastrafflagen trädde i kraft den 1 juli 1983 (prop. 1982/83:141, JuU 37, rskr 316, SFS 1983:363). Reformen innebar en genomgripande översyn av lagens gärningsformer, främst avsedd att straffbelägga vissa förfaranden som inte föll under den tidigare gärningsbeskrivningen.

Kommissionen har i PM nr 8 om narkotikastrafflagen m.m. som lades fram i december 1983 tagit upp frågor som rör bl.a. gränsen för det straffbara området enligt lagen samt gradindelning och straffskalor vid narkotikabrott. Jag har i den i föregående avsnitt nämnda lagrådsremissen lagt fram förslag till ändringar i narkotikastrafflagen och lagen (1960:418) om straff för varusmuggling (varusmuggningslagen) som grundar sig på kommissionens promemoria och remissbehandlingen av den. Jag skall här helt kort redogöra för de huvudsakliga förslagen och ställningstagandena i lagrådsremissen.

När det gäller gränsen för det straffbara området enligt narkotikastrafflagen intas i lagrådsremissen samma ståndpunkt som kommissionen gör och som riksdagen gjorde senast förra året, nämligen att själva konsumtionen av narkotika bör falla utanför det straffbelagda området även i framtiden. Någon ändring i gärningsbeskrivningen för narkotikabrott föreslås därför inte.

Beträffande narkotikabrott som är att anse som ringa innebär förslaget i lagrådsremissen i likhet med kommissionens att beteckningen narkotikaförseelse slopas och att straffmaximum för sådant brott höjs till fängelse i sex månader. För normalgraden av narkotikabrott föreslås böter utgå ur straffskalan; straffet för sådant brott blir således fängelse i högst tre år. I fråga om varusmuggling som avser narkotika föreslås straffskalorna för normalbrottet och för brott som är att anse som ringa ändrade på motsvarande sätt. Vidare föreslås en viss utvidgning ske av kriminaliseringen vid förberedelse och andra s.k. osjälvständiga gärningsformer enligt narkotikastrafflagen och enligt varusmuggningslagen. I lagrådsremissen slås också fast att de vidgade möjligheterna till åtalsunderlåtelse som har förslagits i prop. 1984/85:3 inte bör föranleda någon ändring av nuvarande praxis när det gäller narkotikabrottslighet.

5.3 Lagen om kriminalvård i anstalt m.m.

Kommissionen har i promemorian Insatser inom kriminalvården m.m. föreslagit bl.a. olika lagstiftningsåtgärder. Jag har i den tidigare nämnda lagrådsremissen tagit upp kommissionens förslag beträffande frågan om innehav av haschpipor m.m. på en kriminalvårdsanstalt. Mitt förslag som

överensstämmer med kommissionens i denna fråga innebär en ändring i KvaL. Bakgrunden till förslaget är att det med nuvarande reglering visserligen inte är tillåtet för intagen att inneha haschpipor och andra föremål som är särskilt avsedda att användas som hjälpmedel vid konsumtion av narkotika. En intagen har emellertid rätt att vid frigivningen få tillbaka egendom av detta slag – bortsett från injektionssprutor och kanyler som får förstöras – som omhändertagits under anstaltsvistelsen.

Mitt förslag innebär att kriminalvårdsmyndigheterna får möjlighet att förstöra även haschpipor och andra föremål som är särskilt ägnade att användas för missbruk av eller annan befattning med narkotika och som påträffats inom en anstalt.

I den nyss nämnda promemorian har kommissionen även föreslagit ändringar i lagstiftningen i frågor som rör åtgärder för att bringa en fängelsedom till verkställighet och förfogande över studiemedel vid frivård. På grund av den kritik dessa förslag rönt under remissbehandlingen avser jag emellertid inte att lägga fram något förslag i dessa frågor.

5.4 Kontroll av berusningsmedel på sjukhus

Kommissionen har i promemorian Insatser inom kriminalvården m.m. även tagit upp frågan om kontroller av narkotikamissbrukare inom hälso- och sjukvården. I den i det föregående nämnda lagrådsremissen har jag efter samråd med statsrådet Sigurdsen på grundval av kommissionens förslag i denna fråga och remissbehandlingen av det föreslagit en särskild lag om kontroll av berusningsmedel på vissa sjukhus m.m. I den föreslagna lagen föreskrivs att berusningsmedel och vissa föremål som är särskilt ägnade att användas för missbruk av narkotika inte får innehas av patienterna på de sjukhus eller delar av sjukhus som socialstyrelsen bestämmer. Överläkaren på sjukhuset får enligt förslaget ställa som villkor för att vårda någon mot missbruk av beroendeframkallande medel att patienten underkastar sig vissa undersökningar som kroppsvisitation och ytlig kroppsbesiktning. Påträffas egendom som inte får innehas, skall den enligt den föreslagna lagen omhändertas och får förstöras eller försäljas.

5.5 Tullens spaningsregister m.m.

5.5.1 Allmänna utgångspunkter

Tullen har under senare år prioriterat insatserna mot narkotikan högt. En avgörande förutsättning för att man inom tullen skall nå framgång i sina strävanden är att man får god information samt att man strukturerar den och har tillgång till den på ett snabbt och effektivt sätt.

Den information som behövs är av olika slag. Det kan vara fråga om allmänna upplysningar om narkotikasituationen ute i världen och om vägar

och metoder som används vid smuggling eller om konkret narkotikabrottslighet, misstänkta resande och transporter, valutatransaktioner, m.m. Information får man genom den egna verksamheten (tullkontroller, tulltaxeringar, underrättelseförfarande), genom samarbete med polisen, genom bistånd som lämnas inom ramen för olika internationella avtal, m.m.

Den information tullen samlar in lagras f.n. i manuella register, som förs såväl centralt som regionalt och lokalt. Denna registrering är inte författningsreglerad.

Behovet av information från registren föreligger för flera olika kategorier tullpersonal. Förfrågningar från den trafikexpedierande bevakningen och den rörliga bevakningen föranleder de flesta slagningarna i registren. Tullkriminalen behöver upplysningar för spaningsändamål och vid utredning av tullbrott. Information är också nödvändig bl.a. för tullens samarbete med polis och andra länders tullspaningsorgan.

Information av stort värde för tullens verksamhet finns också i andra register än i tullens egna. Inom polisväsendet förs flera stora centrala ADB-register, som innehåller sådana upplysningar. Person- och belastningsregistret (PBR) vid rikspolisstyrelsen är ett sådant register. Det innehåller uppgifter om personer som misstänkts, åtalats eller dömts för brott. Polismyndigheterna har tillgång till detta register via terminaler.

Flera register har som huvudsakligt ändamål att vara hjälpmedel vid polisens spaningsverksamhet. Hit hör först och främst det allmänna spaningsregistret (ASP), som innehåller allmän spaningsinformation. Vidare finns där uppgifter om frihetsberövanden och verkställighet av påföljder. I ASP kan den lagrade spaningsinformationen systematiseras och bearbetas på ett avancerat sätt. Registret förs av polismyndigheterna och uppgifterna är åtkomliga för samtliga polismyndigheter genom terminaler. Den personkrets som har tillgång till ASP är dock strängt begränsad. De nu nämnda registren faller under bestämmelserna i lagen (1965:94) om polisregister m.m. (polisregisterlagen).

Enligt 16 § polisregisterkungörelsen (1969:38) skall utdrag av eller upplysning om innehållet i polisregister meddelas på framställning av generaltullstyrelsen eller någon annan tjänsteman vid tullverket med åtalsrätt, när det finns misstanke om brott mot författning som tullverket övervakar efterlevnaden av.

Andra register som innehåller uppgifter av intresse för tullens verksamhet är passkontrollregister, passregister, register över efterlysta personer och godsregister. Passkontrollregistret innehåller bl.a. uppgifter från tullen om misstänkta varusmugglingsfall.

Ett register som också innehåller upplysningar av intresse för tullens verksamhet är det hos trafiksäkerhetsverket förda centrala bilregistret (CBR). Det innehåller uppgifter om registrerade motorfordon, om ägarens namn, person- eller organisationsnummer och adress, m.m. Registret innehåller även uppgifter om efterlysta fordon. Tullen har tillgång till CBR

via telex.

Tullen har vid flera tillfällen under de senaste åren gjort framställningar till regeringen om att få ordna sitt informationssystem på ett effektivare sätt med hjälp av ADB. En sådan framställning gjordes av generaltullstyrelsen i mars 1977, då man ansökte om att få tillgång till polisregister via egna terminaler. Framställningen ledde inte till någon ändring i den gällande ordningen. I november 1981 ansökte generaltullstyrelsen om att via egna terminaler få tillgång till PBR och ASP, passregister, register över efterlysta personer, efterlysta fordon och godsregister. Som skäl för denna förnyade framställning återopades narkotikasmugglingens ökade omfattning. Beslut i ärendet har ännu inte fattats.

I en motion till riksdagen (1981/82:2246) föreslogs att tullen skulle få tillgång till polisens register via egna terminaler. Motionen behandlades i skatteutskottet (SkU 1981/82:50), som avstyrkte bifall. I en reservation yrkades att riksdagen i enlighet med vad som anförts i motionen skulle uttala ett klart önskemål om att tullen skulle få begärd tillgång till polisregistren och att regeringen i 1983 års budgetproposition borde föreslå en sådan terminalutbyggnad som tullverket begärt. Riksdagen biföll reservationen (rskr 1981/82:250).

I september 1982 har generaltullstyrelsen vidare ansökt om att få föra egna spaningsregister med hjälp av ADB. De spaningsregister som avses är ett register där personer misstänkta eller dömda för brott antecknas, ett transportmedelsregister, ett företagsregister och ett notisregister med uppgifter om händelser, smuglingsvägar, smuglingsmetoder, m.m.

Vid remissbehandlingen av generaltullstyrelsens framställningar har vissa invändningar framförts från rikspolisstyrelsens sida.

I mars 1983 beslutade regeringen på förslag av narkotikakommissionen om en försöksverksamhet beträffande tullens och polisens narkotikabekämpning i Malmöhus län för perioden fr.o.m. april t.o.m. september 1983. Verksamheten syftade i första hand till att få till stånd ett fungerande informationsutbyte mellan tull och polis. Den skulle också belysa dels effekterna av att en i förhållande till vad som föreskrivs i 16 § polisregisterkungörelsen utökad krets tulltjänstemän fick tillgång till vissa polisregister (PBR och ASP), dels frågor om tullens behov av egna ADB-baserade register. Författningsmässigt reglerades verksamheten i förordningen (1983:151) om försöksverksamhet med rätt för vissa tulltjänstemän att erhålla uppgifter från polisregister. Genom nya förordningar (SFS 1983:835 och 1984:635) har föreskrivits om fortsatt utökad rätt för tullen att få uppgifter från polisregistren. Den senaste förordningen gäller till utgången av år 1984.

En rapport om försöksverksamheten har utarbetats av en av regeringen tillsatt samrådsgrupp. Rapporten jämte ett särskilt yttrande finns intagna som bilaga 1 och 2 till narkotikakommissionens promemoria (PM nr 9) om tullens insatser mot narkotika. Enligt rapporten anser samrådsgruppen att

tullen i princip dels bör få tillgång till polisregistren, dels bör få möjlighet att inrätta egna ADB-register för den tullspecifika informationen.

I narkotikakommissionens nämnda promemoria behandlas utförligt dels frågan om tullens egna register, dels i vad mån tullen bör få ytterligare tillgång till uppgifter ur vissa polisregister. Jag övergår nu till att behandla de förslagen.

5.5.2 Förslag till ändringar i lagstiftningen

Mitt förslag: Lagregler införs om rätt för tullen att föra egna spaningsregister. Regleringen tas in i polisregisterlagen och utformas efter mönster av vad som gäller för polisregistren. Bestämmelserna i sekretesslagen om polisregistersekretess görs tillämpliga på tullregistren. Vidare föreslås regler som gör det möjligt för regeringen att föreskriva att tullen och polisen skall ha terminalåtkomst till varandras register.

Narkotikakommissionens förslag: Kommissionens förslag innehåller en tämligen detaljerad beskrivning av hur informationsbehandlingen vid tullen bör vara ordnad. Sålunda lämnas förslag om vilka register som bör föras hos tullen, om registrens innehåll och tillgången till registren, om tillgången till polisens register, m.m. Flertalet av dessa frågor regleras inte genom lag utan skall avgöras i annan ordning. I de frågor beträffande vilka jag föreslår lagstiftning överensstämmer kommissionens förslag i huvudsak med mitt.

Remissinstanserna: Kommissionens förslag har i stort bemötts positivt under remissbehandlingen. Några instanser – JO, JK och hovrätten över Skåne och Blekinge – har dock riktat invändningar mot att tullregistren nu regleras i polisregisterlagen. Enligt JO och JK bör frågan lösas i ett större sammanhang i samband med översyn av polisregisterlagstiftningen. Vidare diskuteras behovet av bl.a. behörighetsregler för åtkomst till registeruppgifter och rutiner för gallring i tullens register. Några instanser anför kritik mot förslaget såvitt gäller möjlighet för tullen att få terminalåtkomst till polisens register.

Skälen för mitt förslag

Polisregisterlagen

En förutsättning för att tull och polis skall kunna bedriva sitt arbete mot narkotikan effektivt är att de får god information och kan utnyttja den på bästa sätt. Som framgår av det föregående finns hos tullen och polisen en mängd information samlad. Denna information är till sin natur sådan att den ofta är känslig för enskilda eller för samhället i stort och det kan vålla stora

skador, om den används på ett oriktigt eller oförsiktigt sätt. Den måste därför omgärdas med ett mycket starkt skydd som tillgodoser såväl den enskildes som samhällets intresse. Det måste sörjas för att informationen hanteras endast av en begränsad krets behöriga funktionärer, som har tillgång till den för att fullgöra sina arbetsuppgifter.

Registerverksamheten inom polisen har fått en ingående rättslig reglering. Denna reglering avser bl.a. registrens ändamål, innehåll och förutsättningar för att uppgifter skall lämnas ut. Bestämmelserna finns i lagen (1965:94) om polisregister m.m. (polisregisterlagen) och i polisregisterkungörelsen (1969:38). Vidare finns regler om informationsöverförandet mellan polisväsendet och andra myndigheter i kungörelsen (1970:517) om rättsväsendets informationssystem. Sekretessskyddet är reglerat i 7 kap. 17 § sekretesslagen (1980:100). Vad gäller registerverksamheten hos tullverket saknas sådana regler.

Att det för tullens del finns ett behov av att föra register i brottsbekämpande syfte ter sig med hänsyn till de uppgifter som åvilar tullväsendet på området som uppenbart. De skäl som sedan lång tid tillbaka återopats för att genom författningar styra registeranvändningen inom polisväsendet (se t.ex. prop. 1965:18) gäller naturligtvis även registeranvändningen inom tullverket. Tullens registerhantering bör därför författningsregleras på motsvarande sätt som polisens.

Några remissinstanser anser att en författningsreglering f.n. inte bör ske på det sätt som föreslås, eftersom polisregisterlagen står inför en översyn och enhetliga regler bör gälla för tull och polis på detta område. Den översyn som avses är föranledd av ett förslag till ny brottsregisterlag, som har lämnats av samarbetsorganet (Ju 1968:59) för rättsväsendets informationssystem (SARI), och sker f.n. i justitiedepartementet. Enligt min mening bör man dock inte avvakta resultatet av den. Det får nämligen bedömas som angeläget att tullens registerverksamhet erhåller författningsstöd utan ytterligare dröjsmål. Intresset av att så långt möjligt enhetliga regler kommer till stånd kan enligt min uppfattning tillgodoses på det underlag som redan nu föreligger. Regler i ämnet bör för att detta syfte skall uppnås lämpligen föras in i polisregisterlagen.

Jag förordar därför efter samråd med chefen för finansdepartementet att grundläggande bestämmelser om tullens spaningsregister nu tas in i polisregisterlagen.

I polisregisterlagen bör enligt min mening med dessa utgångspunkter följande ändringar göras.

Först bör anges att register av det slag som här är aktuella hos tullverket får föras bara för vissa ändamål. Här bör – efter mönster av vad som gäller för polisregistren – slås fast att de skall tjäna till upplysning om brott för vilka någon har misstänkts, åtalats eller dömts eller om någonsandel i övrigt. Vidare bör föreskrivas att registren får föras bara i den mån det behövs för den brottsbekämpande verksamheten som ankommer på tullverket. Om

innehållet i registren bör uttryckligen anges att det skall begränsas till vad som behövs för det nyss beskrivna ändamålet. Här ligger bl.a. en skyldighet att ur registren avskilja uppgifter som har förlorat sin betydelse. Med denna bestämmelse som ram kan regeringen i verkställighetsföreskrifter meddela närmare regler om innehållet på sätt som motsvarar regleringen av innehållet i polisregistren (jfr 2 § polisregisterlagen och 2-12 §§ polisregisterkungörelsen).

Vad härefter gäller de övriga frågor om tullens register som bör regleras i polisregisterlagen kan först nämnas den som rör vilka utomstående som skall kunna få uppgifter ur ett sådant register. Inledningsvis bör här nämnas andra tullmyndigheter än den som för det aktuella registret. Vad beträffar de i egentlig mening utomstående myndigheterna behöver enligt min uppfattning inte alla de myndigheter som har ovillkorlig rätt att få tillgång till uppgifter ur polisregister ha samma rätt att erhålla information ur tullens register. Det är tillräckligt att sådan rätt tillerkänns justitiekanslern och riksdagens ombudsmän samt, i den mån regeringen ger tillstånd till det, myndigheter inom polis- och åklagarväsendet. Skulle framdeles behov uppkomma av att ge annan myndighet begränsad tillgång till registret bör det ankomma på regeringen att besluta om detta. I lagen bör således anges att utdrag av eller upplysning om innehållet i tullens register skall lämnas på begäran av – förutom tullmyndigheter, justitiekanslern och riksdagens ombudsmän – andra myndigheter, om och i den mån regeringen för visst slag av ärenden eller för särskilt fall ger tillstånd till det.

Någon rätt för enskild att få del av uppgifter ur ett tullregister motsvarande den som nu i begränsad utsträckning finns enligt 3 § 3 polisregisterlagen, såvitt gäller polisregister, behövs inte. Däremot bör föreskrivas att en myndighet som kan få uppgifter ur tullens spaningsregister kan få uppgifterna via dataterminal efter särskilt förordnande från regeringens sida. En motsvarande regel saknas f.n. beträffande polisregistren men bör också införas nu. Jag återkommer strax till frågan i vilken utsträckning tull och polis enligt min uppfattning med stöd av den sist föreslagna lagregleringen bör få terminalåtkomst till varandras registeruppgifter.

Uppgifter ur tullens register kan behöva lämnas inom ramen för internationellt tull- och polissamarbete. Det bör ankomma på regeringen att i förordning efter bemyndigande i polisregisterlagen ge regler om detta. Det bör också öppnas möjlighet för regeringen att delegera denna uppgift till generaltullstyrelsen.

De bestämmelser om tullens register som jag har förordat bör lämpligen samlas i en ny paragraf i polisregisterlagen, 10 a §.

Den ändring jag i det föregående har förordat beträffande polisens register rör 3 §.

Sekretesslagen

Enligt 7 kap. 17 § sekretesslagen gäller särskild sekretess i en verksamhet som avser förande av eller uttag ur allmänt kriminalregister eller polisregister. Sekretessen gäller för uppgifter som har tillförts registret. Om utlämnande av sådana uppgifter gäller endast vad som är föreskrivet i de särskilda lagarna om dessa register och i förordningar med stöd av dessa lagar. Föreskrifterna i 14 kap. sekretesslagen om vissa begränsningar i sekretessen m.m. gäller inte i fråga om sekretessen enligt denna paragraf.

De register hos tullen som enligt vad jag nyss har förordnat skall bli reglerade i polisregisterlagen bör uppenbarligen i sekreteshänseende följa samma regler som de register som hittills reglerats i den lagen. Med hänsyn till att tullens register inte formellt kommer att benämnas polisregister behövs en komplettering i sekretesslagen för att detta syfte skall nås.

Ikraftträdande

De föreslagna lagändringarna bör träda i kraft den 1 januari 1985. Detta betyder naturligtvis inte att tullens registerverksamhet redan då kan vara fullt utbyggd.

5.5.3 Vissa riktlinjer för tullens registerverksamhet m.m.

Jag övergår här efter till att lämna en kortfattad redogörelse för finansministerns och min uppfattning om hur tullens informationssystem bör vara ordnat inom den ram som bestämmelserna i polisregisterlagen ger. Dessa frågor faller i huvudsak under regeringens normgivningskompetens men jag anser det befogat, bl.a. med tanke på utformningen av de nya bestämmelserna i polisregisterlagen, att översiktligt beskriva hur informationssystemet avses bli utformat. Övervägandena grundar sig på narkotikakommissionens förslag och remissbehandlingen av dessa.

Inom tullverket pågår – i samverkan med statskontoret och rikspolisstyrelsen – arbete med att ta fram underlag för ett beslut av regeringen i fråga om införande av ett rikstäckande centralt ADB-baserat register och om uppbyggnaden av detta. Ändamålet med registret skall vara att tjäna till upplysning om planerad, förberedd eller fullbordad brottslighet inom de rättsområden som det ankommer på tullen att övervaka.

Under förutsättning att i enlighet med det anförda ett centralt databaserat register kan inrättas är utgångspunkten att registrering skall få ske av personer som misstänks för brottslighet inom tullens ansvarsområde, av transportmedel och företag som kan antas ha samröre med brottsligheten samt av sådana omständigheter som enligt generaltullstyrelsens framställning från september 1982 skulle samlas i ett s.k. notisregister (händelser, smuglingsvägar, smuglingsmetoder m.m.).

När det gäller frågan om vilka tjänstemän inom tullen som skall få tillgång till registret bör viss ledning kunna hämtas från de regler inom polisens område som gäller för ASP. Vidare bör de erfarenheter som vunnits av försöksverksamheten i Malmöhus län kunna komma till användning även när det gäller att bestämma den personkrets som skall ha tillgång till tullens eget register. Ett krav för att reglera registeråtkomsten är att inte bara effektivitetshänsyn blir beaktade utan att även integritetsintressena blir fullt tillgodosedda. Bl.a. finns det tekniska lösningar som möjliggör att informationen ur registren till sin art och omfattning kan anpassas efter frågarens tjänsteställning e.d. i enlighet med vad som bestämts som lämplig informationsnivå för resp. kategori. Denna differentiering kan göras så långtgående att information i vissa fall lämnas endast i frågan huruvida en viss person finns antecknad i registret medan ytterligare information i ärendet kräver att frågaren har en vidare behörighet. Även andra lösningar är möjliga.

Bland de frågor som bör uppmärksammas under arbetet med att ta fram underlag för ett beslut om ett datorbaserat register kan nämnas – förutom frågor om den närmare avgränsningen av registrets innehåll och om gallring – spörsmålen om säkerhet och om behörighet för olika personalkategorier att kunna ta del av registeruppgifter i tjänsten. Det ligger i sakens natur att utredningsarbetet bör bedrivas skyndsamt. När utredningsarbetet har lett till resultat torde det få ankomma på chefen för finansdepartementet att anmäla frågan om inrättande av registret för regeringen.

Jag övergår härefter till frågan om i vilken utsträckning tullen skall ha tillgång till de register som finns hos polisen. Av särskilt intresse är PBR och ASP.

Det råder ingen tvekan om att vissa uppgifter i de aktuella registren innehåller upplysningar som tullen behöver för att bekämpa narkotikasmugglingen. Den omständigheten att en person har dömts för narkotikabrott eller att det finns grundade misstankar om att han ägnar sig åt sådan brottslighet kan ibland motivera en mer ingående kontroll vid gränspassage än vad som annars skulle ha gjorts. I sammanhanget bör dock påpekas att registeruppgifter är enbart ett hjälpmedel bland andra i kontrollarbetet, såsom direkta iakttagelser, tips och slumpvisa urval.

Vad först gäller PBR är det ställt utom tvivel att man inom tullen smidigare än f.n. och i ett tidigare skede bör få tillgång till uppgifter om att någon dömts för narkotikabrottslighet, smugglingsbrott och valutabrottslighet. Inom tullen är man vidare, bl.a. med tanke på personalens säkerhet, angelägen om att även kunna få uppgift om huruvida en viss person är känd för att bruka våld, om det finns särskild anledning att räkna med att han innehar vapen m.m. Man anser också att man skulle ha stor nytta av att få information om sådan brottslighet som typiskt sett står i nära samband med brott av det nyss nämnda slaget.

Det finns otvivelaktigt fog för dessa synpunkter. På grund härav och med hänsyn till arten av den information som finns i PBR bör tullens tillgång till

detta register inte begränsas till vissa brottskategorier. Sådana upplysningar bör alltså kunna inhämtas som ett led i tullkontrollen utan särskilda begränsningar. Vad gäller den personkrets som skall ha direkt tillgång till uppgifterna hänvisas till de synpunkter jag nyss redovisade i fråga om tullens egna register.

Vad härefter gäller ASP innehåller detta register uppgifter som är ännu mer känsliga ur integritetssynpunkt. Polisdistriktens egen tillgång till detta register är också starkt begränsad. Det används knappast som underlag för direkta ingripanden utan snarare för mera långsiktig spaning och utredning. Även tullen bedriver emellertid vid särskilda enheter mer långsiktig spaning mot narkotikasmuggling och bör i detta arbete kunna dra nytta av en del av den information som finns i ASP.

I linje med vad riksdagen uttalade år 1982 (SkU 1981/82:50, rskr 250) bör därför, såsom narkotikakommissionen föreslagit och flertalet av remissinstanserna förordat, tullen få viss begränsad direkt tillgång även till detta register. Som jag tidigare har antytt lämpar sig dock denna information som regel inte som grund för mer eller mindre spontana kontrollinsatser. Detta hänger samman med bl.a. att en person som förekommer i ASP kan vara föremål för polisens pågående spaning. Ett ingripande från tullens sida i en sådan situation kan omintetgöra ett långvarigt och mödosamt polisarbete. Bl.a. av detta skäl är löpande kontakter med berörda enheter inom polisen av stor betydelse.

Beträffande frågan om vilka uppgifter ur ASP tullen bör få direkt tillgång till bör man inte gå längre än vad kommissionen har föreslagit. Det innebär att tullen bör kunna få upplysningar, om det förekommer anteckning om misstanke om brott enligt narkotikastrafflagen (1968:64), lagen (1960:418) om straff för varusmuggling och valutalagen (1939:350). Om sådan anteckning finns, bör dock tullen kunna få alla de upplysningar registret innehåller om personen i fråga och även ges möjlighet att företa s.k. länkningar.

I den mån tullen skall få tillgång till berörda uppgifter bör de tekniska möjligheter som finns för rationell informationsbehandling utnyttjas. Efter hand som tullen bygger upp egna ADB-register och får egna terminaler bör således uppgifterna kunna inhämtas direkt med hjälp av dessa terminaler.

Särskilt vad gäller ASP bör man emellertid vara restriktivt beträffande vilka befattningshavare som skall kunna inhämta information med hjälp av terminal. Man bör även på den punkten i princip följa kommissionens förslag. Den direkta åtkomsten till dessa uppgifter bör således vara begränsad till vissa befattningshavare vid generaltullstyrelsens bevakningssektion och vid tullkriminalsektionerna. Det bör få ankomma på regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer att detaljreglera detta.

När det gäller övriga register som jag berört tidigare bör tullen få terminaltillgång till uppgifterna i passregister, register över efterlysta personer och godsregister. I fråga om passkontrollregistret bör tullen få

tillgång till de uppgifter den själv har försett registret med.

Det jag nu har uppehållit mig vid gäller tullens rätt att få upplysningar ur polisens register. Självfallet bör polisen ges möjligheter att få motsvarande information ur tullens register som är av intresse för polisverksamheten. Beträffande detta bör i tillämpliga delar gälla vad jag anfört om tullens tillgång till uppgifter ur polisregistren.

Jag vill i detta sammanhang även betona vikten av att det informationsutbyte som redan nu förekommer mellan polis och tull fortsätter samt fördjupas ytterligare vid sidan av det reglerade informationsutbyte som jag här beskrivit grunderna för.

Jag har tidigare föreslagit att det i polisregisterlagen tas in bestämmelser som ger möjlighet för regeringen att förordna att tullen och polisen kan få terminalåtkomst till varandras registeruppgifter. Under förutsättning att riksdagen beslutar i enlighet med förslaget, ankommer det på regeringen att utfärda de ytterligare författningar som behövs.

5.5.4 Upprättade lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anfört har inom justitiedepartementet upprättats förslag till

1. lag om ändring i lagen (1965:94) om polisregister m.m.,
2. lag om ändring i sekretesslagen (1980:100).

Förslagen bör fogas till justitiedepartementets protokoll i detta ärende som bilagorna 1:1-2.

Lagförslagen är endast vad gäller sekretessfrågorna av den karaktär som avses i 8 kap. 18 § andra stycket regeringsformen. På grund av att lagstiftningsfrågan i detta hänseende är av enkel beskaffenhet är det enligt min mening inte nödvändigt att höra lagrådet i ärendet.

6 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen *dels* föreslår riksdagen att

1. anta förslaget till lag om ändring i lagen (1965:94) om polisregister m.m.,
2. anta förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100),

dels bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad jag i det föregående har anfört om åtgärder mot narkotikamissbruket.

Förslag till

Lag om ändring i lagen (1965:94) om polisregister m.m.

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1965:94) om polisregister m.m.¹

dels att i 5, 6 och 8 §§ orden "länspolischef" och "polischef" i olika böjningsformer skall bytas ut mot "länsstyrelse" resp. "polismyndighet" i motsvarande form,

dels att 3 § skall ha nedan angivna lydelse,

dels att i lagen skall införas en ny paragraf, 10 a §, av nedan angivna lydelse.

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §²

Utdrag av eller upplysning om innehållet i polisregister skall meddelas, när framställning därom göres av

1. justitiekanslern, riksdagens ombudsmän, rikspolisstyrelsen, den centrala utlänningsmyndigheten, länsstyrelse, länsrätt, *polischef* eller allmän åklagare;

1. justitiekanslern, riksdagens ombudsmän, rikspolisstyrelsen, den centrala utlänningsmyndigheten, länsstyrelse, länsrätt, *polismyndighet* eller allmän åklagare;

2. annan myndighet, om och i den mån regeringen för visst slag av ärenden eller för särskilt fall ger tillstånd därtill;

3. enskild, om han behöver utdraget för att ta till vara sin rätt i främmande stat, för att få tillstånd att inresa, vistas, bosätta sig eller arbeta i främmande stat eller för att pröva fråga om anställning eller uppdrag i verksamhet, som avser vård eller som är av betydelse för rikets säkerhet eller för förebyggandet eller beivrandet av brott, och regeringen i förordning medgivit att utdrag eller upplysning lämnas för sådant ändamål eller, i annat fall, om den enskilde styrker att hans rätt är beroende av upplysning ur registret och regeringen medger att upplysningen meddelas.

Regeringen kan förordna att en myndighet som avses i första stycket får ha terminalåtkomst till polisregister.

10 a §

Hos generaltullstyrelsen eller någon annan tullmyndighet får föras register för ändamål som avses i 1 § i den mån det behövs för den brotsbekämpande verksamhet som ankommer på tullmyndighet. Innehållet i sådana register skall begränsas till

¹Senaste lydelse av 5 § 1976:1073
8 § 1980:886.

²Senaste lydelse 1983:1098.

*Gällande lydelse**Föreslagen lydelse*

vad som behövs för detta ändamål.

Utdrag av eller upplysning om innehållet i ett register som avses i första stycket skall lämnas på begäran av tullmyndigheter, justitiekanslern och riksdagens ombudsmän samt, om och i den mån regeringen för visst slag av ärenden eller för särskilt fall ger tillstånd till det, andra myndigheter. Regeringen kan förordna att en myndighet som har sagts nu får ha terminalåtkomst till ett sådant register.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, generaltullstyrelsen får förordna att uppgifter skall lämnas från register enligt denna paragraf, om uppgifterna behövs för att fullgöra skyldigheter som Sverige eller någon svensk tullmyndighet har enligt överenskommelse med främmande stat.

Vad som har sagts i 10 § tillämpas också på uppgifter ur register som avses i denna paragraf.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1985.

**Förslag till
Lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)**

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 17 § sekretesslagen (1980:100)¹ skall ha nedan angivna lydelse.

*Gällande lydelse**Föreslagen lydelse*

7 kap.
17 §

Sekretess gäller i verksamhet som avser förande av eller uttag ur allmänt kriminalregister *eller* polisregister för uppgift som har tillförts registret. Om utlämnande av sådan uppgift gäller vad som är föreskrivet i lag om register som nu har nämnts och i förordning som har stöd i sådan lag. Föreskrifterna i 14 kap. gäller inte i fråga om sekretessen enligt denna paragraf.

Sekretess gäller i verksamhet som avser förande av eller uttag ur allmänt kriminalregister, polisregister *eller sådant register hos någon tullmyndighet, som förs för samma ändamål som polisregister*, för uppgift som har tillförts registret. Om utlämnande av sådan uppgift gäller vad som är föreskrivet i lag om register som nu har nämnts och i förordning som har stöd i sådan lag. Föreskrifterna i 14 kap. gäller inte i fråga om sekretessen enligt denna paragraf.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1985.

¹ Lagen omtryckt 1982:1106.

Innehåll

1	Inledning	1
2	Polisväsendet	2
2.1	Nuvarande organisation för narkotikabekämpningen ..	2
2.2	Organisations- och resursfrågor	3
2.2.1	Narkotikakommissionens förslag, m.m.	3
2.2.2	Överväganden	6
2.3	Internationellt samarbete	8
3	Åklagarväsendet	10
4	Kriminalvården	11
4.1	Pågående insatser	11
4.2	Ytterligare resurser till kriminalvården	14
4.2.1	Särskilda resurser för unga missbrukare	15
4.2.2	Projektverksamhet i frivården	16
4.2.3	Handledning på anstalt och i frivård	17
4.2.4	Samverkan med socialtjänsten	17
4.2.5	Utbildning i ekonomisk sanering	18
4.3	Vissa övriga frågor	19
4.3.1	Social färdighetsträning och frigivningskurser .	19
4.3.2	Vistelse utanför anstalt enligt 34 § lagen om kriminalvård i anstalt	20
4.3.3	Frigång	20
4.3.4	Mindre anstaltsavdelningar	20
5	Lagstiftningsfrågor	21
5.1	Översikt	21
5.2	Narkotikastrafflagen m.m.	22
5.3	Lagen om kriminalvård i anstalt m.m.	22
5.4	Kontroll av berusningsmedel på sjukhus	23
5.5	Tullens spaningsregister m.m.	23
5.5.1	Allmänna utgångspunkter	23
5.5.2	Förslag till ändringar i lagstiftningen	26
5.5.3	Vissa riktlinjer för tullens registerverksamhet m.m.	29
5.5.4	Upprättade lagförslag	32
6	Hemställan	32
	<i>Bilaga 1:1</i> Förslag till lag om ändring i lagen (1965:94) om polisregister m.m.	33
	<i>Bilaga 1:2</i> Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100) .	35

Socialdepartementets verksamhetsområde

SOCIALDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1984-10-04

Föredragande: Statsrådet Sigurdsen

Anmälan till proposition om en samordnad och intensifierad narkotikapolitik.

1. Inledning

Narkotikamissbruket är ett sammansatt problem som ingår som en del i en omfattande social problembild. Kampen mot narkotikamissbruket och andra former av missbruk är därmed en del av kampen mot sociala brister i samhället. Det fortsatta utvecklingsarbetet på det socialpolitiska fältet måste präglas av en helhetssyn på de sociala problem som leder till isolering, passivitet, social utslagning och missbruk. Till de förebyggande åtgärderna hör också att stärka de krafter som säger nej till bruk av droger. I hela detta arbete intar folkrörelserna en viktig roll.

Förutom generellt förebyggande insatser krävs, som statsrådet Ingvar Carlsson tidigare understrukt, en lång rad direkta åtgärder. Flera av dessa ligger inom områden som socialdepartementet ansvarar för. Hit hör olika åtgärder för att förebygga missbruk, t.ex. information och upplysning i drogfrågor samt insatser som riktas speciellt mot riskmiljöer eller mot grupper av människor som finns i riskzonen för missbruk. De som redan fått ett allvarligt missbruk behöver oftast stöd och hjälp för att kunna bryta missbruket. För detta krävs omfattande och varierande vård- och behandlingsinsatser både inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Narkotikamissbruket är vidare i hög grad en internationell företeelse. Sveriges internationella engagemang i narkotikafrågan är därför ett nödvändigt inslag i en sammanhållen narkotikapolitik. Slutligen måste alla åtgärder mot narkotikamissbruket samordnas för att kampen skall kunna bli effektiv.

I det följande kommer jag först att behandla frågan om information och upplysning på drogområdet (avsnitt 2). Denna fråga har varit föremål för ett omfattande utredningsarbete, bl.a. av riksrevisionsverket (RRV) och utredningen om översyn av den statliga alkohol- och narkotikainformationen

(den s.k. RAN-utredningen). Frågan har också behandlats av narkotikakommissionen. I anslutning härtill tar jag upp frågan om att följa missbrukets förändringar, där utredningen om narkotikamissbrukets omfattning (UNO) och narkotikakommissionen har lämnat en rad förslag. Vård- och behandlingsfrågorna, som har behandlats ingående av en särskild arbetsgrupp inom socialdepartementet, tas upp i avsnitt 3. Jag vill erinra om att informationsinsatser, arbete i riskmiljöer och vårdinsatser som regel har ett bredare anslag och riktas mot alla former av drogmissbruk. Avsnitten 2 och 3 behandlar därför till stora delar hela drogområdet.

I avsnitten 4 och 5 behandlar jag Sveriges insatser internationellt på narkotikaområdet samt samordningen av insatserna mot narkotikamissbruket. Dessa båda avsnitt bygger huvudsakligen på narkotikakommissionens förslag.

Samtliga avsnitt innehåller inledningsvis en redogörelse för gällande förhållanden och utgångspunkterna för mina förslag. Varje avsnitt innehåller också allmänna överväganden i de frågor som behandlas. I avsnitten 2, 3 och 4 lämnas både förslag som riksdagen har att ta ställning till och vissa uppgifter som riksdagen bör beredas tillfälle att ta del av. Avsnitt 5 om samordningen av arbetet mot narkotikamissbruket innehåller allmänna överväganden och redogörelser som riksdagen bör beredas tillfälle att ta del av.

2. Information om droger samt frågan om att följa missbrukets förändringar

2.1 Utgångspunkter

2.1.1 Alkohol- och narkotikainformationen

Informationen om alkohol och narkotika har under senare år bedrivits på ett mycket brett fält. Ett stort antal myndigheter, institutioner, organisationer och företag vänder sig till olika grupper av människor.

Grunden för de statliga insatserna inom området finns i riksdagens alkoholpolitiska beslut år 1977 (prop. 1976/77:108, SkU 40, rskr 231). Riksdagen beslöt att samhällets insatser mot missbruk av alkohol skulle samordnas med insatser mot missbruk av narkotika och andra liknande medel. Socialstyrelsen tilldelades det centrala ansvaret. I beslutet fastslogs också att informationsinsatserna måste göras från flera olika håll, inte minst genom föreningslivet, varvid de olika organisationerna skulle ges möjligheter att informera om drogerna utifrån sina förutsättningar. Även de organisatoriska lösningarna för de alkoholpolitiska frågorna och därmed för de statliga informations- och upplysningsinsatserna inom drogområdet slogs fast genom samma beslut. I samband härmed inrättades socialstyrelsens nämnd för alkoholfrågor (a-nämnden) med representanter för arbetsmarknadens parter, folkrörelserna och andra organ inom samhällslivet.

Statens insatser inom området avser dels produktion av informationsmate-

rial och direkt informationsverksamhet, dels bidragsgivning till kommuner och organisationer som bedriver droginformation. De statliga myndigheter och organ som arbetar med dessa frågor är i huvudsak följande.

– Socialstyrelsen svarar genom sin drogupplysningssektion inom alkohol- och narkotikabyrånumera för styrelsens informationsverksamhet om alkohol och andra droger genom att framställa, utarbeta och utforma olika informationsmaterial, anordna konferenser och på annat sätt sprida information.

– Socialstyrelsens nämnd för alkoholfrågor (a-nämnden) som fördelar bidrag till organisationer och kommuner samt till lokala projekt för främst drogförebyggande verksamheter.

– Statens ungdomsråd (SUR) som fördelar bidrag till ungdomsorganisationernas informationsinsatser.

– Skolöverstyrelsen (SÖ) som producerar material om och för upplysningsarbetet på skolans område.

– Länskolnämnderna som dels har särskilda ANT (alkoholnarkotika-tobak)-kontaktpersoner anställda, dels kan ge bidrag för insatser vid skolorna.

– Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (CAN) som bl.a. producerar informationsmaterial och bidrar med viss hjälp med föreläsare till främst olika organisationer samt genomför kurser och konferenser.

Bland övriga statliga myndigheter eller motsvarande kan nämnas trafiksäkerhetsverket och Systembolaget, vilka har bidragit med informationsinsatser i första hand inom alkoholområdet. Inom försvaret bedrivs information vid vissa förband delvis med hjälp av Sveriges centrala värnpliktsråd. Därtill bör läggas Sveriges radios, televisionens och Utbildningsradions program om såväl alkohol som andra droger.

RAN-utredningen har beräknat statens insatser för drogupplysning och drogförebyggande verksamheter till ca 44 milj. kr. för budgetåret 1983/84.

RRV genomförde under år 1981 en granskning av de statliga informationsinsatserna på drogområdet. I rapporten (Dnr 1981:196) Statliga insatser för alkoholinformation pekade RRV på vissa brister i verksamheten, främst bristen på samordning av olika insatser. RRV föreslog bl.a. att vissa anslag borde föras över från utbildningsdepartementet till socialdepartementet, att vissa förändringar borde genomföras av ansvaret för informationsinsatser och för medelsfördelning hos berörda myndigheter och organ samt att reglerna för fördelning av statliga medel borde ändras. Efter remissbehandling av rapporten konstaterades att frågan behövde beredas ytterligare.

Som följd härav tillkallades en särskild utredare med uppgift att göra en översyn av de statliga insatserna för alkohol- och narkotikainformationen (RAN-utredningen). Utredningen har i sin rapport om alkohol- och narkotikaupplysningen (Ds S 1983:11) lämnat förslag till omfattande

förändringar. Förslagen syftar till att göra de statliga insatserna så effektiva som möjligt och att skapa bättre förutsättningar för överblick och samordning. Som ett led i detta föreslog utredningen att ansvaret för droginformationen skulle samlas under socialdepartementets ansvarsområde. Utredningen föreslog vidare omfattande förändringar av den statliga organisationen för drogupplysningen och av reglerna för statsbidrag till informationsinsatser. Bl.a. föreslogs att socialstyrelsen fördelar de statliga medlen för informationsprojekt, att nya bidragsregler införs, att a-nämnden avskaffas och att ett alkohol- och narkotikapolitiskt råd inrättas med direkt knytning till regeringen samt att CAN i fortsättningen blir enbart ett folkrörelsernas organ varvid vissa av CAN:s nuvarande uppgifter förs över till statliga myndigheter och institutioner. Betänkandet har remissbehandlats. Remiss-sammanställning finns i socialdepartementet med ärendebeteckning V 1956/83.

Förslaget att samla ansvaret för droginformationen under den sociala sektorn har delvis redan genomförts. Genom riksdagens beslut med anledning av årets budgetproposition (prop. 1984/85: 100, Bil. 7, SoU 20, rskr 235) har vissa anslag förts över från utbildningsdepartementets huvudtitel till socialdepartementets. Således återfinns organisationsstöd och bidrag till vissa organisationer samt medel för CAN:s verksamhet och personal numera under anslaget J 1. Upplysning och information på drogområdet.

Även narkotikakommissionen har behandlat frågan om droginformation. I promemorian (PM nr 6) Opinionsbildning mot narkotika har kommissionen tagit upp droginformationens inriktning och innehåll samt lämnat förslag om bl.a. vissa informationsinsatser.

2.1.2 Undersökningar om missbrukets förändringar

Frågan om hur omfattande narkotikamissbruket är och om det ökar eller minskar har debatterats så länge sådant missbruk förekommit i Sverige. Flera undersökningar har genomförts och olika statistiska uppgifter har ställts samman för att belysa förändringarna. Många olika myndigheter och organ, t.ex. socialstyrelsen, SÖ, CAN, brottsförebyggande rådet (BRÅ), försvarets forskningsanstalt (FOA) och statistiska centralbyrån (SCB), har genomfört och genomför fortfarande detta arbete.

Utredningen om narkotikamissbrukets omfattning (UNO) har haft i uppdrag bl.a. att lämna förslag om hur man kontinuerligt skall kunna följa narkotikamissbruket. I sitt slutbetänkande (Ds S 1982:13) Slutrapport med förslag om hur narkotikamissbruket bör följas har UNO lämnat förslag om dels vilka metoder som bör användas för att studera förändringarna, dels vilken organisatorisk lösning som behövs för att fullgöra denna uppgift. UNO har föreslagit att en uppföljning av missbruksutvecklingen bör avse hela drogområdet och att ansvaret för att mer övergripande följa förändring-

arna samlas hos ett organ. Enligt UNO:s mening bör ett ombildat CAN få detta samlade ansvar. UNO:s slutbetänkande har remissbehandlats. Remiss-sammanställning finns i socialdepartementet med ärendebeteckning V 3084/82.

Även narkotikakommissionen har i sitt slutbetänkande (SOU 1984: 13) Samordnad narkotikapolitik tagit upp frågan om att följa missbrukets förändringar. Kommissionens överväganden och förslag i denna fråga stämmer i huvudsak överens med UNO:s. Remissammanställning över kommissionens slutbetänkande finns i socialdepartementet med ärendebeteckning V 490/84.

2.2 Allmänna överväganden

2.2.1 Droginformationens inriktning och innehåll

Grundprinciperna för inriktningen av droginformationen slogs fast av riksdagen i beslutet om alkoholpolitiken år 1977. Det råder stor enighet om dessa principer och det finns inte någon anledning att nu gå ifrån dem. Således skall som hittills många informatörer ges möjlighet att utforma eget informationsmaterial om alkohol och andra droger. Informationen skall vidare sätta in missbruksproblemen i deras sociala sammanhang och även avse andra förhållanden än direkta kunskaper om preparaten. Bl.a. skall den statliga informationen bidra till att skapa förståelse för de regler och restriktioner som finns. En viktig grundprincip för statliga bidrag till droginformationen har också varit att den skall vara knuten till vissa aktiviteter. Den statliga droginformationen och reglerna för statliga bidrag måste även i framtiden bygga på dessa grundprinciper.

Traditionellt har en stor del av upplysningsarbetet varit inriktat på preparaten, deras effekter på människokroppen och deras skadeverkningar. Framför allt gäller detta informationsarbetet inom narkotikaområdet vilket naturligtvis beror på att många nya preparat införts. I likhet med narkotikakommissionen anser jag att sådan information behövs. Men eftersom det i vissa fall finns risker för att den kan väcka nyfikenhet och ge den uppfattningen att preparatet i sig är den enda orsaken till missbruket bör den användas med försiktighet och i princip begränsas till bestämda målgrupper. Det är vidare viktigt att preparatinriktad information ges på ett sanningsenligt sätt så att budskapets trovärdighet inte kan sättas ifråga.

Upplysningsarbetet måste i enlighet med riksdagens nyss nämnda ställningstaganden omfatta mer än kunskap om preparaten och om deras skadeverkningar. Kunskap måste också spridas om lagstiftningen och om samhällets åtgärder i övrigt på narkotikaområdet. Härigenom kan inte minst ungdomar få en ökad insikt om vilka påföljder man måste räkna med när man befattar sig med narkotika.

Vidare måste det kunskapsinriktade upplysningsarbetet läggas upp så att

drogproblemet sätts in i ett större sammanhang. Därmed kan förståelsen öka för orsakerna bakom missbruk och missbrukarens situation. Information om missbruksproblemen får inte leda till att man tar avstånd från människan - den enskilde missbrukaren. I detta sammanhang är det inte minst viktigt att motarbeta vanföreställningar om att narkotikamissbruk är obotligt och att rehabiliteringsinsatser för narkotikamissbrukare är gagnlösa. Stor vikt bör därför läggas vid att sprida kunskap om vilka olika möjligheter som samhället och organisationslivet har att erbjuda för rehabilitering av missbrukare.

Men upplysningsarbetet får inte bara leda fram till vidgade kunskaper. Det gäller också att på olika sätt skapa insikt och medvetenhet om de företeelser som främjar ett missbruk och åstadkomma effekter på beteendet. Flera försök har under de senaste åren gjorts främst inom skolans område för att förmå ungdomar till ett aktivt ställningstagande mot att använda droger. Man försöker sätta in drogerna i ett större socialt och delvis kulturellt sammanhang som visar att droger är ett inslag bland många andra i en i grund och botten destruktiv livsstil. Syftet är att få effekter på själva beteendet. För att målet med upplysningsarbetet skall stå i överensstämmelse med det övergripande målet att få ett narkotikafritt samhälle, bör arbetet särskilt vad gäller ungdomar enligt min mening också ges en sådan inriktning.

Det är som narkotikakommissionen förordar också viktigt att drogupplysningen kommer in som ett reguljärt inslag inom många verksamhetsområden. Skolan intar här en central roll och inom skolan måste drogproblemen behandlas i det vardagliga skolarbetet. Ett viktigt tillfälle för drogförebyggande insatser utgör vidare militärtjänstgöringen. Överbefälhavaren har också förklarat att han är beredd att inom ramen för befintliga resurser genomföra insatser i enlighet med narkotikakommissionens förslag. På liknande sätt bör drogupplysningen vara återkommande inslag exempelvis i olika yrkesutbildningar och vid fortbildning för olika personalkategorier.

2.2.2 Organisationslivets roll i drogupplysningen

Folkrörelserna och organisationslivet har en lång tradition när det gäller att aktivt motverka drogmissbruk. Under de senaste åren har drogfrågorna kommit att spela en särskilt framträdande roll i många organisationers verksamhet - kanske till stor del beroende på den uppmärksamhet som drogproblemen har fått genom de centrala kampanjer som socialdepartementet har genomfört. Det är min övertygelse att folkrörelsernas och organisationernas engagemang i drogfrågorna är en förutsättning för att det skall bli möjligt att komma till rätta med drogproblemen.

Organisationslivet i vårt land är rikt utvecklat och det finns många olika typer av organisationer med helt olika inriktning och verksamhet. Deras roll i det drogförebyggande arbetet varierar i hög grad och alla organisationer kan inte - och skall inte - arbeta på ett och samma sätt i detta arbete. Varje organisation och varje förening måste självständigt och utifrån sina

föresättningar få välja arbetssätt och insatser.

Många organisationer har sin huvudsakliga eller en väsentlig del av sin verksamhet direkt inriktad på drogområdet. Flera av dem har en huvudinriktning mot alkoholproblemen och några är mer speciellt inriktade på narkotikaproblemen. Det är självklart att dessa organisationer måste få fortsätta sitt värdefulla arbete. För merparten av organisationerna är emellertid drogområdet bara ett av många områden som kan tas upp i verksamheten. Under senare år har dock många sådana organisationer, t.ex. idrottsföreningar, fackföreningar och föräldraföreningar, känt det angeläget att arbeta med drogfrågorna. På detta sätt har det drogförebyggande arbetet nått nya grupper. Det är enligt min mening viktigt med ett fortsatt engagemang från organisationer som inte är specialinriktade på drogfrågorna.

Organisationerna behöver ett starkt stöd från samhällets sida för att kunna bedriva sin verksamhet. Det statliga stödet har stor betydelse i detta avseende och bör som jag föreslår i det följande förstärkas.

2.2.3 Grundprinciper för att följa missbrukets förändringar

För den statliga planeringen av insatser mot drogmissbruket och för riksdagens, regeringens och de statliga myndigheternas bedömningar av hur mål inom drogpolitiken nås behövs uppgifter om förändringar i drogkonsumtion och missbruk. Staten bör därför tillgodose detta behov och ansvara för att mer översiktliga uppgifter kan produceras och analyseras.

När det däremot gäller uppgifter som behövs lokalt och regionalt för att planera förebyggande insatser, behandlingsresurser eller andra åtgärder mot drogmissbruket har kommunerna och landstingen själva ansvaret för att samla in sådana. Staten bör dock kunna bidra till att det sker en metodutveckling beträffande insamling och analys av data. Genom sina myndigheter bör staten också kunna bistå huvudmännen med information om erfarenheter på andra håll och med underlag för att genomföra undersökningar m.m.

Både narkotikakommissionen och UNO har påpekat att en analys av missbrukets förändringar måste omfatta hela drogområdet, dvs. alkohol, narkotika, snifningspreparat och sömn- och rogivande läkemedel. Flera faktorer talar enligt min mening för ett sådant integrerat studium. Det är t.ex. viktigt att kunna studera om bruk och missbruk ändrar karaktär och om det sker övergångar från en drogtyp till en annan. Sådana förändringar är svåra att fånga om insatserna koncentreras till en begränsad del av drogområdet, t.ex. enbart till narkotikapreparaten. Det är också viktigt att få kunskap om i vilken utsträckning det finns ett samband mellan frekvent alkoholbruk och bruk eller missbruk av andra beroendeframkallande medel. Som UNO har visat genom sina undersökningar är stora delar av det tunga missbruket - inte minst narkotikamissbruket - ett blandmissbruk där

missbrukarna använder det preparat som finns lättast tillgängligt. Ett annat skäl som talar för ett integrerat studium av hela drogområdet är att i stort sett samma typ av mätinstrument och vetenskapliga metoder kan användas oavsett vilken drog det är fråga om. Redan nu gäller också att flera intervju- och enkätundersökningar samtidigt innehåller frågor om alkoholvanor och användning av narkotika, läkemedel och lösningsmedel.

Ett annat viktigt konstaterande är att det behövs många olika typer av information för att man skall kunna få en någorlunda riktig och nyanserad bild av de komplexa drogproblemen. UNO har i sina rapporter ingående beskrivit systemet av befintliga och tidigare använda metoder för att få information om narkotikaproblemet. I sin slutrapport har utredningen redovisat sin uppfattning om vilket system av indikatorer och instrument som behövs på central nivå för att ge en översiktlig beskrivning av situationen och av förändringar på narkotikaområdet. De instrument som utredningen föreslår är intervju- och enkätundersökningar, begränsade s.k. case-finding-undersökningar, statistik som utgör eller kan utgöra indikatorer på missbruk samt en systematiserad inrapportering av lokala och regionala uppgifter.

Jag delar UNO:s uppfattning om på vilket sätt man centralt bör kunna följa utvecklingen i framtiden. I sammanhanget bör särskilt betonas betydelsen av att systemet av undersökningar och metoder kontinuerligt utvecklas så att de på ett ändamålsenligt sätt speglar förändringarna av drogproblemen. Jag vill då också framhålla betydelsen av att utveckla metoderna för att studera alkoholkonsumtionens förändringar - inte minst när det gäller den s.k. icke-registrerade konsumtionen, t.ex. legalt hemtillverkade eller illegalt framställda alkoholdrycker.

En viktig aspekt av de integrerade studierna av drogmissbrukets förändringar gäller förskrivning och konsumtion av sömn- och rogivande medel. Narkotikakommissionen har påpekat att en alltför okritisk inställning till sådana droger kan innebära att kampen mot det illegala drogmissbruket försvåras. Kommissionen anser att det bl.a. därför är av yttersta vikt att komma tillrätta med psykofarmakamissbruket. Jag delar kommissionens uppfattning och förutsätter att också undersökningar och metoder för att i framtiden studera dessa frågor kan utvecklas. Den under hösten 1983 tillsatta läkemedelskommittén (Dir. 1983:59) kommer att närmare behandla detta.

2.2.4 Forskning och utvärdering

Uppgiften att följa drogmissbrukets förändringar har en nära koppling till drogforskningen. Såväl UNO som narkotikakommissionen har betonat behovet av en vetenskaplig förankring när det gäller att utveckla metoderna för detta arbete och för att på ett riktigt sätt kunna tolka de uppgifter som samlas in om drogutvecklingen.

Narkotikakommissionen har också ingående behandlat möjligheterna att utvärdera olika insatser på narkotikaområdet. I sitt slutbetänkande pekar kommissionen på de svårigheter som hänger samman med att genomföra utvärderingar. Kommissionen betonar särskilt att man inte får ha en övertro på utvärderingsarbete och att man måste acceptera att det finns åtgärder som det inte är möjligt att utvärdera på något rimligt sätt. Detta får emellertid inte innebära att man i samband med att insatser genomförs underlåter att diskutera möjligheterna av uppföljning eller utvärdering. I likhet med kommissionen anser jag att det är viktigt att forskningen kopplas in redan i samband med att olika insatser planeras och att data samlas in på ett sådant sätt att man åtminstone möjliggör uppföljning av en verksamhet.

Inom narkotikaforskningen pekar kommissionen på några områden som särskilt behöver uppmärksammas. Bland dessa kan nämnas forskning om droginformationen, forskning om orsakerna till att människor missbrukar droger, forskning om s.k. missbrukskarriärer - d.v.s. om vägen in i och ut ur missbruk - samt forskning om vilka effekter - önskvärda och icke önskvärda - olika drogpolitiska insatser har på drogbruket och på drogskadornas utveckling. Kommissionen understryker också värdet av att fortsätta strävandena mot tvärvetenskapliga forskningsprojekt, som på ett bredare sätt kan belysa hela missbruksproblemet.

Ett viktigt forskningsområde utgör också behandlingsforskningen. Inom detta område har ett förhållandevis omfattande forskningsarbete bedrivits under senare år bl.a. med medel från delegationen för social forskning (DSF). År 1982 påbörjades ett omfattande forskningsprojekt om hur det har gått för klienter sedan de lämnat behandlingshemmen. Detta s.k. BAK-projekt (Behandlingsforskning avseende klienter inom narkomanvården), som omfattar drygt 30 behandlingsenheter, beräknas vara avslutat under år 1987. Bland de projekt i övrigt som DSF har anslagit medel till kan nämnas undersökningar av behandlingsinnehåll och behandlingsprocesser, utvärdering av en s.k. vårdkedja, en undersökning av samtliga missbrukare som vårdats på en narkomanvårdsavdelning vid ett sjukhus samt en utvärdering av ett försök med kontraktsvård vid Ulleråkers sjukhus.

Det är enligt min mening viktigt att behandlingsforskningen kan fortsätta med samma bredd som den nu har fått. Härigenom skapas bättre möjligheter för bedömning av vilken inriktning som behövs för vårdarbetet på narkotikaområdet. Jag delar också kommissionens uppfattning om vilka övriga forskningsområden som behöver uppmärksammas. En del av problemen har karaktären av kartläggning eller utredning och det faller på berörda myndigheter att ta ansvar för att insatser kan göras. Andra problem kan sägas vara exempel på tillämpad forskning och åter andra faller inom ramen för den rena grundforskningen. Det är angeläget att CAN - som enligt förslagen i det följande bör följa missbruksutvecklingen på central nivå - i likhet med olika forskningsorgan och andra myndigheter känner ansvar för att våra kunskaper om narkotikaproblemen fördjupas.

2.2.5 Ansvarsfördelningen mellan myndigheter när det gäller droginformationen och att följa missbrukets förändringar

Ansvar att bedriva drogupplysning och att fördela statliga medel till organisationer och för olika informationsinsatser ligger som nämnts hos flera statliga myndigheter och organ. RAN-utredningen har föreslagit en rad förändringar av organisatoriskt slag. Förslagen berör främst socialstyrelsen, socialstyrelsens nämnd för alkoholfrågor (a-nämnden), skolöverstyrelsen (SÖ), statens ungdomsråd (SUR) och Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (CAN).

Ansvar att ta fram uppgifter om drogproblemets förändringar är också delat och berör till stor del samma myndigheter som fullgör insatser på informationsområdet. UNO och narkotikakommissionen har lämnat förslag som gäller denna fråga. I första hand avser deras förslag förändringar av CAN. Förslagen innebär att CAN ombildas till ett självständigt statligt organ. Vissa funktioner föreslås bli överförda till CAN från socialstyrelsen, SÖ, brottsförbyggande rådet (BRÅ) och försvarets forskningsanstalt (FOA).

Jag vill först mer översiktligt redovisa min syn på hur ansvarsfördelningen bör vara mellan de berörda myndigheterna och organen. De förändringar jag föreslår bör genomföras fr.o.m. den 1 juli 1985. Jag återkommer senare (avsnitt 2.3) med mer detaljerade förslag om hur arbetet bör läggas upp. I samband därmed redovisas också utredningsförslagen och remissinstansernas synpunkter.

Jag delar uppfattningen att ansvarsfördelningen för den statliga droginformationen måste markeras tydligare mellan berörda myndigheter och organ. Den nuvarande situationen innebär uppenbara risker för dubbelarbete eller gränstvister främst mellan socialstyrelsen, a-nämnden, SÖ och CAN. Dessa risker bör kunna minska, om man som RAN-utredningen föreslår avvecklar a-nämnden, för över vissa av nämndens uppgifter till socialstyrelsen samt klarare markerar socialstyrelsens och SÖ:s myndighetsansvar för drogupplysningen.

Framför allt socialstyrelsens centrala roll för drogupplysningen kommer att framstå tydligare, om vissa förändringar genomförs. Socialstyrelsens uppgift skall vara att ta ansvar för central planering och samordning av statens insatser. Bl.a. bör styrelsen få ansvar för att en långsiktig strategi för samhällets drogupplysning utarbetas.

SÖ har det centrala ansvaret för drogupplysningen inom skolan. Statsrådet Göransson kommer senare idag att föreslå att medel för en tjänst som finns inrättad i SÖ och som disponeras av CAN samt vissa verksamhetsmedel hos CAN fr.o.m. nästa budgetår får disponeras av SÖ. En sådan förändring bör innebära att risken för dubbelarbete minskar samtidigt som SÖ:s ansvar markeras tydligare.

Som en del i förslaget att avskaffa a-nämnden ligger att ett alkohol- och

narkotikapolitiskt råd skall inrättas. Rådet bör knytas till regeringen. I rådet bör ingå representanter för folkrörelser som arbetar med drogproblemen i sin verksamhet.

I likhet med RAN-utredningen anser jag att SUR:s roll bör kvarstå oförändrad. SUR bör således även i fortsättningen fördela medel för den droginformation som bedrivs av ungdomsorganisationerna.

CAN:s framtida roll kommer genom de lämnade förslagen att delvis förändras. För min del anser jag emellertid inte att CAN:s funktioner bör splittras upp i enlighet med RAN-utredningens förslag. Inte heller bör CAN ombildas till ett helt statligt organ som UNO och narkotikakommissionen har föreslagit. En splittring av CAN eller ett överförande till staten skulle enligt min bedömning innebära en försvagning av folkrörelsernas och organisationernas arbete i kampen mot drogmisshandlingen. För att fullfölja den påbörjade samordningen av de statliga informationsinsatserna inom den sociala sektorn bör dock CAN stå under socialstyrelsens överinseende i stället för SÖ:s.

CAN bör ha rollen av ett basfaktaförmedlande organ. En av huvuduppgifterna bör vara att samla svar för att följa och informera om drogproblemets förändringar. För att fullgöra sina uppgifter i detta avseende bör som UNO och narkotikakommissionen föreslagit vissa medel som disponeras av andra myndigheter föras över till CAN.

CAN:s upplysningsarbete på drogområdet bör förändras. Arbetet bör främst avse insatser för folkrörelser och organisationer. Härigenom kommer CAN att i informationsfrågor få en tydligare roll som serviceorgan för de egna medlemsorganisationerna.

2.3 Förslag till riksdagen

2.3.1 Socialstyrelsen får ett samlat ansvar för droginformationen

Mitt förslag: Socialstyrelsen skall ha ett samlat centralt ansvar för den statliga droginformationen. Styrelsen skall bedriva drogupplysning och fördela statliga bidrag för information om droger.

RAN-utredningens förslag: Samma som mitt förslag.

Remissinstanserna: Ingen av remissinstanserna har ifrågasatt socialstyrelsens roll. Det finns således inga invändningar mot utredningsförslagen i denna del.

Skäl för mitt förslag: Socialstyrelsen har ett centralt myndighetsansvar inom det drogpolitiska området. Som en viktig del i detta ansvar ingår ansvaret för den statliga droginformationen.

Eftersom många andra myndigheter och organ också arbetar med drogupplysning har rollfördelningen mellan socialstyrelsen och andra blivit

oklar. Oklarheterna gäller det statliga ansvaret för produktion och spridning av informationsmaterial, genomförandet av olika informationsinsatser och för metodutveckling och uppföljning av drogupplysningen. Organisationer har också ibland varit osäkra på vart man skall vända sig för att få bidrag till informationsinsatser.

Jag har i det föregående översiktligt beskrivit den ansvarsfördelning som bör gälla mellan berörda myndigheter och organ för de uppgifter som finns inom droginformationen. För att detta skall kunna förverkligas måste enligt min mening vissa organisatoriska förändringar genomföras. Dessa förändringar, som bör genomföras fr.o.m. den 1 juli 1985, kommer att skapa större klarhet om rollfördelningen och ger underlag för en effektivare administration av de statliga insatserna. Det innebär bl.a. att socialstyrelsens centrala roll för den statliga droginformationen markeras starkare än i dag.

Jag vill dock betona att detta inte betyder att all produktion av informationsmaterial och alla upplysningsinsatser skall göras av socialstyrelsen. Som jag nämnt tidigare bör drogupplysningen komma in som ett reguljärt inslag på många områden. Varje berörd myndighet måste därför ta ansvar för att informationsarbete kan bedrivas inom myndighetens ansvarsområde. Däremot bör en ökad samordning mellan olika myndigheter eftersträvas så att dubbelarbete kan undvikas. Socialstyrelsen bör, som jag strax återkommer till, ha ansvaret för ett sådant samordningsarbete.

Socialstyrelsens uppgifter inom droginformationen: Socialstyrelsen bör ansvara för översiktlig planering och samordning av den statliga droginformationen. I samråd med övriga berörda myndigheter bör styrelsen utarbeta en långsiktig strategi för drogupplysning i enlighet med narkotikakommissionens förslag (kommissionens PM nr 6). Arbetet bör syfta till en kontinuitet i upplysningen med början i lågstadiet och därefter en logisk, successiv uppföljning. Skolan och olika utbildningar blir centrala för en sådan strategi varför SÖ blir en nära samarbetspartner i detta arbete.

Styrelsen bör vidare bedriva upplysningsarbete som riktas till allmänheten och olika grupper i samhället. Arbetet bör bedrivas genom produktion av informationsmaterial och genom kurs- och konferensverksamhet. Styrelsen har härvid ett särskilt ansvar för utbildning och fortbildning i drogfrågor av de personalgrupper som finns inom styrelsens ansvarsområden. Styrelsen bör för statens räkning också ta ansvar för arbetsuppgifter som knyter an till den verksamhet som finns vid lokala och regionala centraler för utlåning eller förhyrning av ljudband, bildband, filmer m.m. (AV-centraler) eller motsvarande.

När socialdepartementet avslutade sin aktion mot droger övertog styrelsen bl.a. distributionen av aktionens informationsmaterial. Materialet omfattade också material för upplysning inom skolans område. Socialstyrelsen bör som hittills distribuera detta skolmaterial. Styrelsen har också fått i uppdrag att producera motsvarande material för gymnasieskolan. Även detta arbete

bör fullföljas av styrelsen. Ansvaret för övriga material som gäller drogupplysningen inom skolan bör i huvudsak åvila SÖ. Arbetet med dessa material skall givetvis ske i nära samarbete mellan socialstyrelsen och SÖ.

En viktig del av socialstyrelsens samordnande insatser för drogupplysningen skall vara att sammanställa kataloger eller motsvarande över informationsmaterial. Katalogerna bör distribueras till eller kunna rekvireras av olika intressenter inom drogupplysningsområdet.

Socialstyrelsen skall också fördela statsbidrag till främst organisationslivet för olika informationsinsatser. Reglerna för statliga bidrag återkommer jag till i det följande.

Socialstyrelsen skall vidare stimulera utvecklingen av metoderna för droginformation samt bevaka att det sker en uppföljning av genomförda insatser. En viktig funktion bör härvid vara att sprida erfarenheter till organisationer och berörda myndigheter.

Preliminär medelsberäkning för budgetåret 1985/86: Inom socialstyrelsen inrättades år 1981 fem tjänster för styrelsens arbete med droginformationen. Som en följd av de vidgade arbetsuppgifterna behöver antalet tjänster utökas. Till styrelsen bör därför för budgetåret 1985/86 beräknas lönedel för ytterligare fyra heltidstjänster. Dessa resurser frigörs dock om a-nämnden avvecklas. Styrelsen bör således för nästa budgetår få disponera lönedel motsvarande nio heltidstjänster för drogupplysning och angränsande uppgifter. Jag avser att lämna förslag om kostnaderna för detta i samband med 1985 års budgetproposition.

För styrelsens verksamhet inom området bör drygt 1 milj. kr. beräknas för nästa budgetår. En närmare beräkning återkommer jag till i samband med nästa års budgetproposition.

Jag vill i anslutning till de nu redovisade beräkningarna erinra om att socialstyrelsen numera kan ta ut avgift för material som distribueras och att en viss del av intäkterna får disponeras för verksamhet inom styrelsens ansvarsområde.

2.3.2 A-nämnden avvecklas - ett alkohol- och narkotikapolitiskt råd inrättas

Mitt förslag: Socialstyrelsens nämnd för alkoholfrågor (a-nämnden) avvecklas. Nämndens roll som initiativtagare och talesman för folkrörelserna i drogfrågor övertas av ett alkohol- och narkotikapolitiskt råd som knyts direkt till regeringen.

RAN-utredningens förslag: Samma som mitt förslag.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna har tillstyrkt förslaget. Några remissinstanser tillstyrker under förutsättning att erforderliga kansliresurser ställs till organisationernas förfogande för det nyinrättade rådet. Bland dem som avstyrker förslaget förordar ett par att a-nämnden omvandlas till ett alkoholpolitiskt råd av den typ som alkoholpolitiska utredningen föreslog.

Skäl för mitt förslag: A-nämnden gavs år 1977, utöver uppgiften att fördela statsbidrag för droginformation, befogenheter för att i vissa avseenden kunna fungera som socialstyrelsens främsta resurs inom alkoholpolitiken. Bl. a. skulle man å styrelsens vägnar vara beredande organ i anslagsfrågor och ta initiativ på alkoholpolitikens område. Detta har ibland skapat en oklar rollfördelning mellan nämnden, socialstyrelsen som verk och verkets styrelse.

A-nämndens roll som initiativtagare inom alkoholpolitiken har med tiden försvagats. Efter hand har fördelningen av statsbidrag för informationsprojekt blivit den klart dominerande uppgiften.

Det finns således skäl för att a-nämnden avvecklas. Detta bör ske vid utgången av budgetåret 1984/85. Som jag nämnt tidigare bör ansvaret för fördelningen av statsbidrag därefter åvila socialstyrelsen. Detta markerar samtidigt styrelsens centrala roll för den statliga droginformationen. Uppgiften att i anslagsfrågor och alkoholpolitiska frågor tala för socialstyrelsen bör givetvis ligga på styrelsen själv.

A-nämndens uppgift att fungera som initiativtagare och talesman för folkrörelserna i drogfrågor bör läggas på ett alkohol- och narkotikapolitiskt råd. I rådet bör ingå representanter för folkrörelser och organisationer som i sin verksamhet arbetar med drogfrågor antingen som en huvudfråga eller som en av flera uppgifter. Representanterna i rådet bör utses av regeringen efter förslag av berörda organisationer. Genom att knyta rådet till regeringen skapas möjligheter till direktkontakter i olika drogpolitiska frågor mellan folkrörelser och regeringen. Rådet blir härigenom ett forum för ömsesidig information om pågående och planerad verksamhet samt för diskussion om behov av åtgärder. I rådet bör också kunna tas upp olika förslag om t.ex. undersökningar av utvecklingen på drogområdet. I anslutning härtill kan avrapportering ske till rådet från olika myndigheter och organ, t.ex. socialstyrelsen och CAN, som underlag för diskussionerna.

I och med att a-nämnden avvecklas frigörs medel motsvarande kostnaden för fem tjänster vid socialstyrelsen. Medel motsvarande fyra av dessa bör som redovisats i det föregående utnyttjas inom styrelsen för de utökade uppgifter inom drogupplysningen som styrelsen kommer att få om de föreslagna förändringarna genomförs och för att administrera statsbidragsansökningar till droginformation. Medel motsvarande kostnaderna för den återstående bör få utnyttjas av CAN för utökad service i drogupplysningsfrågor för främst medlemsorganisationerna.

2.3.3 Nya regler för statsbidrag

Mitt förslag: Statsbidrag för droginformation skall i huvudsak lämnas till projekt där informationen är verksamhetsanknuten. Sådana bidrag fördelas av socialstyrelsen till riksorganisationer och till kommuner som genomför projekt i samverkan med lokala föreningar. Socialstyrelsen bör därutöver få möjlighet att på annat sätt fördela medel för drogupplysning samt få disponera en viss del av anslaget för metodutveckling och uppföljning av projekt.

Statsbidrag till ungdomsorganisationernas droginformation bör som hittills fördelas av Statens ungdomsråd (SUR).

Beslut om fördelning av bidrag bör inte kunna överklagas.

RAN-utredningens förslag: Statsbidrag skall bara kunna sökas av riksorganisationer eller kommuner i samverkan med det lokala föreningslivet. För kommuner som söker bidrag bör krav ställas på en hälftenfinansiering från kommunens sida. SUR behåller fördelningen av informationsbidrag till ungdomsorganisationerna. Besluten om bidrag genom SUR bör inte kunna överklagas. En viss summa av anslaget bör avsättas för uppföljning m.m.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser tillstyrker att bidragsreglerna förenklas. Flertalet accepterar också i huvudsak utredningens förslag om de grundläggande principerna för hur reglerna bör utformas. Många har emellertid lämnat kompletterande synpunkter när det gäller utformningen av reglerna. Några har lämnat förslag till mer exakt utformning, andra har påpekat att reglerna inte får bli för stelbenta. Många avstyrker med olika motivering förslaget om kommunal delfinansiering.

Skäl för mitt förslag: Det nuvarande systemet för statsbidrag till droginformation är administrativt omfattande. Många ansökningar måste behandlas vid varje ansökningstillfälle. Ett stort antal projekt har fått relativt små bidrag vilket har uppfattats som en splittring av möjligheterna att göra mera långtgående insatser. En förenkling av gällande bidragsregler borde kunna föra med sig en effektivisering. Samtidigt åstadkommer man härigenom ökade möjligheter till samordning och överblick.

Statsbidrag bör som tidigare nämnts i första hand lämnas till verksamhetsanknuten information. Detta bör i princip kunna genomföras med de förslag som RAN-utredningen har lämnat. Inriktningen av bidragen bör således kunna fastställas av riksdagen. Detta kan ske i samband med riksdagens behandling av budgetpropositionen. Jag återkommer i samband med 1985 års budgetproposition med förslag om vilken inriktning bidragen bör ha under de närmaste åren.

Statsbidrag bör vidare i enlighet med RAN-utredningens förslag kunna lämnas till riksorganisationer och till kommuner som i samverkan med det

lokala föreningslivet genomför projekt. Jag instämmer dock i bl.a. socialstyrelsens synpunkt att vissa ytterligare preciseringar bör göras. Således bör en viss flexibilitet åstadkommas i systemet så att bidrag inte bara blir möjliga genom riksorganisationer och kommuner. Socialstyrelsen bör således få möjligheter att göra undantag från grundregeln. Härigenom får styrelsen bl.a. möjlighet att ge bidrag till projekt som är av utvecklingskaraktär eller till verksamheter som anses betydelsefulla men som av olika skäl inte kan genomföras i samverkan med en kommun. Jag utgår från att främst primärkommuner kommer att medverka i lokala projekt, men som socialstyrelsen påpekar bör landstingskommuner inte uteslutas från bidrag.

Krav på kommunal delfinansiering kan också vara ett hinder för att betydelsefulla verksamheter kan starta. Jag anser således att reglerna inte bör innehålla några sådana krav. Jag utgår dock från att de nya reglerna för med sig att kommuner som sanktionerar projekt i de flesta fall också kommer att ta på sig ett ekonomiskt ansvar.

Jag anser vidare att en viss summa av informationsanslaget bör reserveras för uppföljning och erfarenhetsspridning av genomförda projekt. Socialstyrelsen bör därför få disponera medel ur anslaget för sådana uppgifter liksom för viss metodutveckling. Jag återkommer med förslag om detta i samband med nästa års budgetproposition.

Det är viktigt att drogfrågorna kan integreras som en del i ungdomsorganisationernas verksamhet. SUR har överblick över förhållandena i ungdomsgrupperna och kan bedöma hur man på bästa sätt kan utnyttja de medel för droginformation som fördelas av SUR. Bidragsfördelningen är sedan tidigare administrativt enkel. Jag delar därför uppfattningen att SUR även fortsättningsvis bör fördela medel för droginformation till ungdomsorganisationerna.

SUR:s beslut om statsbidrag för droginformation kan enligt gällande regler överklagas till regeringen. A-nämndens beslut kan däremot inte överklagas. De förenklade reglerna för den framtida statsbidragshanteringen motiverar inte heller att någon besvärsmöjlighet införs för de bidrag socialstyrelsen skall besluta om. För att reglerna skall stämma överens mellan olika myndigheter bör besvärsmöjligheten i samband med SUR:s beslut om bidrag tas bort. Detta är också i linje med den allmänna strävan att minska antalet besvärssärenden som avgörs av regeringen.

Sedan år 1978 har a-nämnden vid sidan av medel över statsbudgeten disponerat medel från allmänna arvsfonden för försöksverksamhet med fritidsaktiviteter. Under innevarande budgetår disponerar nämnden 6,3 milj.kr. för detta ändamål. RAN-utredningen har föreslagit att medel, lägst i nivå med nuvarande, även i fortsättningen utgår ur allmänna arvsfonden för verksamhet inom drogområdet. Dessa medel bör enligt utredningen fördelas till kommuner med hög ungdomsarbetslöshet.

Genom arvsfondsmedel görs omfattande insatser inom barn- och ung-

domsområdet. Under de senaste två åren har regeringen beslutat om medel till försöks- och utvecklingsarbete som nära ansluter till utredningens förslag och som på olika sätt för med sig att drogmissbruk kan förebyggas. Bl.a. har ett utvecklingsarbete påbörjats om verksamheten vid fritidsgårdar och ett inom idrottsrörelsen. Jag kommer därutöver att i det följande föreslå att medel ställs till förfogande för en utveckling av metoderna för tidiga insatser bland ungdomar som löper risk att utveckla ett drogmissbruk varvid främst organisationslivet bör engageras. Jag vill också erinra om att regeringen givit barn- och ungdomsdelegationen i uppdrag att under budgetåren 1984/85 och 1985/86 fördela 27 milj.kr. för sysselsättningsskapande insatser bland ungdomar. Dessa satsningar täcker det förslag som utredningen lämnat.

2.3.4 CAN - förmedlare av basfakta och serviceorgan för organisationer

Mitt förslag: Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning(CAN) skall kvarstå som ett folkrörelseorgan. CAN skall ha rollen som förmedlare av basfakta på drogområdet. En av huvuduppgifterna skall vara att samlat följa och sprida information om förändringarna på drogområdet. CAN skall också vara ett serviceorgan för folkrörelser och organisationer i deras droginformation. CAN skall stå under inseeende av socialstyrelsen.

RAN-utredningens förslag: CAN bör renodlas till ett folkrörelseorgan. Uppgifter som är av myndighetskaraktär bör föras över till SÖ och socialstyrelsen. Biblioteket och dokumentationscentralen bör flyttas över till Stockholms universitet.

UNO:s förslag: En myndighet eller ett organ bör tilldelas ansvaret att samlat följa drogutvecklingen för hela drogområdet. Uppgiften bör tilldelas ett statligt organ som läggs under socialstyrelsen och som bildas ur CAN och vissa funktioner som finns hos andra myndigheter.

Narkotikakommissionens förslag: I princip samma förslag som UNO. CAN ombildas till ett statligt organ med uppgift att förmedla basfakta från bl.a. drogforskningen till olika avnämare. En av huvuduppgifterna skall vara att samla, sammanställa och sprida uppgifter om drogutvecklingen.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna har avstyrkt RAN:s förslag att splittra CAN. Ett tiotal har tillstyrkt förslaget. Av dessa har två i sina remissvar lämnat med alternativförslag som innebär att CAN skulle få rollen som ett organ för samverkan mellan samhälle och folkrörelser när det gäller forskning och dokumentation. Två remissinstanser har föreslagit att man behåller ett till stora delar icke splittrat CAN som ombildas till ett statligt organ.

Remissvaren på UNO:s och kommissionens slutbetänkanden är samstämmiga. Alla remissinstanser som uttalat sig i frågan anser att ansvaret att följa drogutvecklingen bör tilldelas en myndighet eller ett organ. Med undantag för ett par remissinstanser anser alla också att uppgiften bör omfatta hela drogområdet inklusive alkoholkonsumtionen. En majoritet av remissinstanserna förordar att CAN ges detta samlade ansvar. Flertalet kan dock inte acceptera att CAN ombildas till ett nytt statligt organ utan anser att CAN bör kvarstå som folkrörelseorgan.

Skäl för mitt förslag: CAN bedriver ett omfattande arbete inom droginformationens område. Verksamheten har emellertid inslag av arbetsuppgifter som faller inom socialstyrelsens och SÖ:s ansvarsområden. Som jag nämnt tidigare behöver gränserna för ansvaret därför dras upp tydligare.

CAN:s roll bör i första hand vara att förmedla basfakta om drogproblemen till olika målgrupper. CAN blir härmed en länk mellan forskningen och andra dataproducerer å ena sidan och myndigheter, organisationer, massmedier m.fl. å den andra. Redan inom ramen för den nuvarande verksamheten har CAN till stor del denna roll. CAN bör således kunna utnyttja sina resurser - bibliotek, dokumentationscentral och ett nära samarbete med drogforskningen - och sina tidigare erfarenheter i detta arbete.

När det gäller frågan om att följa drogproblemens förändringar konstaterade UNO och narkotikakommissionen att det inte finns någon myndighet eller något organ som fullgör uppgiften att för hela drogområdet samlat följa de förändringar som sker, trots att ett 20-tal myndigheter och organ inom den statliga sektorn genomför olika undersökningar och samlar in statistiska uppgifter. Jag delar bedömningen att det är värdefullt att få en kontinuerlig och samlad uppföljning av förändringar inom drogområdet. Om detta skall bli möjligt bör *en* myndighet eller *ett* organ tilldelas ansvaret.

CAN:s resurser och erfarenheter av att förmedla basfakta bör utnyttjas i detta sammanhang. Jag anser det därför lämpligt att CAN får det samlade ansvaret att följa drogutvecklingen. Det innebär att CAN fortlöpande skall inhämta och analysera resultat från forskning och undersökningar, statistik från olika områden och andra uppgifter som ger kunskap om droganvändning och missbruk.

För att förstärka CAN:s möjligheter att fullgöra uppgiften att samla och sammanställa data om drogproblemens förändringar bör vissa resurser som i dag finns på andra myndigheter föras över till CAN. Förbundet bör således ansvara för de elevundersökningar som administreras av SÖ, för värnpliktsundersökningarna som FOA ansvarar för samt för en del av det metodutvecklingsarbete som hittills genomförts av BRÅ. I denna fråga har jag samrått med statsrådet Göransson och cheferna för försvars- och justitiedepartementen.

Uppgiften att administrera det av UNO och kommissionen föreslagna

regionala rapporteringssystemet bör också föras till CAN. När resurser på detta sätt samlas under samma organ skapas bättre förutsättningar för att de medel som finns tillgängliga utnyttjas på ett rationellt sätt. Utgångspunkterna bör också bli bättre för att utveckla metoder och system för insamling och analys av data. En viktig uppgift bör vara att utveckla metoderna för att studera alkoholkonsumtionen, inte minst dess fördelning mellan olika grupper i befolkningen och den s.k. icke-registrerade konsumtionen. CAN bör också låta genomföra olika undersökningar i dessa avseenden.

Genom de nu föreslagna förändringarna kommer samhället att med tiden kunna förfoga över ett expertorgan när det gäller data om drogproblemen som inte finns i dag. Det innebär att många myndigheter kan vända sig till CAN inte bara för att få uppgifter om droger utan också för att få råd om hur man på bästa sätt skall kunna erhålla ny kunskap. Många kostsamma engångsundersökningar som på uppdrag av bl.a. olika kommittéer och myndigheter hittills utförts av olika undersökningsinstitut torde kunna undvikas. Funktionen att samlat följa missbrukets och andra drogproblems förändringar kommer härmed att ges en betydligt bättre kontinuitet än hittills.

Att ansvaret att samlat följa utvecklingen förläggs till CAN innebär inte att olika myndigheter skall upphöra att ta fram uppgifter om drogproblemen. Varje myndighet skall som hittills ansvara för att producera data som belyser situationen inom myndighetens ansvarsområde. Socialstyrelsen skall t.ex. även i fortsättningen ta fram statistik som krävs för att styrelsen skall kunna fullgöra sin uppgift som ansvarig myndighet inom drogområdet. CAN:s roll blir till stor del att samla uppgifter som produceras av andra. Detta kräver ett nära samarbete med forskningen och berörda myndigheter. Med tanke på den roll som socialstyrelsen har som ansvarig myndighet för samhällets drogpolitik måste CAN:s insatser att samla data göras i särskilt nära samarbete med styrelsen.

Vid sidan av uppgiften som basfaktaförmedlare bör CAN ha kvar uppgifter av drogupplysningskaraktär även i framtiden. Dessa uppgifter bör dock i huvudsak vara ett stöd åt föreningslivet. CAN bör i drogupplysningsfrågor främst vara ett serviceorgan åt organisationer som i sin verksamhet vill bedriva drogupplysning. I anslagsframställningen för budgetåret 1985/86 har CAN också hemställt om ytterligare medel för att förbättra servicen mot organisationslivet.

I likhet med flertalet remissinstanser anser jag att CAN:s folkrörelseanknytning bör bevaras. Härigenom kan CAN med sin basfaktaförmedlande roll bli ett organ för samverkan mellan samhälle och folkrörelser när det gäller drogforskning och övrig produktion av basfakta. Rollen som serviceorgan mot organisationslivet är i sig själv en folkrörelseuppgift.

CAN bör dock i enlighet med RAN-utredningens förslag få socialstyrelsen som överinseende myndighet i stället för SÖ. Därmed samlas de statliga

informationsinsatserna på området under samma myndighet så att samordning och överblick kan underlättas.

Organisatoriska konsekvenser: För uppgiften att förmedla basfakta i drogfrågor behövs en stor del av de personalresurser som redan nu finns i CAN. För att samla data behövs således personal vid biblioteket och dokumentationscentralen samt forskningssekreterare. För att i lämpliga former kunna sprida kunskaperna till olika grupper behövs funktioner motsvarande redaktören för tidskriften och pressekreteraren. För att sprida data lokalt och regionalt torde det också vara lämpligt att den regionanknutna verksamheten, bl.a. länsombuden, blir kvar inom CAN. Vidare krävs viss administrativ personal för att CAN:s självständiga ställning skall kunna bevaras. Jag utgår härmed från att personalresurser och övriga resurser anpassas till den inriktning av verksamheten som jag nu föreslagit.

Genom tillskottet av uppgifter från andra myndigheter tillförs CAN främst vissa medel för undersökningar och metodutveckling. Medel för en heltidstjänst som nu disponeras av FOA bör dessutom tillföras verksamheten.

Arbetet att samla in, sammanställa och analysera data om utvecklingen är till väsentlig del av forskningskaraktär. Inte minst frågor om att utveckla undersökningsmetoderna inom området kräver en vetenskaplig förankring. Inom CAN finns redan nu ett vetenskapligt råd som består av företrädare för drogforskningen. Detta råd bör ges ansvar för att arbetet får den vetenskapliga kvalitet som är nödvändig.

För att ytterligare ta fasta på behovet av forskningsanknytning för de delvis nya uppgifter som CAN får anser jag att CAN:s styrelse bör förstärkas med ytterligare två företrädare för drogforskningen. Jag anser att UHÄ bör utse dessa jämte ersättare för dem. En sådan förstärkning av CAN:s styrelse förutsätter en ändring av CAN:s stadgar. En stadgeändring kräver ombuds-församlingens godkännande. Efter underhandskontakter med CAN:s styrelse har jag erfarit att styrelsen inför nästa ombuds-församling (december 1984) kommer att presentera ett förslag om en stadgeändring av det slag jag nu nämnt.

Uppgiften att utgöra ett serviceorgan i drogfrågor för organisationerna fullgörs till viss del inom CAN redan nu. Denna servicefunktion bör dock som jag nyss nämnt förstärkas ytterligare. Detta kan ske dels genom omfördelning av resurser inom CAN, dels genom att vissa medel som finns inom informationsområdet, men utanför CAN, får disponeras för ändamålet. Hit räknas bl.a. medel motsvarande kostnaderna för en tjänst som nu finns inrättad vid socialstyrelsen med placering på a-nämndens kansli.

Narkotikakommissionen har föreslagit att medel för en tjänst som nu finns inrättad vid socialstyrelsen bör föras till CAN för att CAN därigenom skall ges möjligheter att fullgöra uppgiften att följa alkoholkonsumtionens förändringar. Socialstyrelsen har i sitt remissvar påtalat att en heltidstjänst

inte ägnas åt detta. Arbetsuppgifterna att följa konsumtionsutvecklingen är nära kopplad till inhämtande av andra uppgifter som behövs för den kontroll som socialstyrelsen har att fullgöra på alkoholområdet. Mot bakgrund härav anser jag att socialstyrelsen även i fortsättningen bör få förfoga över dessa medel. Jag förutsätter dock att det samarbete rörande statistikproduktionen som redan finns mellan styrelsen och CAN fördjupas och utvecklas.

Preliminär medelsberäkning för budgetåret 1985/86: CAN bör för sin verksamhet under nästa budgetår få disponera lönemedel motsvarande 20 heltidstjänster. Utöver medel för personal kan bidraget för CAN:s verksamhet preliminärt beräknas till 3,4 milj.kr. Av dessa medel bör CAN disponera minst 800 000 kr. för undersökningar, övrig datainsamling, metodutveckling m.m. i syfte att följa drogproblemens förändringar. Jag återkommer till detta i samband med 1985 års budgetproposition.

2.4 Vissa uppgifter för riksdagens information

2.4.1 En särskild informationsinsats till massmedierna

Massmedierna har en viktig funktion också när det gäller opinionsbildningen på drogområdet. Narkotikakommissionen har särskilt uppmärksammat detta. Kommissionen har föreslagit att narkotikafrågorna i högre grad än nu bör föras in i utbildningen vid journalisthögskolorna och vid Institutionen för fortbildning av journalister (FOJO) samt att en särskild informationsinsats görs under en begränsad tid.

Jag delar uppfattningen att massmedierna kan spela en central roll för opinionsbildningen på narkotikaområdet. Det finns många journalister som har gjort ett insiktsfullt arbete inom detta område. Det är dock viktigt att många inom denna yrkesgrupp har aktuella kunskaper om narkotikaproblemen.

I enlighet med kommissionens förslag bör därför en ettårig informationsinsats riktad till massmedierna genomföras. CAN, som tidigare tagit liknande initiativ främst på alkoholområdet, bör få i uppdrag att genomföra arbetet. Jag har för avsikt att senare idag föreslå regeringen att CAN får disponera 250 000 kr. för att under kalenderåret 1985 genomföra uppdraget. Beloppet bör belasta den medelsram om 15 milj. kr. som genom riksdagens beslut finns till förfogande på justitiedepartementets huvudtitel för innevarande budgetår för insatser på narkotikaområdet.

2.4.2 Droginformation inom försvaret

Narkotikakommissionen har också föreslagit en rad åtgärder för att öka informationsinsatserna på drogområdet vid de militära förbanden. Kommissionen konstaterade att militärtjänstgöringen utgör ett unikt tillfälle att förmedla drogupplysning till ett stort antal personer. Enligt kommissionens

mening har detta hittills inte utnyttjats i tillräckligt hög grad.

Kommissionen har föreslagit bl.a. att militärmyndigheterna gör en inventering av de nuvarande insatserna i fråga om drogupplysning och drogförebyggande insatser. Utifrån vad man hittills gjort bör man centralt och lokalt utarbeta handlingsprogram i syfte att få in drogfrågan som ett reguljärt inslag i verksamheten. Insatserna i samband med värnpliktsutbildningen bör enligt kommissionens mening ingå som ett led i den långsiktiga strategi för drogupplysningen som socialstyrelsen får ansvar för att bygga upp.

Efter samråd med chefen för försvarsdepartementet får jag anföra följande.

Någon enhetlig informationsinsats från försvarets sida inom samtliga försvarsgrenar har hittills inte genomförts. Kampanjen Armén spolar kröken har dock bedrivits sedan utbildningsåret 1980/81 med medel från a-nämnden och Systembolaget. Kampanjmaterialet har nu setts över och omarbetats. En ny kampanj pågår fr.o.m. utbildningsåret 1984/85. Inom försvarsstaben planerar man vidare att utarbeta en särskild narkotikahandbok. Handboken skall ge underlag för hur man skall arbeta med narkotikaproblem vid förbanden. Genom kommissionens förslag har Värnpliktiga arbetsgruppen (numera Sveriges centrala värnpliktsråd) under de senaste två åren genomfört olika informationsinsatser och startat lokala verksamheter i drogförebyggande syfte vid flera förband. Vid förbanden förmedlas också i vissa fall drogupplysning i samband med utbildningen. Upplysningsarbetets omfattning varierar dock i hög grad mellan förbanden.

En rad insatser pågår således för att förbättra drogupplysningen vid de militära förbanden. Den planerade narkotikahandboken bör kunna ligga till grund för en intensivare verksamhet. Olika handlingsprogram bör härvid utvecklas för insatser från militärmyndigheternas sida. Som hittills bör också Sveriges centrala värnpliktsråd få medel för sina insatser. Under innevarande budgetår disponerar rådet 200 000 kr. av den medelsram om 15 milj. kr. som finns på justitiedepartementets huvudtitel. Dessa medel bör dock fr.o.m. nästa budgetår utgå inom utgiftsramen för det militära försvaret, vilken därför bör tillföras motsvarande medel. Överbefälhavaren har också i sitt remissvar på kommissionens slutrapport uttalat att han är beredd att i enlighet med kommissionens förslag och riktlinjer medverka i samhällets drogförebyggande verksamhet genom drogupplysning m.m. i samband med värnpliktsutbildningen. Kostnaderna för dessa insatser bör bestridas inom ramen för försvarsbudgeten.

2.4.3 Undersökningar av värnpliktsinskrivna

FOA:s undersökningar av de värnpliktsinskrivnas narkotikavanor har pågått sedan år 1970. Undersökningarna har allmänt bedömts tillhöra de mest värdefulla när det gäller att följa drogmissbrukets förändringar.

FOA har utifrån sina utgångspunkter bedömt att undersökningarna inte längre kan prioriteras inom forskningsanstaltens medelsram. UNO och narkotikakommissionen har föreslagit att undersökningarna bör fortsätta och att ansvaret för verksamheten bör ligga hos det organ som får ansvaret att samlat följa drogutvecklingen.

Jag delar uppfattningen att undersökningarna av värnpliktsinskrivna bör fortsätta. I det föregående har jag föreslagit att ansvarsfrågan och medelstilldelning fr.o.m. budgetåret 1985/86 blir löst i enlighet med UNO:s och kommissionens förslag. I avvaktan på detta har regeringen beslutat att FOA får disponera 300 000 kr. för att genomföra undersökningen under innevarande budgetår. Beloppet har beräknats på den medelsram om 15 milj. kr. som disponeras för insatser på narkotikaområdet.

2.4.4 Ett regionalt rapporteringssystem

UNO och narkotikakommissionen har konstaterat att befintliga metoder för att följa drogutvecklingen bl.a. är relativt långsamma och kostsamma. De har därför fört fram idén om ett nytt rapporteringssystem som bygger på inrapportering av lokala kunskaper om förändringar i drogsituationen. Ett sådant system torde till förhållandevis låga kostnader kunna ge snabb information om främst förändringar i missbruket. Systemet kan ses som ett förvarningssystem som ger besked om att nya preparat kommer in på narkotikamarknaden eller att det sker plötsliga svängningar i missbruksläget. Framför allt kan det bidra till att man kan följa missbruksförändringar i ungdomsgrupperna där förändringar sker snabbast och där helt nya missbruksbeteenden vanligen uppträder först.

Inom socialdepartementet har en arbetsgrupp provat hur ett sådant system bör utformas. Arbetsgruppen har genomfört en provundersökning med ett måttillfälle i juni och ett i september 1984. En rapport om de vunna erfarenheterna kommer inom kort att presenteras. Enligt preliminära uppgifter är erfarenheterna övervägande positiva. Efter vad jag inhämtat kommer gruppen att föreslå att systemet startas i mera reguljära former.

I det föregående har jag redovisat att CAN bör få disponera medel för att samla in uppgifter med denna nya metod. Jag har härvid beräknat medel för verksamheten fr.o.m. budgetåret 1985/86. Arbetet bör dock påbörjas snarast möjligt. Jag avser därför senare idag föreslå regeringen att CAN får disponera 150 000 kr. för att kunna påbörja sitt arbete med systemet redan fr.o.m. den 1 januari 1985. Beloppet bör belasta medelsramen om 15 milj. kr. som disponeras för insatser på narkotikaområdet. CAN:s uppläggning av verksamheten bör kunna bygga vidare på de erfarenheter som arbetsgruppen vunnit genom sina provundersökningar.

3. Behandling av narkotikamissbrukare

3.1 Utgångspunkter

3.1.1 Utredningsarbete inom vårdområdet

Narkotikakommissionens direktiv omfattade inte vårdfrågorna. Dessa skulle i stället beredas i socialdepartementet. Detta uppdrag har fullföljts dels - vad avser de mer långsiktiga frågorna - genom socialberedningens arbete, dels genom en särskild arbetsgrupp i socialdepartementet. Socialberedningens arbete pågår fortfarande. Beredningen överlämnade i augusti i år ett betänkande (SOU 1984:64) om den psykiatriska vårdlagstiftningen och i september ett betänkande (Ds S 1984:15) Socialtjänstens insatser för ungdomar - Vissa frågor i samband med missbruk och kriminalitet. Dessa båda betänkanden remissbehandlas f.n. I sitt fortsatta arbete återkommer beredningen till frågor som rör socialtjänstreformen och kommer i anslutning härtill bl.a. att uppmärksamma lagen (1981:1243) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) och ytterligare frågor som rör lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Beredningens slutbetänkande väntas under första halvåret 1985.

Den särskilda arbetsgruppen inom socialdepartementet inrättades i april 1983. Den har haft i uppdrag att lämna förslag till hur narkomanvården kan utvecklas och effektiviseras, samt att föreslå utvecklingsinsatser inom angelägna områden. Gruppen har bestått av företrädare för socialdepartementet, justitiedepartementet, socialstyrelsen och kriminalvårdsstyrelsen. Arbetsgruppens arbete har varit uppdelat i två faser. I promemorian Offensiv narkomanvård (socialdepartementet, juni 1983) lämnades förslag till särskilda utvecklingsinsatser inom öppenvården. Regeringen anvisade därefter 4,5 milj.kr. för budgetåret 1983/84 för detta ändamål.

Arbetsgruppen överlämnade i maj 1984 sin slutrapport (Ds S 1984:11) Offensiv narkomanvård II. Rapporten innehåller en beskrivning av olika delar av narkomanvården. Arbetsgruppen har analyserat vilka brister som finns när det gäller vården av missbrukare samt lämnat förslag till olika utvecklingsinsatser. Förslagen berör i huvudsak öppenvården.

Narkotikakommissionen har också behandlat vissa vårdfrågor. I promemorian (PM nr 7) Lokala insatser mot narkotikamissbruket behandlas bl.a. förebyggande insatser, ingripanden i tidiga skeden av missbruk bland ungdomar samt lokal samordning av arbetet mot narkotikamissbruk. Kommissionen har vidare gjort vissa överväganden bl.a. när det gäller LVU. I promemorian (PM nr 11) Insatser inom kriminalvården m.m. föreslås också förändringar i LVU och LVM. Kommissionen föreslår vidare ett tillägg till hälso- och sjukvårdslagen (HSL). Ett förslag i den sistnämnda frågan har i september i år av regeringen överlämnats till lagrådet för yttrande.

PM nr 7 överlämnades till socialberedningen för vidare överväganden.

Beredningen har redovisat sina synpunkter på denna promemoria i det nyss nämnda delbetänkandet rörande socialtjänstens insatser för ungdomar. Beredningens betänkande är nu på remiss. PM nr 7 har bifogats remissen.

Jag kommer i det följande att behandla kommissionens allmänna överväganden samt arbetsgruppens överväganden och förslag.

3.1.2 Utvecklings- och försöksverksamhet inom narkomanvårdsområdet under budgetåret 1983/84

Som tidigare nämnts anvisade regeringen 4,5 milj.kr. för utvecklingsinsatser inom narkomanvårdsområdet under budgetåret 1983/84. Socialdepartementet har fördelat dessa medel till 16 olika utvecklings- och försöksprojekt i 15 kommuner.

Åtta kommuner har fått stöd för att kunna utveckla kompetens för socialt fält- och behandlingsarbete inom socialtjänsten samt för att åstadkomma en effektivare samordning av de lokala resurserna i missbruksarbetet. Försöksverksamheten omfattar bl.a. ett utbildningsprogram i fem kommuner, som har avdelat särskilda socialsekreterare för ungdoms- och missbruksarbetet. Socialstyrelsen har projektanställt en handledargrupp som fortlöpande ger dessa socialsekreterare metodhandledning och utbildning. Vidare genomförs fyra utbildningskonferenser för de berörda socialsekreterarna. Programmet påbörjades under hösten 1983 och skall pågå i ett och ett halvt år. De övriga tre projektkommunerna har fått bidrag för projektledartjänster under ett år. Kommunerna har därutöver, genom omfördelningar av befintliga resurser eller på annat sätt avdelat särskild personal för utvecklingsarbetet.

Fem kommuner deltar i en försöksverksamhet som syftar till att utveckla ett närmare samarbete mellan socialtjänst, polis och kriminalvård. De berörda kommunerna har avdelat socialsekreterare, som bl.a. bedriver motivationsarbete bland missbrukare i häkten, på fängelser och inom frivården. Särskilda medel har anvisats för projektledartjänster under ett år samt till handledning, utbildning och konferenser.

Stockholms kommun har fått bidrag för ett projekt som bl.a. syftar till att utveckla samverkansformer mellan socialtjänsten och den psykiatriska vården när det gäller missbrukare med allvarliga psykiska störningar. Inom ramen för projektet genomförs en omfattande kartläggning av problemets omfattning och karaktär inom socialtjänsten, den psykiatriska vården och kriminalvårdens frivård i länet. Ambitionen är bl.a. att bättre klargöra ansvarsfördelningen mellan olika vårdorgan och att de klienter som aktualiseras får tillräckligt kvalificerad behandling. Det statliga stödet utgår till projektjänster under ett år samt till metodhandledning.

Stockholms och Malmö kommuner har fått bidrag för projekt som syftar till att effektivisera socialtjänstens insatser för missbrukare med särskilt

omfattande vårdbehov. Särskild uppmärksamhet riktas mot de gatuprostituerade kvinnliga narkotikamissbrukarna. Det statliga stödet utgår till projektjänster under ett år, samt till handledning.

3.1.3 Öppenvården

I socialtjänstlagen (1980:620) föreskrivs en uttrycklig skyldighet för socialnämnderna att arbeta för att förebygga och motverka missbruk av alkohol och andra beroendeframkallande medel. Nämnden skall även stödja den enskilde missbrukaren och se till att han får den hjälp eller vård som behövs för att komma ifrån missbruket. I specialmotiveringen till den bestämmelse i socialtjänstlagen som behandlar socialnämndens uppgifter med avseende på missbruk (11 §) betonas att socialnämnden alltid måste bedriva en aktiv verksamhet för att nå och hjälpa de enskilda missbrukarna även om de inte själva har begärt bistånd av nämnden.

De flesta av landets kommuner har inga öppenvårdsmottagningar som är specialiserade på att behandla och stödja narkotikamissbrukare. Vårdbehovet har förutsatts kunna bli tillgodosett inom den reguljära socialtjänstverksamheten.

På vissa håll - företrädesvis i kommuner och län som har omfattande narkotikaproblem - finns sådana särskilda öppenvårdsmottagningar, som under benämningen vårdcentraler för narkotikamissbrukare får statsbidrag för sin verksamhet. F.n. finns totalt 28 sådana vårdcentraler varav 23 i storstadsregionerna. De flesta vårdcentraler har primärkommunen som upptagningsområde. Fyra av dem betjänar dock ett helt eller delar av ett län.

Även vid en del av landets ca 140 alkoholpolikliniker erbjuds i viss utsträckning narkotikamissbrukare vård.

Anslaget för statsbidrag till alkoholpolikliniker och vårdcentraler för narkotikamissbrukare uppgår för innevarande budgetår till 89 901 000 kronor. Omkring 1/4 av det totala statsbidraget utgör bidrag till vårdcentralerna.

Ökade behov av social service och ekonomiskt bistånd samt begränsade möjligheter till metodutveckling har i många kommuner skapat svåra arbetsvillkor för socialsekreterarna. Detta har bl.a. fått negativa konsekvenser för socialtjänstens insatser på missbruksområdet. Socialsekreterarna får ofta inte möjligheter att avsätta den tid som behövs för missbruksarbetet och de saknar inte sällan kunskaper om narkotikamissbruk och metoder i socialt fält- och behandlingsarbete.

I många kommuner genomförs organisationsförändringar som syftar till att skapa förutsättningar för metodutveckling inom socialtjänsten. Formerna för detta varierar, men ett gemensamt drag är att socialbidragshandläggning- en förenklas. Därigenom frigörs tid som bl.a. kan avsättas för socialt fält- och behandlingsarbete.

Även de särskilda vårdcentralerna för narkotikamissbrukare står inför förändringar. Dessa ligger oftast i fristående lokaler i kommunens centrala delar. Flera kommuner har långtgående planer på att dela upp vårdcentralerna i mindre enheter och integrera dessa med de distriktsförlagda socialbyråerna. Bakgrunden är bl.a. brister i samarbetet mellan den specialiserade narkomanvården och socialbyråerna samt ambitioner att effektivisera socialtjänstens förebyggande och tidiga insatser.

3.1.4 Institutionsvården

När riksdagen år 1968 behandlade frågan om narkomanvårdens utformning infördes ett statsbidrag för att stimulera en snabb utbyggnad av behandlingshem för narkotikamissbrukare.

Den 31 december 1982, då det dittillsvarande statsbidragssystemet avvecklades, fanns 35 statsbidragsberättigade hem med sammanlagt 440 platser. Av dessa 440 platser fanns 279 på kommunalt eller landstingskommunalt drivna behandlingshem och 161 på stiftelsesdrivna hem.

Utöver dessa 440 platser finns idag ytterligare drygt 300 platser på olika typer av institutioner och kollektiv för narkotikamissbrukare som tillkommit utanför statsbidragssystemet. Flertalet av dessa enheter drivs av stiftelser.

Narkotikamissbrukare, och då företrädesvis blandmissbrukare, får också vård vid de institutioner som i huvudsak är inriktade på alkoholmissbrukare. De unga narkotikamissbrukarna får också vård vid de institutioner som är inriktade på ungdomsvård, dvs. de f.d. ungdomsvårdsskolorna och ungdomshemmen.

Den 1 januari 1983 övertog berörda kommuner och landstingskommuner statens rättigheter och skyldigheter för den sociala institutionsvården för missbrukare (ungdomsvårdsskolor, vårdanstalter, behandlingshem och inackorderingshem). Avtalet mellan staten, Landstingsförbundet och Svenska kommunförbundet innebar bl.a. att staten skall ge bidrag till kommuner och landsting för driften av de institutioner som avses i principöverenskommelsen, samt ett engångsbidrag om 155 miljoner kr. för upprustning och utveckling m.m. Detta bidrag har slutfördelats under år 1984. Driftbidraget för år 1983 har fastställts till 662 milj. kr. Det statliga bidraget för år 1984 har ännu ej fastställts. Preliminär utbetalning skall baseras på beloppet 669 milj. kr.

Det nuvarande bidragssystemet har utsatts för kritik från många håll. Bl.a. har påtalats att det bidrar till att den befintliga institutionsstrukturen vidmakthålls även till de delar den är föråldrad. Det stimulerar inte heller en utveckling av alternativa vårdformer för grupper som idag vårdas på institution utan att egentligen behöva en sådan hög grad av omhändertagande.

Överläggningar om statsbidragsreglerna för tiden efter år 1984 kommer att

inledas under hösten 1984. Förslag till nya ställningstaganden kommer att föreläggas riksdagen i särskild ordning.

3.1.5 Vård av narkotikamissbrukare inom hälso- och sjukvården

Sjukvården har ansvaret för akut- och korttidsvård av missbrukare och behandling av psykiska komplikationer till missbruk samt även missbrukares psykiatriska vårdbehov i övrigt. Därtill kommer att sjukvården ha att svara för rent medicinska insatser för narkotikamissbrukare på samma sätt som för andra medborgare.

Oftast består vården av narkotikamissbrukare inom hälso- och sjukvården av avgiftning och förberedelse för långsiktig behandling inom socialtjänsten.

I viss utsträckning svarar den psykiatriska vården även för långsiktig behandling av narkotikamissbrukare. Det rör sig då om fall där missbruket är en del av en allvarlig psykiatrisk problematik. Arbetsgruppen konstaterar dock att psykiatrin inte i tillräcklig omfattning har utvecklat adekvata vårdresurser för missbrukare med allvarliga psykiska störningar.

3.1.6 Kontrollåtgärder inom sjukvården

Narkotikakommissionen redovisar i sin promemoria (PM nr 11) Insatser inom kriminalvården m.m. att flera enheter inom hälso- och sjukvården som ger vård åt narkotikamissbrukare ibland har haft stora problem med att insmugglad narkotika missbrukas inne på enheterna. För att komma tillrätta med detta genomför vissa av enheterna en omfattande kontroll av patienterna. Därvid kan både kroppsvisitation och mer omfattande undersökningar, bl.a. rektal- och vaginalundersökningar förekomma. Sådana kontroller får enligt regeringsformen inte genomföras utan patientens samtycke om det inte finns någon särskild lagstiftning som medger det.

Regeringen beslutade den 20 september i år på förslag av chefen för justitiedepartementet, som i frågan hade samrått med mig, att för yttrande till lagrådet överlämna förslag till en särskild lag om kontroll av berusningsmedel på sjukhus.

I lagrådsremissen föreslås att berusningsmedel och föremål som är särskilt ägnade att användas vid missbruk av narkotika inte skall få innehas av patienter på sjukhus som socialstyrelsen bestämmer. Enligt förslaget skall överläkaren vid sjukhuset få ställa som villkor för att vårda någon för missbruk av beroendeframkallande medel att patienten underkastar sig vissa undersökningar som kroppsvisitation eller ytlig kroppsbesiktning. Påträffas egendom som inte får innehas skall den omhändertas och får förstöras. De nya reglerna föreslås få formen av en särskild lag om kontroll av berusningsmedel på sjukhus m.m.

Sedan lagrådet har yttrat sig återkommer chefen för justitiedepartementet till regeringen i frågan.

3.1.7 Familjevården

Vård i enskilt hem (familjevård) har använts som ett alternativ till institutionsvård för narkotikamissbrukare sedan slutet av 1960-talet. I början var det mest fråga om placering av ungdomar, men så småningom började man också använda familjevård för vuxna narkotikamissbrukare.

Vårdformen började få mer organiserade former i början av 1970-talet, då särskilda enheter och projekt i syfte att utveckla vårdformen tillskapades. Med utgångspunkt från familjevårdsutredningen påbörjades den 1 januari 1983 en tvåårig försöksverksamhet med utveckling av familjevårdsenheter. En sådan enhet består av en grupp familjehem, som ligger relativt nära varandra. Minst en handledare - familjevårdskonsulent - är knuten till enheten.

Konsulenternas uppgifter är bl.a. att rekrytera lämpliga familjehem samt att ge familjerna kontinuerligt stöd. Totalt har 5,2 milj. kr. anslagits för den tvååriga försöksverksamheten som omfattar 13 olika projekt. För andra halvåret budgetåret 1984/85 har ytterligare 1,35 milj. kr. anslagits för detta ändamål under femte huvudtitelns anslag J 5. Utveckling och försök med vissa vårdformer.

3.1.8 Utvecklingsinsatser inom narkomanvårdsområdet under budgetåret 1984/85

Enligt min mening är det angeläget att det utvecklingsarbete inom narkomanvårdsområdet som initierades av socialdepartementet under budgetåret 1983/84 får fortsätta och spridas till flera kommuner. Erfarenheterna från den utvecklings- och försöksverksamhet som hittills genomförts är positiva. Det statliga stödet har bidragit till ett aktivt utvecklingsarbete i de berörda kommunerna. Fler kommuner har efterfrågat stöd till fortsatta utvecklingsinsatser inom området.

Jag kommer senare idag att föreslå regeringen att socialstyrelsen får i uppdrag att utarbeta förslag till utvecklingsinsatser inom narkomanvårdsområdet som skall påbörjas under innevarande budgetår. Kostnaderna härför föreslås uppgå till fem milj. kr. Beloppet bör belasta den medelsram om 15 milj. kr. som genom riksdagens beslut finns till förfogande på justitiedepartementets huvudtitel för innevarande budgetår för insatser på narkotikaområdet. De föreslagna medlen bör användas för utvecklingsinsatser inom följande områden.

- Försöksverksamhet som syftar till att utveckla särskild kompetens för socialt fält- och behandlingsarbete inom ungdoms- och missbruksområdet
- Projekt som syftar till att utveckla samarbetet mellan socialtjänst, polis och kriminalvård

– Projekt som syftar till att utveckla samarbetsformer mellan socialtjänsten och den psykiatriska vården när det gäller missbrukare med allvarliga psykiska störningar

– Insatser för att förbättra utslussningen (eftervården) för missbrukare som genomgått behandling

– Uppföljning och dokumentation av utvecklingsarbetet

I sammanhanget bör också nämnas att riksdagen, efter förslag från regeringen, anvisat sju milj.kr. för utvecklingsarbete under femte huvudtitelns anslag J 5. Utveckling och försök med vissa vårdformer under innevarande budgetår. Dessa medel skall bl.a. användas för utvecklingsinsatser inom missbruksområdet.

Därutöver kommer jag att föreslå regeringen att särskilda medel anvisas för att möjliggöra ett ökat engagemang från folkrörelserna och organisationslivet i behandlingsarbetet.

I det följande kommer jag att redovisa min syn på socialtjänstens insatser inom narkomanvårdsområdet. I anslutning till detta kommer jag närmare att redogöra för bakgrunden till behovet av utvecklingsinsatser inom nämnda områden. Därefter kommer jag att föreslå fortsatta utvecklingsinsatser under budgetåret 1985/86.

3.2 Allmänna överväganden

3.2.1 Förutsättningar för den fortsatta metodutvecklingen inom socialtjänsten

Narkotikamissbruk förekommer numera i de flesta av landets kommuner. Det måste därför finnas en kompetens inom socialtjänsten både för förebyggande och tidiga insatser liksom för insatser för missbrukare som redan utvecklat ett allvarligt missbruk. Problemet är dock i allmänhet inte av den omfattningen att det finns behov av att utveckla särskilda vårdcentraler för narkotikamissbrukare i mindre och medelstora kommuner. I stället bör man skapa förutsättningar för en metodutveckling inom den reguljära socialtjänstverksamheten. Även i kommuner som har särskilda vårdcentraler är det angeläget att det sker en metodutveckling inom den reguljära verksamheten.

Både narkotikakommissionen och arbetsgruppen understryker vikten av att det inom socialtjänsten finns socialsekreterare som är specialiserade på behandlingsarbete. Jag delar den uppfattningen. Detta får dock inte innebära en återgång till ett system med en uppdelning i olika vårdområden. Man måste söka nya vägar som är förenliga med helhetssynen i det sociala arbetet.

I nuvarande ekonomiska läge är det orealistiskt att lösa de problem som sammanhänger med socialsekreterarnas arbetsbelastning genom resursförstärkningar. Vissa omfördelningar och en effektivisering av befintliga

resurser torde som regel vara den enda realistiska lösningen. Att ändra rutinerna för handläggning av socialbidrag, en ändring som vidtagits i många kommuner, är ett exempel på en sådan effektivisering. Att skilja de ekonomiska frågorna från övrigt socialt arbete kan också vara en framkomlig väg. Statens uppgift i sammanhanget bör vara att lämna stöd till utvecklingsinsatser och försöksverksamhet.

3.2.2 Förebyggande insatser

En av socialtjänstens viktigaste uppgifter är att förebygga drogmissbruk och social utslagning.

Nödvärdigt med entydiga budskap från myndigheter och enskilda

Samhällets - både myndigheters och enskildas - reaktion på missbruk måste vara klar och entydig. Bristen på samverkan och samordning bidrar till att budskapen både vad gäller informationen om narkotikans effekter och handlandet från myndigheter och enskilda inte blir konsekventa. Om samhällets insatser mot narkotikamissbruket skall bli effektiva, måste graden av samverkan vara hög mellan myndigheter, organisationer och enskilda.

Samordningsansvaret vilar på socialnämnden

Huvudansvaret för en sådan samverkan på lokal nivå ligger på socialnämnden. Ambitionen bör vara att finna effektivare former för samordnade insatser mot narkotikamissbruket på det lokala planet. Det är därför viktigt att socialtjänsten har ett kontaktnät med föräldrar, skolor, fritidsgårdar och polis. Därtill kommer behovet av samarbete med kriminalvård, sjukvård, arbetsförmedling och försäkringskassa.

Det är också angeläget att socialtjänsten har kunskap om missbrukets omfattning i den egna kommunen, om vilka olämpliga ungdomsmiljöer som finns och vilka riskgrupper som kräver särskild uppmärksamhet.

Fortlöpande kontroll av olämpliga miljöer i kombination med kraftfulla satsningar på positiva alternativ är viktiga åtgärder. Särskilda insatser behövs för att nå de ungdomar som riskerar att dras in i missbruk och asocialitet. Jag vill särskilt understryka vikten av att socialtjänsten har ett nära samarbete med skolor, fritidsgårdar och föreningar som bedriver verksamhet bland ungdom.

Narkotikakommissionen har särskilt berört skolans roll och ansvar i det förebyggande arbetet. Socialtjänsten bör medverka i skolans förebyggande arbete och om det behövs hjälpa till att motverka missbruk på enskilda skolor. Sådana direktkontakter mellan socialtjänst och skola måste ingå som en naturlig del i socialtjänstens fältarbete.

Fritidsgårdarna kan engageras mera

Socialtjänsten bör ha ett liknande samarbete med fritidsgårdarna. Jag anser, i likhet med kommissionen, att fritidsgårdarnas verksamhet bör tas i anspråk på ett planerat sätt i det drogförebyggande arbetet. Fritidsgårdarna bör vara tillgängliga för alla åldrar. Emellertid har gårdarna under senare år i stor utsträckning utnyttjats av barn och yngre tonåringar. Önskvärt är därför att verksamheten får en sådan utformning att den blir attraktiv även för de äldre tonåringarna. Det är angeläget att fritidsgårdarna anpassar sina öppethållningstider härtill. Fritidsgårdarna och socialtjänsten bör i samverkan försöka nå föreningslös ungdom och andra som löper risk att hamna i ogynnsamma sociala miljöer. Vidare bör gårdarna ha en klart formulerad målsättning för sin verksamhet. Innehållet i verksamheten bör bl.a. utgöra ett alternativ till passivitet och droger.

Behovet av att utveckla fritidsgårdarnas verksamhet och innehåll har påpekats i många sammanhang. Som jag tidigare nämnt har socialdepartementet tagit initiativet till ett utvecklingsarbete vid fritidsgårdarna. Efter regeringens bemyndigande tillsatte jag i september 1983 en arbetsgrupp i syfte att initiera och genomföra ett sådant arbete. Utvecklingsarbetet skall bekostas med medel ur allmänna arvsfonden med högst 30 milj. kr. under en treårsperiod. I de riktlinjer som anges för arbetet ingår en rad områden där fritidsgårdarna kan spela en aktiv och betydelsefull roll i det förebyggande arbetet i enlighet med vad jag tidigare anförde. I juni 1984 beslutade regeringen att sammanlagt 14,5 milj. kr. skulle fördelas på 71 olika fritidsgårdsprojekt.

Föreningarnas arbete bör stödjas och tillvaratas

Det bör också vara en naturlig del av socialtjänstens arbete att tillsammans med de frivilliga organisationerna utveckla det drogförebyggande arbetet. I socialtjänstlagen anges att socialtjänsten bör samverka med föreningslivet. Föreningslivets rika utbud av aktiviteter ger ungdomar och vuxna i riskzonen möjlighet att finna alternativ till missbruket. I de nya direktiven till socialberedningen (Dir. 1982:106) fick beredningen i uppdrag att studera formerna för och innehållet i en samverkan mellan socialtjänsten och föreningslivet. Det betonades att organisationerna gör stora insatser för att öka gemenskapen och medverka till att lösa sociala problem. Beredningen kommer senare att redovisa sina överväganden i dessa frågor.

Narkotikakommissionen har också behandlat organisationernas roll i det förebyggande arbetet. Kommissionen konstaterar bl.a. att organisationerna erbjuder en gemenskap som både kan förebygga och innebära en kontroll av tendenser till missbruk. Vidare konstateras att organisationerna i högre utsträckning måste försöka få med socialt utsatta grupper och individer i sina aktiviteter.

Efter regeringens bemyndigande tillkallade jag nyligen en särskild arbetsgrupp för att initiera och genomföra ett utvecklingsarbete rörande barn och ungdom inom idrottsrörelsen. Regeringen har beslutat att anslå högst 30 milj. kr. ur allmänna arvsfonden under en försöksperiod av tre år för utvecklingsprojekt inom området. Bland de punkter som anges som riktlinjer för utvecklingsarbetet kan bl.a. nämnas att projekten bör syfta till att pröva formerna för och innehållet i en intensifierad samverkan mellan socialtjänsten och idrottsrörelsen när det gäller barn och ungdom liksom att pröva olika sätt att engagera icke-föreningsansluten ungdom inom barn- och ungdomsidrotten. Därutöver har regeringen anvisat 30 milj. kr. ur allmänna arvsfonden för projekt i samband med världsungdomsåret. Jag kommer dessutom senare i höst att föreslå regeringen att särskilda medel ur allmänna arvsfonden ställs till förfogande för en utveckling av metoder för tidiga insatser bland ungdomar, som löper risk att utveckla ett drogmissbruk. I detta utvecklingsarbete bör organisationslivet utgöra tyngdpunkten. För ändamålet bör beräknas 9 milj. kr. under en treårsperiod.

3.2.3 Insatser för missbrukare i öppenvård

Tidiga insatser viktiga

Omgivningen reagerar ofta för sent på ett begynnande missbruk. Det är angeläget att ungdomar, som riskerar att utveckla ett allvarligt missbruk eller som av andra skäl riskerar att slås ut socialt, får adekvat stöd i tidigare skeden än vad som nu ofta är fallet.

Detta innebär dock inte att alla ungdomar som experimenterar med droger eller uppvisar andra tecken på att de befinner sig i riskzonen är i behov av stöd från socialtjänsten. De tidiga insatserna bör i första hand ske i ungdomarnas vardagsmiljö, i hemmet, i skolan, på fritidsgården etc. Socialtjänstens personal kan vid sina kontakter med skolan och fritidsgårdarna informeras om aktuella problem och ge stöd och handledning. Först när påverkans- och stödarbetet i närmiljön misslyckats - eller uppenbarligen är dömt att misslyckas - bör socialtjänsten ta över huvudansvaret för de fortsatta insatserna. Det är då viktigt att i möjligaste mån inrikta insatserna på hela familjens situation.

Samarbetet mellan socialtjänsten och polisen bör utvecklas

Erfarenheterna från flera kommuner visar att både polis och socialtjänst har mycket att vinna på att regelbundet utbyta allmän information om missbruksläget och sociala riskmiljöer, men också att socialtjänstens insatser mot ungdomskriminalitet och missbruk kan effektiviseras om samarbetet utvecklas till att gälla även individer. Polisen har enligt 3 § polislagen (1984:387) en skyldighet att samarbeta med socialtjänsten och underrätta

den om förhållanden som bör föranleda åtgärder från de sociala myndigheterna. Jag vill, i likhet med narkotikakommissionen, understryka betydelsen av att denna skyldighet verkligen upprätthålls. Lika angeläget är att socialtjänsten inte - som idag ofta är fallet - dröjer med att ta itu med ärendet. En anmälan av berört slag måste ges mycket hög prioritet. Särskilt angeläget är detta när det gäller ungdomar. Socialtjänsten bör därför alltid ta kontakt med de ungdomar som gripits av polisen, oavsett om det av anmälan framgår att det kan vara fråga om ett missbruk eller ej. Principen för socialtjänstens kontakt bör vara att den sker i så nära anslutning till polisgripandet som möjligt. Ett liknande samarbete bör finnas när det gäller de vuxna narkotikamissbrukarna.

Samtidigt vill jag, i likhet med socialdepartementets arbetsgrupp, understryka att polis och socialarbetare har olika funktioner och roller i missbruksarbetet. Samarbetet måste ske i sådana former att det inte skadar förtroendet för socialtjänsten. Det är därför nödvändigt att göra en åtskillnad mellan socialtjänstens insatser och det polisiära utrednings- och spaningsarbetet. Det är t.ex. som regel olämpligt att polis och socialarbetare bedriver gemensam uppsökande verksamhet.

Som tidigare nämnts har socialdepartementet under budgetåret 1983/84 lämnat ett särskilt stöd för försöksverksamhet, som syftar till att utveckla socialtjänstens metoder i ungdoms- och missbruksarbetet. Fler kommuner är i behov av ett sådant stöd. Som jag tidigare nämnde bör de föreslagna medlen för utvecklingsinsatser inom narkomanvårdsområdet under innevarande budgetår bl.a. användas för detta ändamål.

Kriminalvårdens klienter måste också nås

Så gott som alla narkotikamissbrukare som utvecklat ett tungt missbruk aktualiseras förr eller senare - för det mesta återkommande - inom kriminalvården. En stor del av de intagna vid häkten och kriminalvårdsanstalter är narkotikamissbrukare. Många av dessa har ingen behandlingskontakt inom socialtjänsten.

Åtgärder mot narkotikamissbruk inom kriminalvården måste vara integrerade med samhällets övriga insatser mot narkotikamissbruket. Kriminalvårdens klienter har samma rätt till sociala stöd- och hjälpinsatser som övriga medborgare. Det är därför väsentligt att socialtjänsten samarbetar med kriminalvården för att kunna nå de narkotikamissbrukare som finns på anstalter, i häkten och i frivårdsorganisationen.

Samarbetet mellan socialtjänst, polis och kriminalvård har, som tidigare nämnts varit ett område för de utvecklingsinsatser som initierats av socialdepartementet under budgetåret 1983/84. Det är angeläget att detta utvecklingsarbete sprids till fler kommuner. De föreslagna medlen för utvecklingsinsatser inom narkomanvårdsområdet bör kunna användas för detta ändamål.

Ökat stöd till organisationerna

Enskilda initiativ och frivilliga organisationers insatser i den öppna vården har en viktig funktion inom narkomanvården. Genom sina okonventionella arbetsformer kompletterar organisationerna samhällets åtgärder och bidrar till att engagera enskilda människor i vårdarbetet.

Länkorganisationer och andra föreningar som är direkt involverade i behandlingsarbete och kamratstödande verksamhet har gjort betydelsefulla insatser som påverkat utformningen och innehållet i narkomanvården.

Staten lämnar ett omfattande stöd för att möjliggöra de frivilliga organisationernas aktiva medverkan i vårdarbetet. Under femte huvudtitelns anslag J 4. Bidrag till organisationer m.m. har riksdagen anvisat sammanlagt 14 295 000 kr. för sådant stöd. Jag kommer senare idag att föreslå regeringen att 1 400 000 kr. av de 15 milj.kr. som anvisats för insatser mot narkotika under innevarande budgetår skall kunna användas för att möjliggöra ett ökat engagemang från organisationerna i behandlingsarbete och kamratstödande verksamhet. Socialstyrelsen bör få i uppdrag att föreslå hur medlen skall fördelas.

3.2.4 Den specialiserade narkomanvårdens roll i socialtjänsten

Som jag tidigare framhållit är det angeläget att skapa förutsättningar för en utveckling av metoder i socialt fält- och behandlingsarbete inom den reguljära socialtjänstverksamheten. Det kan dock vara motiverat med en viss utbyggnad av vårdcentraler för narkotikamissbrukare även utanför storstadsregionerna. Detta bör främst ske genom en utbyggnad av vårdcentraler som betjänar ett helt eller delar av ett län. I större kommuner med särskilt omfattande missbruksproblem kan det däremot finnas behov av att utveckla vårdcentraler med primärkommunen som upptagningsområde. Utbyggnaden kan ske i den mån resurser frigörs på andra områden. Om statsbidraget förändras mot ökad flexibilitet, kan detta medföra ökade möjligheter att stödja en sådan utbyggnad genom omfördelning från de resurser som idag går till institutionsvården.

Ökat samarbete mellan socialtjänsten och narkomanvården

Den specialiserade öppna narkomanvården är ett viktigt komplement till socialdistriktens arbete. Den har under de gångna åren utvecklat en kompetens som det är viktigt att slå vakt om och vidareutveckla. Det är därför angeläget att organisationsförändringar sker på ett sådant sätt och i sådan takt att denna kompetens inte går förlorad.

Däremot får inte narkomanvården bli en verksamhet skild från socialtjänstens övriga verksamhet. Det är angeläget att söka former för ett nära samarbete mellan den specialiserade narkomanvården och socialbyråerna i

distrikten. Medarbetarna inom narkomanvården bör stödja socialdistrikten att utveckla former för och metoder i det lokala missbruksarbetet samt kunna ta över behandlingskontakten med missbrukare med omfattande vårdbehov. De har också ett särskilt ansvar för den uppsökande verksamheten i missbruksmiljöer, häkten, fängelser, prostitutionskvarter etc.

3.2.5 Aktivare metoder i missbruksarbetet

Både arbetsgruppen och narkotikakommissionen konstaterar att det finns situationer där man inte kan undvika tvång och påtryckningar i behandlingsarbetet. Detta skall ses mot bakgrund av att livet som narkoman ger missbrukaren en identitet. Missbruket och de övriga asociala aktiviteter som präglar missbrukarens liv ger - i all sin destruktivitet - också ett slags gemenskap och ett livsinnehåll. Den etablerade missbrukarens väg från missbruket till ett stabilt drogfritt liv är en lång och mödosam process. Det är därför naturligt att många missbrukare inte på eget initiativ söker sig till behandlingsenheterna och att de har en tendens att fly på olika sätt när kraven och svårigheterna under rehabiliteringsprocessen känns övermäktiga.

Uppsökande verksamhet och påtryckningar av olika slag

Under senare år har socialarbetare inom missbrukarvården börjat söka nya former både för att nå och motivera missbrukare till behandling och för att hålla dem kvar när behandlingskontakten inletts. Socialarbetarna söker upp missbrukarna på polisstationer, häkten och kriminalvårdsanstalter samt försöker nå dem via samarbete med kriminalvårdens frivårdsorganisation. Resultatet har blivit att socialtjänsten i större utsträckning når missbrukare som inte på eget initiativ söker vård och behandling.

Under behandlingen försöker socialarbetarna stödja missbrukaren att fullfölja behandlingen. Man söker upp klienter som uteblir från planerade samtal eller som oplanerat avbryter behandlingshemsvistelsen eller familjevården. Det förekommer också att man använder påtryckningar av olika slag. Krav på behandling kan t.ex. ställas för att socialtjänsten skall medverka till att missbrukaren får socialbidrag, egen bostad eller beredskapsarbete.

Vidare förekommer det att socialarbetarna i öppenvården använder urinanalyser för att spåra narkotikamissbruk som ett komplement till övriga vård- och behandlingsinsatser. Detta är särskilt utbrett i kontakten med unga haschmissbrukare.

Det har också blivit relativt vanligt att föreskrifter som meddelats i dom eller av övervakningsnämnd med stöd av brottsbalken används i socialtjänstens missbruksarbete. Föreskriften kan gälla t.ex. behandling i öppenvård eller på behandlingshem.

Jag anser, i likhet med arbetsgruppen, att det är positivt att socialtjänsten utvecklar mer aktiva metoder för att motivera missbrukare till behandling. Socialtjänsten och den specialiserade narkomanvården har ofta intagit en alltför passiv hållning i förhållande till de missbrukare som inte av egen kraft söker vård eller förmår upprätthålla en behandlingskontakt.

Samtidigt vill jag understryka att det finns många svårigheter vid användning av de behandlingsmetoder som här beskrivits. Det finns inga enkla lösningar i behandlingsarbetet med missbrukare. Behandlingen tar ofta lång tid och måste planeras långsiktigt. Om missbrukaren gör upprepade försök att avbryta den pågående behandlingen, kan det ibland finnas skäl att utnyttja påtryckningar av olika slag som ett led i motivationsarbetet. Det finns också situationer då tvångsåtgärder kan behöva tillgripas. Det måste samtidigt understrykas att socialarbetarens skicklighet och förmåga att skapa kontakt med klienten är av avgörande betydelse. Brister i dessa avseenden kan inte kompenseras med påtryckningar eller tvångsåtgärder.

I frågan om vilken form av bistånd som bör utgå när det gäller narkotikamissbrukare anser jag, i likhet med arbetsgruppen, att man bör undvika former för biståndet som kan underlätta eller befästa ett pågående missbruk. Att t.ex. passivt betala ut socialbidrag till en klient som glider allt längre ut ur arbetslivet och in i ett missbruk kan inte vara förenligt med socialtjänstens mål. Det betyder t.ex. att det i vissa fall kan vara olämpligt att betala ut kontant socialbidrag till en klient med missbruksproblem. Detta innebär dock inte bara att socialnämnden har rätt att ställa krav på missbrukaren. Det innebär också en skyldighet för nämnden att erbjuda så kvalificerade vård- och behandlingsinsatser att missbrukaren får en möjlighet att ta sig ur sitt missbruk.

Med detta vill jag också understryka att olika former av krav och påtryckningar inte kan ses som självständiga behandlingsmetoder. De kan bara användas som ett komplement till övriga insatser i behandlingsarbetet. Därtill kommer att det krävs gott omdöme, skicklighet och ett stort mått av engagemang från socialarbetarens sida. Rätt använda kan sådana metoder emellertid vara ett stöd i behandlingsarbetet.

Ger lagen tillräckligt stöd?

Både arbetsgruppen och narkotikakommissionen betonar att bristerna i socialtjänstens insatser mot narkotikamissbruket till stora delar är problem som kan lösas genom metodutveckling och inom ramen för den nuvarande sociallagstiftningen. Samtidigt inställer sig oundvikligen frågan om de instrument som lagstiftningen erbjuder är tillräckliga.

Enligt narkotikakommissionen har den nya sociallagstiftningen medfört att det uppstått ett gap mellan tidiga insatser och - om dessa misslyckas - senare tvångsåtgärder. Enligt kommissionen bör man därför överväga vissa ändringar i lagstiftningen, främst i LVU, så att socialtjänsten kan få kontakt

med omotiverade missbrukare och så att föreskrifter kan ges som påtryckning för att bryta ett missbruk. Även åldersgränserna för vård enligt LVU bör ses över och justeras uppåt. När det gäller åldersgränsen i LVU framförs liknande synpunkter av socialdepartementets arbetsgrupp.

Enligt narkotikakommissionen finns vidare vissa brister i sekretesslagstiftningen. Ett av de mest centrala problemen i sammanhanget är, enligt kommissionen, att sekretesslagen (1980:100) ibland lägger hinder i vägen för socialtjänstens samarbete med andra myndigheter. Kommissionen menar att socialtjänsten bör ges möjligheter att oberoende av samtycke lämna upplysningar till andra myndigheter om det oundgängligen behövs för samverkan i ett ärende som rör narkotikamissbruk.

Socialberedningen överlämnade i september i år, som jag tidigare nämnde, ett delbetänkande som behandlar vissa frågor kring socialtjänstens insatser för ungdomar. Bakgrunden till att beredningen särskilt tar upp dessa frågor är bl.a. att kommissionens PM nr 7 överlämnades till beredningen för fortsatt övervägande. Av betänkandet framgår bl.a. att beredningen inte finner skäl att införa några nya tvångsregler i LVU som exempelvis ger socialtjänsten möjligheter att ge unga missbrukare föreskrift om behandling. Vidare föreslår beredningen bl.a. ett tillägg till 12 § socialtjänstlagen, som understryker att socialnämnden med särskild uppmärksamhet skall följa utvecklingen hos barn och ungdom, som har visat tecken till en ogynnsam utveckling. Däremot delar beredningen i sak narkotikakommissionens bedömning i frågan om åldersgränserna i LVU och föreslår att de skall justeras uppåt och att vård enligt LVU skall upphöra senast när den unge fyller 21 år.

Betänkandet är nu på remiss. Narkotikakommissionens PM nr 7 har bifogats remissen. Socialberedningen återkommer till sekretesslagstiftningen i sitt fortsatta arbete.

3.2.6 Statsbidragssystemet bör också gynna öppenvården och alternativa vårdformer

Socialtjänstreformen genomsyrades av en strävan bort från institutionsvård till vård och behandling i öppna former. Denna ambition präglar också det utvecklingsarbete som pågår i många kommuner. Man söker utveckla behandlingsalternativ för grupper som inte behöver institutionsvårdens höga grad av omhändertagande. Jag anser, i likhet med arbetsgruppen, att det är angeläget att det finns särskilda öppenvårdsprogram för missbrukare liksom att det finns vårdformer som vid behov kan erbjuda ett stödboende under en pågående öppenvårdsbehandling. I sammanhanget bör också nämnas att vård i enskilt hem, s.k. familjevård, har visat sig vara ett värdefullt komplement till socialtjänstens övriga insatser för missbrukare. Familjevårdsprojekten har svarat för betydande metodutvecklingsinsatser som bör tas till vara och vidareutvecklas.

Narkomanvården måste bygga på ett rikt och varierat utbud av resurser, både vad gäller form och innehåll. Jag anser att statsbidraget bör vara så utformat att det gynnar en sådan utveckling.

Samtidigt är det min uppfattning att behandlingshemmen är nödvändiga resurser i vårdkedjan inom missbrukarvården. Rehabilitering av missbrukare med ett långvarigt missbruk bakom sig förutsätter ofta både ett uppbrott från miljön och den intensiva påverkan som kvalificerad institutionsvård kan erbjuda.

Gränserna mellan olika institutionsformer bör luckras upp

Det är vidare angeläget att sträva efter att luckra upp de idag ganska skarpa gränserna mellan olika typer av institutioner. Det bör t.ex. vara möjligt att vårda främst yngre alkohol- och narkotikamissbrukare med likartade behandlingsbehov tillsammans vid behandlingshemmen för narkotikamissbrukare. På samma sätt bör naturligtvis institutioner för alkoholmissbrukare i viss utsträckning kunna ta emot även narkotikamissbrukare. Härigenom ges möjligheter att utnyttja resurserna mer flexibelt och effektivt.

Det krävs vidare att institutionsvården utvecklas i riktning mot en ökad differentiering när det gäller behandlingsinnehållet. De behandlingsprogram som byggts upp under de gångna åren vid behandlingshemmen har ofta en hög kvalitet. Problemet är dock att de är alltför likartade. Det finns grupper av missbrukare som inte bedöms kunna tillgodogöra sig programmen och som därför ställs utan adekvat vård. Det saknas också tillräckligt kvalificerade institutionsresurser för tvångsvård av vuxna narkotikamissbrukare.

Stiftelsedrivna behandlingshem – värdefulla komplement och idégivare

Jag vill också understryka betydelsen av att behandlingshemmen söker samarbetsformer med ideella organisationer och folkrörelser. I det här avseendet har de stiftelsedrivna institutionerna varit föregångare. Organisationer har engagerats i vårdarbetet som stiftelsebildare eller genom att vara representerade i stiftelsernas styrelser. Behandlingshemmen har också utvecklat ett organiserat samarbete med folkhögskolor, bildningsförbund, lokala fackliga organisationer, ungdomsorganisationer, lokala idrottsföreningar etc. Andra erfarenheter än de som traditionellt finns representerade bland behandlare och missbrukare har kommit in i behandlingsmiljöerna.

I sammanhanget vill jag betona att de stiftelsedrivna behandlingshemmen är värdefulla komplement till den offentliga institutionsvården. De har spelat en viktig roll för utvecklingsarbetet inom missbrukarvården genom att introducera okonventionella behandlingsidéer och utveckla nya behandlingsmetoder. Utvecklingsarbetet vid dessa enheter har underlättats bl.a. av att personalen har haft en större självständighet i behandlingsmässigt och ekonomiskt hänseende än sina kollegor vid de offentligt drivna institutionerna.

Företrädare för de stiftelsedrivna behandlingshemmen har påtalat att det ändrade huvudmannskapet försämrat villkoren för de stiftelsedrivna enheterna. I vissa fall har de nya huvudmännen skaffat sig ett så långtgående detaljinflytande över ekonomi, personalpolitik och behandlingsinnehåll att verksamheten riskerar att byråkratiseras. Jag anser självfallet att huvudmännen måste ha insyn och inflytande över verksamheten vid behandlingshemmen. Det är dock angeläget att detta inte sker på ett sådant sätt att det hämmar utvecklingsarbetet. Det måste också finnas utrymme för organisationer och stiftelser att ta initiativ till utvecklingsarbete inom missbrukarvården även i fortsättningen.

Jag är vidare övertygad om att det skulle främja utvecklingen inom hela vårdområdet om även institutioner med offentliga huvudmän gavs möjlighet att utveckla mer självständiga arbetsformer inom de ramar som fastställs för verksamheten.

3.2.7 Ökat antal missbrukare med allvarliga psykiska störningar

Inom såväl den särskilda narkomanvården som den psykiatriska vården har sedan flera år uppmärksammats ett stort antal missbrukare, som förutom sitt missbruk bedöms vara psykotiska eller ha andra allvarliga psykiska störningar. Det finns ingen samlad bild av hur stor den här gruppen är, men det finns tecken som tyder på en ökning under senare år.

Dessa missbrukare har särskilda behandlingsbehov som bör tillgodoses inom den öppna och den slutna vården. Oftast förutsätter en rehabilitering en individualiserad, långvarig och psykoterapeutiskt inriktad behandling.

På grund av sina missbruksproblem remitteras de allvarligt psykiskt störda missbrukarna från den psykiatriska vården till narkomanvården. Inom narkomanvården har man emellertid endast i mycket begränsad omfattning utvecklat resurser och metoder för att möta dessa missbrukares behandlingsbehov. Resultatet har ofta blivit att de ställts utan adekvat vård.

Under senare tid har en viss utveckling skett inom den psykiatriska vården. På vissa håll försöker man utveckla vårdorganisationen för att kunna möta de allvarligt psykiskt störda missbrukarnas behandlingsbehov, även om detta hittills skett i mycket begränsad omfattning.

Arbetsgruppen konstaterar att psykiatrin och därmed landstingen har ett självklart vårdansvar för patienter, där narkotikamissbruket är en del av en tyngre psykiatrisk problematik. Därför måste man kräva att psykiatrin tar sig an dessa problem. Därtill krävs en utveckling av samarbetet mellan den psykiatriska vården och socialtjänsten.

Jag anser, i likhet med arbetsgruppen, att det är helt oacceptabelt att dessa klienter, som har dubbla symptom och särskilt stora vårdbehov, inte kan erbjudas adekvat vård och ibland inte någon vård över huvud taget. F.n. pågår en utbyggnad av en decentraliserad psykiatrisk vård. Utöver en utbyggnad av öppenvården kommer differentierade och decentraliserade

mindre behandlingshem att tillskapas för olika patientkategorier, som är i behov av långtidsvård. Att i det skedet acceptera att psykiatrin skall befrias från en uppgift som självklart ligger inom dess arbetsområde kan inte komma ifråga. Det är mot denna bakgrund ytterst angeläget att landstingen, som en del av den förändring som psykiatrin f.n. genomgår, utvecklar vårdresurser för långsiktig rehabilitering av missbrukare med allvarliga psykiska störningar. I sammanhanget vill jag särskilt nämna behovet av mindre behandlingshem, som kan erbjuda en kvalificerad behandling.

Ökad samverkan socialtjänst - psykiatri

Jag vill också understryka behovet av en ökad samverkan mellan den psykiatriska vården och socialtjänsten. Samarbetet bör bl.a. syfta till att skapa ett bättre underlag för bedömningen av vilken huvudman som skall ha behandlingsansvaret i olika skeden av rehabiliteringen.

Som tidigare nämnts beviljade socialdepartementet särskilda medel till Stockholms kommun för ett projekt som bl.a. syftar till att utveckla samverkansformer mellan narkomanvården och den psykiatriska vården när det gäller vården av missbrukare med allvarliga psykiska störningar. Projektet bör få pågå i ytterligare ett år. De föreslagna medlen för utvecklingsinsatser inom narkomanvårdsområdet under innevarande budgetår bör kunna användas för detta ändamål.

3.2.8 Utslussning av missbrukare som genomgått behandling

Narkotikamissbrukare tillhör de hårdast utslagna i vårt samhälle. För många har missbruksdebuten skett tidigt vilket inneburit att familjerelationer avbrutits, skolgången inte avslutats och något inträde i arbetslivet kanske aldrig kommit till stånd. Andra har sin eventuella utbildning bakom sig. Vägen tillbaka in i samhället är därför oftast lång. Den fysiska och psykiska stabiliteten måste byggas upp. Kompletterande studier, arbetslivspraktik och en meningsfull fritid är viktiga förutsättningar för ett drogfritt, självständigt liv. Eftervården, eller som behandlingseenheterna numera definierar det, utslussningen, är därför en väsentlig del av vården.

Den negativa inställningen till missbrukare måste brytas

Dagens arbetsmarknadssituation skapar stora svårigheter för f.d. missbrukare att etablera sig på den öppna arbetsmarknaden. Strukturförändringarna har gjort att stora krav ställs på de personer som skall in i arbetslivet. De som har möjlighet att få arbete är i första hand de med god yrkesutbildning och dokumenterad yrkesvana. Det är därför viktigt att f.d. missbrukare kan få ta del av samhällets utbildnings- och arbetsmarknadspolitiska insatser för att öka deras möjligheter att få ett arbete.

Utöver de problem som finns på arbetsmarknaden i allmänhet finns en ovilja hos arbetsgivare att anställa människor som har eller har haft sociala problem, kanske särskilt missbruksproblem. Denna negativa inställning finns också bland andra människor. Vad som krävs är en grundläggande förändring i inställningen till personer som har haft missbruksproblem. Detta gäller såväl arbetsgivare, fackliga organisationer, arbetskamrater, hyresvärdar och människor verksamma i föreningslivet. I detta arbete kan folkrörelserna och de frivilliga organisationerna spela en mycket viktig roll. Genom ett större engagemang av olika organisationer i missbruksarbetet och genom nära kontakter mellan behandlingsenheter och organisationer skapas möjligheter för människor att upptäcka att f.d. missbrukare kan vara lika goda anställda, arbetskamrater, grannar och föreningsmedlemmar som andra människor.

Stöd till folkrörelser som engagerar sig i utslussningen

Vi har i vårt land ett unikt socialt nät i folkrörelserna och de frivilliga organisationerna. Folkrörelsernas roll i utslussningsarbetet har inte uppmärksammats i särskilt hög grad tidigare. Men medvetenheten om betydelsen av det sista steget ut i samhället och den kraft folkrörelserna kan erbjuda i form av positiv värdegemenskap har gjort att narkomanvården på senare år sökt samarbete med organisationslivet. Organisationerna har möjlighet att erbjuda gemenskap, att bryta människors isolering och ge dem stöd att själva förändra sin livssituation. Till organisationernas verksamhet söker sig människor frivilligt. Ingen behöver befara tvångsmässiga ingripanden och registrering. Organisationerna förmedlar vidare en värdering, en grundsyn, ett budskap som tillsammans med aktiviteterna i organisationen kan fungera som ett alternativ till missbruket.

De föreslagna medlen för utvecklingsinsatser inom narkomanvårdsområdet under innevarande budgetår skall kunna användas för att stödja organisationer som är beredda att engagera sig i utslussningsarbetet.

Regeringen har också beviljat 350 000 kr. för det första året av ett tvåårigt projekt som drivs av LO:s socialpolitiska råd. Projektets syfte är att utveckla och fördjupa de fackliga organisationernas medverkan i utslussningsarbetet. I samarbete med olika vårdinstitutioner skall olika fackliga klubbar organisera kamratstöd på resp. arbetsplatser.

Bättre samarbete med arbets- och bostadsförmedlingen

För att missbrukarna skall kunna få den utbildning, arbetsträning m.m. som krävs måste narkomanvården ha ett nära samarbete med en rad olika myndigheter.

Jag har i det följande samrått med cheferna för arbetsmarknads- och bostadsdepartementen.

En viktig samarbetspart för narkomanvården är arbetsförmedlingen. Ett nära samarbete och en klar ansvarsfördelning mellan missbrukarvården och arbetsförmedlingen är en förutsättning för ett fungerande utslussningsarbete. Detta samarbete har många gånger fungerat dåligt, vilket lett till dubbelarbete och att felaktiga insatser har vidtagits.

Arbetsförmedlingens personal upplever ofta ett starkt tryck såväl från andra myndigheter som från de sökande själva att ordna lämplig utbildning, beredskapsarbete eller praktikplats i rehabiliteringssyfte i stället för vård och behandling. Jag vill i detta sammanhang betona att social- och narkomanvårdspersonal måste ansvara för all form av behandling och att ett arbete eller en utbildningsinsats inte kan ersätta sådan behandling. Arbetsförmedlingen har varken de resurser eller den kunskap som krävs för att bedriva vård. De rehabiliteringsåtgärder som arbetsmarknadsorganen påtar sig måste vara riktade mot arbetsmarknaden.

En klar uppdelning av vårdinsatser och arbetsförmedlingens insatser får dock inte innebära att arbetsförmedlingen väntar på att missbrukaren skall vara färdigbehandlad innan arbetsmarknadsverkets resurser sätts in.

Samarbetet bör allmänt syfta till att klienten så tidigt som möjligt skall kunna påbörja sin arbetsmarknadsplanering. Arbetsförmedlingen skall tillsammans med behandlingsenheten kunna hjälpa den enskilde klienten att få realistiska förväntningar på arbetslivet och sina egna möjligheter till arbete. Vidare bör arbetsförmedlingen medverka till arbetsprövning vid ett arbetsmarknadsinstitut eller hjälpa till att finna lämplig utbildning eller praktikplats. Det är angeläget att åtgärderna sätts in på ett så tidigt stadium som möjligt av den långsiktiga behandlingen. Samtidigt är det viktigt att en avvägning sker, så att klienten har möjlighet att klara av och fullfölja arbetsprövning, träning, utbildning eller annan yrkesinriktad rehabiliteringsåtgärd som är aktuell i det enskilda fallet. När det gäller utbildningsinsatserna kan det finnas behov av ett samarbete mellan resp. behandlingsenhet och de lokala utbildningsmyndigheterna. Många missbrukare kan sakna de mest grundläggande kunskaper och har behov av att gå igenom någon form av grundvuxutbildning.

Det är viktigt att behandlingsenheterna har ett samarbete med fasta kontaktpersoner på arbetsförmedlingen. På så sätt ökar förutsättningarna för att behandlingsenheterna skall kunna utnyttja de arbetsmarknadspolitiska instrumenten och för att de skall kunna integrera en realistisk arbetsmarknadsträning i behandlingen. En del behandlingshem har speciella kontaktpersoner på arbetsförmedlingen eller länsarbetsnämnden. I de fall arbetsförmedlingarna har särskilda personer avdelade är de som regel placerade vid distriktskontoren och har kontaktmannaskap för flera andra grupper samtidigt, som t.ex. intagna vid kriminalvårdsanstalter eller andra institutioner. Det är dock förhållandevis få narkomanvårdsenheter som har etablerat ett fast samarbete med arbetsförmedlingen. Samarbetet mellan arbetsförmedling och behandlingsenheter inom narkomanvården i form av

organiserat kontaktmannaskap bör därför utvecklas på fler orter. Ett sådant fast samarbete är också betydelsefullt för arbetsförmedlingarna. Personalen får ökade kunskaper om missbrukarvården och samtidigt möjlighet att få hjälp i situationer när de kommer i kontakt med missbrukare.

Behandlingsenheterna måste också ha samarbete med bostadsförmedlingen. En del behandlingsenheter har fasta kontaktpersoner också på bostadsförmedlingen. Detta samarbete har varit positivt och lett till att klienterna kunnat få fast bostad efter genomgången behandling. Erfarenheterna av denna samarbetsform bör kunna användas på fler orter.

Särskilda utslussningsgrupper – en effektiv samarbetsform

För att utslussningen skall kunna fungera effektivt måste de olika insatserna samordnas. De lokala utslussningsgrupperna som utvecklats på några orter har visat sig vara en mycket effektiv samarbetsform. Dessa grupper har organiserats utifrån ett eller ett par behandlingsenheters verksamhet. I dessa grupper ingår företrädare för arbetsförmedling, försäkringskassa, socialtjänst, frivård samt arbetsgivare och fackliga organisationer.

I grupperna diskuteras hur utslussningen kan samordnas mellan de olika organen. Diskussioner sker på en praktisk nivå, utifrån enskilda klienters situation och behov.

Utslussningsgrupper bör organiseras i fler kommuner. Socialstyrelsen bör därför få i uppdrag att initiera att flera sådana grupper bildas. Styrelsen bör få disponera del av de föreslagna medlen för utvecklingsinsatser inom narkomanvårdsområdet för detta ändamål.

En annan fråga är varför en del av dem som vårdas på behandlingshemmen inte fullföljer behandlingen - eller återfaller i missbruk direkt efter avslutad behandling trots att de yttre omständigheterna är väl ordnade. Erfarenheterna tyder på att behoven av behandling för vissa missbrukare kvarstår långt efter institutionsvistelsen. Även i dessa fall behövs därför utveckling av kunskaper och metoder för att förbättra utformningen av behandlingen och klargöra ansvarsfördelningen och samspelet mellan öppenvård och institutionsvård. Behovet av detta bör beaktas vid lokal planering och samordning av utslussning.

3.2.9 De nya metoderna inom narkomanvården bör dokumenteras och spridas

När de föreslagna medlen för utvecklingsinsatser inom narkomanvårdsområdet för innevarande budgetår skall fördelas bör de kommuner som har de största behoven av ett sådant stöd prioriteras. Samtidigt bör det i dessa kommuner finnas en beredskap att genom omfördelningar eller på annat sätt frigöra resurser för utvecklingsarbetet. Socialstyrelsen bör få i uppdrag att

lämna förslag till hur medlen skall fördelas. Styrelsen bör ha en aktiv roll och stödja kommuner av olika storlek och läge i landet att ta initiativ till utvecklingsinsatser. Utvecklingsarbetet bör utgå från de erfarenheter som gjorts i den försöksverksamhet som inleddes under föregående budgetår. Det är särskilt angeläget att söka former för hur de erfarenheter som hittills gjorts i enskilda kommuner kan spridas till andra kommuner i samma län.

Det är vidare angeläget med en central uppföljning och dokumentation av det lokala utvecklingsarbetet, så att de erfarenheter som görs och de modeller som utvecklas kan få en vidare spridning. Socialstyrelsen bör vidare få i uppdrag att producera och sprida en bok om metoder i socialtjänstens missbruksarbete. Kostnaderna för detta samt för uppföljningen bör belasta de föreslagna medlen för utvecklingsinsatser inom narkomanvårdsområdet under innevarande budgetår.

3.3 Förslag till riksdagen

3.3.1 Statligt stöd bör lämnas till utvecklingsinsatser inom narkomanvårdsområdet även under budgetåret 1985/86

Mitt förslag: Statligt stöd bör lämnas till utvecklingsinsatser inom narkomanvårdsområdet även under budgetåret 1985/86. Stödet syftar till att stimulera utvecklingsarbetet inom angelägna områden inom socialtjänsten och den specialiserade narkomanvården. Arbetet bör främst inriktas på att utveckla metoderna i öppenvården och på att förbättra utslussningen av missbrukare som genomgått behandling. Därutöver bör de frivilliga organisationerna få ökat stöd för att de i ännu högre utsträckning skall kunna delta aktivt i behandlingsarbetet.

Arbetsgruppens förslag: Överensstämmer i sak med mitt förslag.

Skäl för mitt förslag: Det föreslagna stödet till utvecklingsinsatser inom narkomanvårdsområdet under budgetåret 1985/86 är en fortsättning av det utvecklingsarbete med statligt stöd som initierades av socialdepartementet under budgetåret 1983/84 och som finansierades med de 4,5 milj. kr. som regeringen då anvisade för detta ändamål. Som jag tidigare nämnt kommer jag senare idag att föreslå att regeringen uppdrar åt socialstyrelsen att utarbeta förslag till utvecklingsinsatser inom narkomanvårdsområdet för sammanlagt 5 milj.kr. under innevarande budgetår. Därutöver har riksdagen, efter förslag från regeringen, anvisat sju milj. kr. för utvecklingsarbete under femte huvudtitelns anslag J 5. Utveckling och försök med vissa vårdformer under innevarande budgetår. Dessa medel skall bl.a. användas för utvecklingsarbete på missbruksområdet. Skälen för mitt förslag till fortsatt statligt stöd för utvecklingsinsatser inom narkomanvårdsområdet

under budgetåret 1985/86 utgår från vad jag tidigare anfört när det gäller behandling av narkotikamissbrukare.

Statsbidrag bör i huvudsak utgå för utvecklingsarbete inom följande områden.

Metoder för socialt behandlingsarbete inom socialtjänsten

Narkotikamissbruk är inte längre ett utpräglat storstadsproblem. Missbruket är spritt över landet och flertalet kommuner har problem med någon form av narkotikamissbruk. Det måste därför finnas en kompetens inom socialtjänsten både för förebyggande och tidiga insatser liksom för insatser för missbrukare som redan utvecklat ett allvarligt missbruk. Problemen är dock i allmänhet inte av den omfattningen att det är motiverat att utveckla särskilda narkomanvårdsenheter. I stället bör man skapa förutsättningar för en metodutveckling inom den reguljära socialtjänstverksamheten. Även i kommuner som har tillgång till särskilda narkomanvårdsenheter finns det behov av att utveckla den reguljära verksamheten, särskilt när det gäller de förebyggande och tidiga insatserna. Som framgått av vad jag tidigare sagt förutsätter detta att socialsekreterarna har möjligheter att specialisera sig på behandlingsarbete. Det får vidare förutsättas att metodutvecklingen kan ske främst genom omfördelningar och en effektivisering av befintliga resurser. Statens uppgift i sammanhanget bör vara att lämna stöd till utvecklingsinsatser och försöksverksamhet. Syftet med ett sådant stöd bör vara att stimulera en angelägen utveckling inom området samt att möjliggöra framväxten av nya arbetsätt och metoder.

Det föreslagna anslaget för budgetåret 1985/86 bör bl.a. användas för projekt som syftar till att utveckla särskild kompetens för insatser inom missbruksområdet i den reguljära socialtjänstverksamheten. Utvecklingsarbetet bör inriktas på att utveckla metoder i socialt behandlingsarbete bland ungdomar i riskzonen och etablerade missbrukare samt att utveckla en organisation som möjliggör samordnade insatser mot drogmissbruk på det lokala planet. Stödet bör ges till kommuner, som genom omfördelningar eller på annat sätt frigör resurser för socialt fält- och behandlingsarbete. Det statliga stödet bör utgå i form av att medel ställs till kommunernas förfogande för utbildning, metodhandledning och konferensverksamhet. Stöd bör också kunna ges till projektledartjänster.

Samarbetet socialtjänst – polis – kriminalvård

Många av de narkotikamissbrukare, som är i störst behov av socialtjänstens insatser, söker inte på eget initiativ vård och behandling. En stor del av dem är återkommande aktuella hos polisen och inom kriminalvården. Om dessa missbrukare skall kunna nås och motiveras för vård och behandling krävs ofta särskilt aktiva och kvalificerade insatser från socialtjänstens sida

samt ett organiserat samarbete mellan socialtjänst, polis och kriminalvård. Här brister det i många kommuner idag. Det föreslagna anslaget bör därför också användas för utvecklingsinsatser som syftar till att hitta former för lokal samverkan mellan socialtjänst, polis och kriminalvård. Stöd bör kunna utgå till projektledartjänster samt till lokala utbildningsinsatser, metodhandledning och konferensverksamhet.

Missbrukare med allvarliga psykiska störningar

Det är vidare angeläget att det sker ett utvecklingsarbete när det gäller vissa grupper av narkotikamissbrukare med omfattande vårdbehov. En missbrukargrupp som uppmärksammas särskilt under senare år är missbrukare som bedöms vara psykotiska eller ha andra allvarliga psykiska störningar. Dessa missbrukare har svårt att få adekvat behandling inom såväl socialtjänsten som psykiatin. Det är inte önskvärt att det byggs upp en specialkompetens inom socialtjänsten för missbrukare med allvarliga psykiska störningar eftersom psykiatin har ett självklart vårdansvar för patienter, där missbruket är en del av en tyngre psykiatrisk problematik. I stället krävs att psykiatin inom sina ekonomiska ramar utvecklar vårdresurser som kan tillgodose denna grupps vårdbehov. Därtill krävs en ökad samverkan mellan socialtjänsten och psykiatin. Det föreslagna anslaget bör kunna användas för projekt som syftar till att utveckla ett samarbete mellan psykiatin och socialtjänsten.

Särskilda grupper av missbrukare

Det finns även grupper av missbrukare, som socialtjänsten har ett självklart vårdansvar för, som har vårdbehov som inte tillgodoses i tillräcklig omfattning inom såväl öppen- som institutionsvården. Grupper som nämnts i sammanhanget är bl.a. prostituerade missbrukare, kvinnliga missbrukare och invandrare med missbruksproblem. Även när det gäller dessa och liknande grupper är det angeläget att det sker en metodutveckling inom socialtjänsten. Av det föreslagna anslaget bör medel ställas till förfogande för projektverksamhet inom öppenvården. Socialstyrelsen bör också få i uppdrag att arrangera särskilda konferenser för att möjliggöra ett erfarenhetsutbyte i metodfrågor inom missbrukarvården.

Utlussning

Det föreslagna anslaget bör också kunna användas för att stödja en utveckling av utlussningen av missbrukare som genomgått behandling.

Utlussningen måste vara en integrerad del av behandlingen. Organisationer och myndigheter som skall medverka i utlussningen måste påbörja sitt arbete redan under den tid missbrukaren är på behandlingsenheten.

Folkkrörelser och frivilliga organisationer spelar en avgörande roll i utslussningsarbetet. F.d. missbrukare får i kontakten med olika organisationer möjlighet till sociala kontakter och värdegemenskap vilket kan vara en förutsättning för ett fortsatt drogfritt liv. Flera organisationer har engagerat sig i missbruksarbetet på olika sätt. Detta engagemang behöver spridas så att fler organisationer kan delta i utslussningsarbetet.

Olika myndigheters insatser är också av avgörande betydelse för att utslussningsarbetet skall fungera. Av störst betydelse är arbetsförmedlingens insatser men bostadsförmedlingen och olika kommunala organ har också stor betydelse. Dessa olika myndigheter måste samordna sin verksamhet med socialtjänsten och de enskilda behandlingsenheterna. I några kommuner har särskilda utslussningsgrupper bildats som fungerat som samordningsorgan för utslussningsarbetet för en eller ett par olika behandlingsenheter. I dessa utslussningsgrupper har såväl arbetsgivare som fackliga organisationer också deltagit. De behandlingshem som har erfarenheter av utslussningsgrupper bör engageras för att stödja andra behandlingshem till att ta initiativ till att bilda sådana grupper. Socialstyrelsen bör få i uppdrag att arrangera särskilda utbildningskonferenser för myndigheter och organisationer i kommuner där man har samarbete med ett eller flera behandlingshem. Kostnaderna för dessa konferenser skall belasta det föreslagna anslaget.

Stöd till organisationerna

De frivilliga organisationerna spelar också en viktig roll i det direkta behandlingsarbetet. Genom sitt arbete engagerar de enskilda i rehabiliteringsarbetet. De har också aktivt bidragit till narkomanvårdens utveckling i många kommuner. En effektivisering av samhällets insatser inom narkomanvården måste därför innebära att organisationerna får ökat stöd.

Preliminär medelsberäkning för budgetåret 1985/86: Jag avser att i samband med 1985 års budgetproposition föreslå att 5 milj. kr. skall anslås för särskilda utvecklingsinsatser inom narkomanvårdsområdet. Dessa medel kommer att beräknas under femte huvudtitelns anslag J 5. Utveckling och försök med vissa vårdformer. Jag kommer därutöver att föreslå att drygt 16 milj. kr. skall anslås under anslaget J 4. Bidrag till organisationer m.m. Detta innebär en realökning med 1,4 milj.kr. som skall användas för att möjliggöra ett ökat engagemang från organisationernas sida i vårdarbetet.

4. Internationella insatser

4.1 Inledning

Narkotikasituationen i världen har aldrig varit så allvarlig som den är idag. Såväl produktion som missbruk av narkotika har ökat kraftigt under det

senaste decenniet. Särskilt oroande är den ökade produktionen av heroin i Sydost- och Sydvästasien liksom den dramatiskt ökade produktionen av kokain i Sydamerika.

Missbruket av narkotika är inte ett problem bara för de industrialiserade länderna. Också vissa utvecklingsländer har ett narkotikamissbruk som i stor utsträckning har fått liknande karaktär som i industriländerna. Utvecklingsländerna har också stora problem med missbruk av narkotiska läkemedel. De flesta utvecklingsländer saknar en effektiv läkemedelskontroll. Genom omfattande läckage från delar av läkemedelsindustrin sprids stora mängder narkotikapreparat.

Det står mot denna bakgrund klart att kampen mot narkotika måste föras i internationellt samarbete. Det behövs för att de nationella insatserna skall bli framgångsrika. Men det är också nödvändigt av solidaritet med utvecklingsländerna. Vi måste ge varandra stöd och idéer och med kraft genomföra gemensamma insatser för att stoppa tillgången och spridningen av illegal narkotika. Efter samråd med chefen för utrikesdepartementet kommer jag i det följande att redogöra för Sveriges insatser inom det internationella narkotikaområdet. Jag kommer också att lämna förslag om att särskilda resurser skall reserveras för att stödja narkotikabekämpningen i utvecklingsländerna.

4.2 Det nordiska samarbetet

På grund av likartade allmänna förutsättningar är det nordiska narkotikasamarbetet särskilt viktigt. Samarbetet är omfattande och förekommer på flera olika nivåer.

Inom nordiska rådet behandlas narkotikafrågan regelbundet liksom inom nordiska ministerrådet och dess olika kommittéer. Det förekommer också ett nära samarbete direkt mellan olika myndigheter i de nordiska länderna. Sådant samarbete förekommer såväl inom kontrollområdet, där samarbetet i viss utsträckning kan ha ett operativt innehåll, som inom förebyggande- och vårdområdet.

År 1970 tillkom genom ett beslut av de nordiska justitieministrarna Nordiska kontaktmannaorganet för narkotikafrågor. Kontaktmän är de tjänstemän som ansvarar för det centrala samordningsarbetet i resp. land. De träffas regelbundet minst två gånger om året. Kontaktmannaorganets arbete har i huvudsak varit inriktat på informations- och erfarenhetsutbyte om åtgärder som genomförts eller planeras nationellt. På senare tid har kontaktmannaorganet även initierat särskilda nordiska projekt.

Narkotikafrågan har diskuterats regelbundet vid möten mellan justitieministrarna och mellan social- och hälsovårdsministrarna.

År 1982 hölls ett gemensamt möte om narkotikaproblemen mellan de nordiska justitie- och socialministrarna. Vid detta möte enades man om ett program för samarbetet under de två följande åren. Nordiska kontaktman-

naorganet för narkotikafrågor har haft ansvar för uppföljningen av programmet. En särskild styrgrupp har haft ansvar för den del av programmet som behandlat polis- och tullfrågor.

Ett nordiskt seminarium har genomförts om narkotikabrottsbekämpningen. Detta har i sin tur lett till ett gemensamt arbete på ett detaljerat förslag till åtgärder som överlämnats till ansvariga ministrar. Riksåklagarna i de nordiska länderna har diskuterat hur en mer likartad praxis i narkotikabrottmål skall kunna åstadkommas. En arbetsgrupp har vidare behandlat möjligheterna att utveckla jämförbara data om narkotikamissbrukets utveckling och omfattning. En nordisk konferens för narkomanvårdspersonal har anordnats och främst ägnats problem som rör kvinnliga missbrukare. Utbytestjänstgöring mellan behandlare i de nordiska länderna har också planerats. Ett seminarium om information om narkotika - i första hand cannabis - har genomförts.

Genom Nordiska nämnden för alkohol- och drogforskning (NAD) har en vetenskaplig sammanställning av forskningsresultat om cannabissmissbrukets medicinska skadeverkningar utarbetats. Som resultat av de olika aktiviteterna har fem olika rapporter publicerats. Dessa följs upp av ansvariga myndigheter. Programmet har inneburit en intensifiering av erfarenhetsutbytet och samarbetet inom detta område.

I februari 1984 genomfördes ett nytt möte mellan de nordiska justitie- och socialministrarna. Mötet antog en kommuniké i vilken ministrarna angav olika prioriterade områden för det fortsatta samarbetet. Bland annat skall frågan om tekniska hjälpmedel och samarbetsrutiner inom polis- och tullområdet ägnas särskild uppmärksamhet liksom kartläggningen av införseln och distributionen av illegal narkotika, okonventionella arbetsmetoder och utbildning och fortbildning av personal. Man skall också undersöka möjligheterna att bygga ut systemet med placering av nordiska poliser och tulltjänstemän som narkotikasambandsmän i andra länder. Samarbetet skall intensifieras vad gäller läkemedelskontrollen.

Samarbetet skall vidare utvecklas när det gäller information, åtgärder inom skolans område, insatser i lokala miljöer, behandling och rehabilitering av missbrukare. Utbytet av personal som i sitt arbete kommer i kontakt med narkotikamissbrukare skall intensifieras.

De nordiska länderna skall också utveckla sitt gemensamma arbete i olika multilaterala organ där narkotikafrågan behandlas och exempel gavs också på frågor som skall uppmärksammas.

Nordiska rådet har vid olika tillfällen behandlat narkotikafrågan. År 1984 rekommenderade rådet Nordiska ministerrådet att utarbeta ett nordiskt handlingsprogram mot narkotika (Nordiska rådets rekommendation nr 9/1984). Nordiska ministerrådet har uppdragit åt Nordiska kontaktmannaorganet för narkotikafrågor att utarbeta ett förslag till handlingsprogram. I det förslag som kontaktmannaorganet har utarbetat och som nyligen överlämnats till Nordiska ministerrådssekretariatet utgår man från de frågor

som behandlades i den kommuniké som antogs vid det nordiska justitie-och socialministermötet i februari 1984. Nordiska rådet väntas ta ställning till förslaget till handlingsprogram vid sin nästa session.

Narkotikakommissionen har i sin promemoria (PM nr 10) Internationella insatser understrukit vikten av att ett nytt nordiskt program utarbetas. Jag vill i likhet med kommissionen betona att det är viktigt att ta till vara de stämningar som nu finns för att ytterligare effektivisera det nordiska samarbetet inom narkotikaområdet. Vi måste på alla sätt gemensamt försöka tränga tillbaka narkotikan från Norden. Det är därför tillfredsställande att arbetet drivs aktivt och att det löpande samarbetet på olika nivåer blir alltmer konkret och intensivt.

4.3 Samarbetet inom Europa

Sedan slutet av 1960-talet har EG-länderna haft ett särskilt samarbete på narkotikaområdet inom den s.k. Pompidougruppen. Sverige anslöt sig till samarbetet år 1973. Sedan år 1980 sker det inom Europarådets ram och omfattar förutom EG-länderna Norge, Sverige och Turkiet. Nyligen har också Spanien anslutit sig till samarbetet.

Pompidougruppens arbete leds av de ministrar som är huvudansvariga för narkotikafrågorna i medlemsländerna. Ministrarna möts med två till tre års mellanrum. Dessemellan träffas representater för de olika länderna för att fullfölja de beslut som fattats vid ministermötena.

I september 1984 hölls det senaste ministermötet. Vid detta möte redovisades det arbete som skett sedan ministermötet i november 1981.

En expertgrupp har diskuterat möjligheterna att spåra, beslagta och förverka tillgångar som uppkommit genom narkotikahandel och gjort vissa rekommendationer till insatser nationellt och internationellt. Illegal narkotikahandel på internationellt vatten har diskuterats. Vidare har en rapport om lagstiftning beträffande cannabis i medlemsländerna utarbetats som redovisar likheter och skillnader i denna lagstiftning. Expertmöten har anordnats om vården av de tyngst belastade missbrukarna samt om personalens situation inom narkomanvården. Mötena har redovisats i två olika rapporter. En expertgrupp har vidare utarbetat en plan för gemensamma utvecklingsinsatser i fråga om kartläggning av narkotikaproblemets omfattning och förändringar.

Vid ministermötet i september i år antogs ett nytt arbetsprogram för de kommande två åren. Programmet innebär en fortsättning och intensifiering av samarbetet. Särskild uppmärksamhet skall riktas på frågor som utvecklingen av handeln och missbruket av kokain i Europa, åtgärder för att nå ungdomar i riskzonen, hur kontrollsystemet kan utnyttjas för att nå missbrukare med adekvat vård, beslag och förverkande av tillgångar som förvärvats i samband med narkotikabrott, smuggling på internationellt vatten samt epidemiologiska undersökningar.

I likhet med narkotikakommissionen vill jag betona att Pompidougruppens medlemsländer är de länder näst Norden vilka Sverige har de bästa förutsättningarna att samarbeta med i dessa frågor. Utvecklingen i flera av medlemsländerna liknar den i Sverige. Europa utgör också en gemensam marknad för den illegala narkotikan från Sydasien, Sydamerika och Afrika. Det finns därför en god grund för gemensam kamp mot den illegala handeln liksom för att diskutera hur resp. länders nationella insatser kan stärkas.

Sverige bör även i fortsättningen arbeta för en gemensam restriktiv syn på missbruket av cannabis. Vi måste också motarbeta de tendenser till försvagning av lagstiftningen på detta område och tillämpningen av lagarna som gör sig gällande på vissa håll i Europa. Sverige bör vidare delta aktivt i och verka för att samarbetet intensifieras inom polis- och tullområdet liksom när det gäller frågor om förebyggande insatser, vård och rehabilitering samt forskning.

Det är viktigt att Pompidougruppens arbete samordnas med annat narkotikasamarbete inom och utom Europa. Problem och gemensamma projekt kan aktualiseras i gruppen varefter de kan föras över för fortsatt behandling i andra organ. Detta bör i första hand ske till Europarådet men också till Interpol, Tullsamarbetsrådet, FN:s narkotikaorgan eller till WHO.

Utöver det samarbete som förekommer inom ramen för Europarådet eller andra internationella organ har svenska myndigheter bilaterala kontakter med andra europeiska länder. Sådana kontakter förekommer i första hand inom polis- och tullområdet och kan många gånger vara av operativ karaktär. Liksom narkotikakommissionen anser jag att det direkta samarbetet med enskilda länder bör utökas. Ett sådant samarbete kan många gånger vara mer fruktbart och leda till mer direkta resultat än arbetet i de internationella organisationerna. Chefen för justitiedepartementet och chefen för finansdepartementet berör i sina anföranden hur ett sådant bilateralt samarbete kan utvecklas inom polisens resp. tullens verksamhet.

4.4 FN:s insatser inom narkotikaområdet

Narkotikakommissionen har i sin promemoria om internationellt arbete mot narkotika gett en bred överblick över FN:s insatser inom narkotikaområdet. Jag vill i likhet med kommissionen betona vikten av att Sverige även i fortsättningen aktivt deltar i arbetet inom FN mot den illegala produktionen och handeln samt missbruket av narkotika.

Det allvarliga narkotikaläget kräver ett aktivt engagemang från vår sida. I FN-samarbetet kommer vi i kontakt med alla de länder vars insatser - eller brist på insatser - kan påverka situationen i Sverige. Genom arbetet i FN har vi även möjlighet att påverka organisationen så att dess insatser blir så effektiva som möjligt. Att delta aktivt i det multilaterala narkotikasamarbetet är också en solidaritetshandling. Den dramatiskt förändrade narkotika-

situationen i utvecklingsländerna kräver att länder som Sverige på olika sätt bidrar till att hjälpa dem. De är i ett akut behov av internationellt stöd och det är Sveriges skyldighet att hjälpa dem.

FN:s narkotikakommission, som består av 40 medlemsländer, är det centrala organet för narkotikaarbetet inom FN. Dess sekretariat - FN:s narkotikadivision - har till uppgift att fullfölja kommissionens beslut samt utföra uppgifter som har ålagts generalsekreteraren. Vid sidan om dessa organ finns FN:s narkotikakontrollstyrelse och FN:s narkotikafond.

År 1981 antog FN:s generalförsamling en resolution om en internationell strategi för narkotikakontrollen. Resolutionen innehåller allmänna rekommendationer över ett mycket vitt område och riktar sig förutom till FN-organ också till de enskilda länderna och andra internationella organisationer. För att fullfölja strategin har FN antagit ett femårsprogram för åren 1982 - 1986.

På grund av bristande resurser och bristande intresse för insatser bland flera medlemsländer har dock programmet inte kunnat fullföljas på ett tillfredsställande sätt. Narkotikadivisionen som har flera andra uppgifter utöver att genomföra programmet har mycket begränsade resurser och har bl.a. därför inte kunnat utarbeta förslag till mer konkreta insatser. Detta har i sin tur bidragit till att något stöd inte erhållits i generalförsamlingen för ökade resurser. Uppföljningen försvåras också av en bristande samordning av narkotikaarbetet inom FN.

Inom *FN:s kommitté för program och samordning (CPC)* görs för närvarande en översyn av narkotikaarbetet. Sverige verkar för att denna översyn skall leda till en effektivisering av FN:s arbete. För att världsprogrammet skall kunna förverkligas och för att FN:s insatser inom narkotikaområdet skall kunna bli offensiva krävs större resurser. FN måste ge narkotikaarbetet högre prioritet och reservera en större andel av de ekonomiska resurserna för detta arbete. Narkotikadivisionens arbete måste bli mer konkret och i större utsträckning inriktas på att identifiera problem i länder och regioner för att sedan utarbeta förslag till lösningar. Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt utvecklingsländerna. När olika program skall genomföras måste också andra FN-organ delta. Detta förutsätter att bl.a. världshälsoorganisationen (WHO), FN:s organisation för utbildning, vetenskap och kultur (UNESCO), FN:s organisation för industriell utveckling (UNIDO) och FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation (UNIDO) i större utsträckning engagerar sig i narkotikafrågan.

FN:s generalförsamling antog år 1983 ett svenskt förslag att samtliga berörda FN-organ skall utarbeta en plan för sina insatser inom narkotikaområdet. Dessa planer skall redovisas för generalförsamlingen år 1985. Sveriges representanter i dessa organ bör uppmärksamma narkotikafrågan och verka för att resp. organ fullföljer generalförsamlingens beslut.

I likhet med kommissionen anser jag att Sverige aktivt bör stödja arbetet att fullfölja programmet på ett så konkret sätt som möjligt. Sverige bör

tillsammans med de övriga nordiska länderna utarbeta förslag till konkreta aktiviteter.

FN:s internationella narkotikakontrollstyrelse (INCB) består av tretton medlemmar som utses av FN:s ekonomiska och sociala råd. Styrelsens uppgift är bl. a. att följa konventionernas tillämpning och utvecklingen inom produktion, handel (legal och illegal) och missbruk. INCB samarbetar också med länderna för att förmå dem att följa konventionerna och ger råd i syfte att underlätta en riktig tillämpning av denna. INCB:s roll har blivit allt viktigare i ett läge när det finns ett ökat antal exempel på att länder inte lever upp till sina skyldigheter och åtaganden enligt konventionerna. Vi har från svensk sida i ett par fall medverkat till att INCB har undersökt om konventionerna tillämpas rätt. Det är min uppfattning att Sverige även i fortsättningen skall verka för att INCB gör sådana undersökningar. INCB bör i ett så tidigt skede som möjligt ta kontakt med ett land där narkotikakontrollen visar sig vara eftersatt och verka för förbättringar.

FN:s narkotikafond är det minsta av narkotikaorganen inom FN. Fonden som funnits under ett drygt decennium har i huvudsak varit inriktad på att finna former för hur narkotikaproduktionen kan minskas. Pilotprojekt har drivits med integrerad landsbygdsutveckling i producentländerna. Fonden driver sin verksamhet med uteslutande frivilliga bidrag och har under de senaste åren haft en budget på 8-10 milj. dollar per år. 80 procent av fondens budget har använts för landsbygdsutveckling i länder där narkotikaväxter, främst opievallmo, odlas.

Utrikesdepartementet gjorde år 1983 en utvärdering av de projekt som fått svenskt stöd. Utvärderingen visar att fonden genom projekten utvecklat verksamma instrument för att minska illegal narkotikaproduktion och att det varit förenligt med de svenska biståndspolitiska målen att lämna bidrag till fondens verksamhet.

Sedan år 1983 arbetar narkotikafonden utifrån en ny plan för sin verksamhet. Fonden skall inte längre driva pilotprojekt utan större och mer omfattande program. Som ett led i denna utveckling har särskilda planer utarbetats för olika regioner. Dessa innehåller förslag till landsbygdsutveckling, social- och hälsovårdsinsatser, utbildning och olika typer av kontrollinsatser. Fonden har utvecklat en sådan plan för att motverka den illegala kokainproduktionen i Bolivia. Liknande planer är under utarbetande för Columbia och Peru samt för Thailand och Pakistan. För att förbättra finansieringsmöjligheterna i denna utökade verksamhet har fonden i flera fall börjat tillämpa en ny modell för värvning av bidrag. Modellen innebär att givarländerna också skall kunna kanalisera bilateralt utvecklingsstöd genom fonden, vilket har medfört kraftigt ökade bidrag. För år 1984 och de kommande fyra åren har fonden redan nu garanterats inkomster på drygt 60 milj. dollar varav drygt 40 milj. dollar är bidrag från Italien.

Om narkotikafondens verksamhet på sikt skall kunna leda till kraftig minskning av tillgången på narkotika, måste den drivas i stor skala. Fonden

kan därför inte uteslutande förlita sig på nationella bidrag utan måste också finna andra finansieringsmöjligheter. Genom att de program som fonden nu planerar består av olika delprojekt är det möjligt också för multilaterala biståndsorgan att ansvara för ett eller flera delprojekt inom ramen för sina reguljära verksamheter. Det är vidare möjligt att låta producentlandet svara för ett eller flera delprojekt med stöd av lån från internationella eller regionala finansieringsorgan. De organ som är aktuella i detta sammanhang är i första hand FN:s utvecklingsprogram (UNDP), FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation (FAO), världslivsmedelsprogrammet (WFP), världshälsoorganisationen (WHO), världsbanken och FN:s jordbruksutvecklingsfond (IFAD) samt olika regionala utvecklingsbanker. Sverige bör verka för ett närmare samarbete mellan narkotikafonden och dessa organ.

Sveriges stöd till narkotikafonden är en viktig del av vårt internationella narkotikaarbete. Genom fonden kan Sverige stödja och uppmuntra producentländerna att ytterligare bekämpa den illegala narkotikaproduktionen. Vi hjälper också utvecklingsländerna att angripa ett för dem stort problem som har förödande sociala och ekonomiska konsekvenser. Genom vårt stöd till fonden visar vi på ett konkret sätt att vi vill stärka det internationella narkotikaarbetet och kan med större kraft uppmana andra länder att göra detsamma. Sverige har varit ett av de länder som gett störst bidrag till FN-fonden. Regeringen har under åren 1977-1983 anvisat sammanlagt 18 milj. kr. av biståndsmedel till narkotikafondens projekt. För år 1983 gav Sverige ett bidrag på sammanlagt 4 milj. kr. för projekt i Pakistan, Thailand och Bolivia.

Som jag anfört tidigare har ett antal andra länder ökat sitt stöd till fonden. Fondens verksamhet kommer därför att kraftigt expandera från och med i år. En sådan expansion, jämte fler effektiva och i producentländerna väl förankrade projekt och program kan motivera en väsentlig höjning av det svenska bidraget. Chefen för utrikesdepartementet kommer i samband med 1985 års budgetproposition att föreslå att upp till 8 miljoner kronor avsätts för fonden för sådana projekt redan under år 1985.

Sverige lämnar också ett bidrag på 309 000 kr. till narkotikafondens allmänna verksamhet över socialdepartementets huvudtitel. Detta bidrag bör fortsätta att utgå.

Sveriges bidrag bör även i fortsättningen i huvudsak öronmärkas till vissa bestämda projekt. Stöd bör lämnas för projekt som drivs i länder som visat att de har en egen vilja att bekämpa produktionen av och handeln med illegal narkotika. Om projekten skall kunna ge bestående resultat måste mottagarländerna själva vara engagerade och satsa egna resurser, inte minst på kontrollinsatser. Det är också av central betydelse att Sverige genom bilaterala kontakter stimulerar mottagarländerna att efterfråga narkotikarelaterat bistånd.

Stöd bör liksom tidigare kunna utgå också till projekt i länder som inte tillhör de svenska programländerna. Stöd bör dock givetvis inte komma i

fråga för projekt som inte överensstämmer med de svenska biståndspolitiska målen.

I Sverige finns flera religiösa och andra organisationer som driver humanitära biståndspjekt i utvecklingsländerna. Dessa organisationer har verksamhet i flera av de länder där narkotikafonden har projekt. Diskussioner har förekommit mellan dessa organisationer och narkotikafonden om ett närmare samarbete. Organisationernas sätt att arbeta nära människor som behöver hjälp med att producera sin mat, få sjukvård och utbildning passar väl in i narkotikafondens verksamhet. Riksdagen har för budgetåret 1984/85 under utrikesdepartementets huvudtitel anslag C 2 Utvecklingsarbete genom SIDA anvisat 250 milj. kr. för bistånd genom svenska enskilda organisationer. Medlen fördelas av SIDA. De organisationer som vill engagera sig i narkotikafondens verksamhet bör kunna erhålla medel inom ramen för anslaget även för detta ändamål och då samordna verksamheten med narkotikafonden.

Sverige bör också kunna dra nytta av de allmänna erfarenheterna från fondens projekt i det bilaterala utvecklingsarbetet. Detta betyder att SIDA i större utsträckning bör ta upp narkotikafrågor i sin dialog med programländerna.

4.5 Narkotikarapportering från andra länder

För att Sverige skall kunna bedriva en aktiv internationell narkotikapolitik behövs fungerande kanaler för att samla information om narkotikasituationen i andra länder. Det är också viktigt att information sprids om situationen i Sverige och om vilka åtgärder vi vidtagit för att bekämpa narkotikan. Utrikesförvaltningen och dess löpande rapportering spelar en central roll i detta sammanhang.

För närvarande förekommer ingen regelbunden narkotikarapportering med ambitionen att ge mer sammanhållna bilder av andra länders narkotikaförhållanden. Inte heller sker någon systematisk rapportering om svenska förhållanden.

I likhet med narkotikakommissionen anser jag att det finns skäl att bygga upp en sådan regelbunden narkotikarapportering och att detta blir en del av utrikesförvaltningens rapporteringssystem. Narkotikakommissionen har i sin internationella promemoria lämnat förslag till hur en sådan rapportering bör utformas. Det bör ankomma på det nya samordningsorganet (avsnitt 5.2.3) som jag senare idag kommer att föreslå regeringen att inrätta att föreslå utrikesdepartementet närmare riktlinjer för en sådan rapportering.

4.6 Förslag till riksdagen

4.6.1 Särskilda resurser för att stödja narkotikabekämpningen i utvecklingsländerna

Mitt förslag: Särskilda medel bör anslås för att stödja utvecklingsländerna att utveckla sina insatser mot den illegala handeln med och missbruket av narkotika. Medlen skall täcka kostnader för utbildning av experter i Sverige, för konsultation av svenska experter i länder som efterfrågar svenskt stöd samt för utrustning.

Skäl för mitt förslag: Som jag tidigare anført, har narkotikasituationen i utvecklingsländerna förändrats dramatiskt. Under det senaste decenniet har det i allt fler utvecklingsländer utvecklats ett missbruk som har samma karaktär som i de industrialiserade länderna. Särskilt allvarlig är situationen i producentländerna. I dessa länder har det ofta under lång tid funnits ett traditionellt bruk av narkotika. I takt med ökad illegal produktion och handel av narkotika har missbruket ökat. Sverige har - jämfört med många andra länder - väl utvecklade erfarenheter och resurser för att bekämpa missbruket. Vi bör dela med oss av våra kunskaper och erfarenheter till de länder som vill ha vår hjälp.

Medlen skall täcka kostnader för resor och uppehälle i Sverige för experter från utvecklingsländerna som vill studera hur vi i Sverige bekämpar missbruket. Medlen skall också kunna användas för att finansiera resor och uppehälle för experter från Sverige som under begränsade tidsperioder fungerar som rådgivare åt utvecklingsländer samt för bidrag till utrustning.

Medlen skall fördelas efter förslag från regeringens nya samordningsorgan för narkotikafrågor (avsnitt 5.2.3). Förslag till enskilda insatser bör utarbetas i nära kontakt med FN:s olika narkotikaorgan.

Jag kommer senare att föreslå regeringen att anslå 500 000 kr. av den tidigare nämnda narkotikaramen för innevarande budgetår för att stödja utveckling av kontroll-, förebyggande- och vårdinsatser i utvecklingsländerna.

De frivilliga organisationerna spelar en stor roll också inom det internationella området. I många länder - inte minst i utvecklingsländerna - är det religiösa och andra organisationer som i huvudsak ansvarar för olika insatser inom narkotikaområdet. I det nyss nämnda FN-programmet ingår som en punkt att de frivilliga organisationernas insatser inom narkotikaområdet skall ägnas särskild uppmärksamhet. Det är viktigt att detta sker. De föreslagna medlen för innevarande budgetår bör därför också kunna användas för att stödja FN för att få till stånd konkreta aktiviteter inom detta område.

Preliminär medelsberäkning för budgetåret 1985/86: Jag kommer i samband med 1985 års budgetproposition att föreslå att 500 000 kr. skall anslås under femte huvudtitelns anslag K 1 Bidrag till världshälsoorganisationen samt internationellt socialpolitiskt samarbete m.m. för att möjliggöra ett fortsatt stöd till utvecklingsländerna. På sikt bör det övervägas om dessa medel skall beräknas under biståndsramen.

5. Samordning av narkotikabekämpningen

5.1 Gällande förhållanden

Frågan om *samordning lokalt och regionalt* har tagits upp av såväl narkotikakommissionen som socialdepartementets arbetsgrupp. Båda har påtalat att det finns brister i samordningen av olika insatser. Bristen på samverkan leder till dubbelarbete och till en oklar ansvarsfördelning mellan olika myndigheter.

Under senare år har dock allt fler kommuner utarbetat särskilda handlingsprogram inom drogområdet. I mer än hälften av landets kommuner har sådana drogpolitiska handlingsprogram antagits eller håller på att utarbetas. Insatser mot alkoholmissbruk utgör tyngdpunkten i flertalet program. Programmen har skilda ambitioner och olika synsätt när det gäller vilka insatser som skall prioriteras för att missbruket skall bekämpas.

Handlingsprogrammen har som regel medfört en bättre samordning av det drogpolitiska arbetet. En gemensam grundsyn har skapats för hur drogfrågorna skall drivas i de olika kommunala nämnderna. Programmen har också lett till att såväl de politiska nämnderna som de olika myndigheterna har uppmärksammat narkotikafrågan och försökt skapa sig en uppfattning om problemens omfattning.

Narkotikakommissionen har emellertid konstaterat att flera kommuner har stora svårigheter att förverkliga programmen. Samarbetet sker mellan politiker och administratörer och i mindre utsträckning mellan personal som arbetar på fältet. Svårigheterna att få till stånd ett praktiskt arbete beror bl. a. på bristande resurser, brist på kunskaper och en oklar ansvarsfördelning.

Ansvar för samordning av insatser på *central nivå* har sedan år 1977 legat på en särskild arbetsgrupp inom brottsförebyggande rådet. Narkotikagruppen består av företrädare för berörda departement, myndigheter och organisationer. Ordförande och sekreterare är tjänstemän i socialdepartementet.

Genom narkotikagruppen har berörda tjänstemän på central nivå träffats regelbundet och informerat varandra om pågående och planerade åtgärder. Vidare har gruppen fått information om utredningar och för gruppen intressanta projekt. Härigenom har det skett en viss samordning av olika insatser. Gruppen har också publicerat rapporter om myndigheternas insatser samt utarbetat visst faktamaterial om narkotika och narkotikamissbruk.

Narkotikakommissionen har bedömt att den centrala samordningen inte fungerar tillfredsställande och har i sitt slutbetänkande lämnat förslag om en effektivisering av det centrala samordningsarbetet. Riksrevisionsverket har också berört frågan om en förbättrad central samordning i sin revisionsrapport.

5.2 Allmänna överväganden

5.2.1 Inledning

Kampen mot narkotikamissbruket är en angelägenhet för alla. Den måste föras inom många olika områden. Centrala, regionala och kommunala myndigheter har ett stort ansvar att driva ett effektivt arbete mot missbruket. De kan dock inte på egen hand stoppa missbruket. Ansvaret vilar också på föräldrar och anhöriga till ungdomar och andra som är i riskzonen för missbruk liksom på frivilliga organisationer och deras medlemmar.

En förutsättning för en effektiv narkotikabekämpning är att insatserna mot narkotikamissbruket samordnas. Samordningen måste ske på olika nivåer.

Utgångspunkten för en samordnad narkotikapolitik är, som statsrådet Ingvar Carlsson tidigare idag berört, att samhället skall ha en konsekvent och entydig hållning i förhållande till narkotika. Såväl myndigheter som enskilda skall på ett konsekvent sätt reagera på begynnande eller etablerat missbruk. De som kommer i kontakt med ungdomar och med missbrukare bör förmedla ett entydigt budskap d.v.s. ett totalt avståndstagande till alla former av icke-medicinskt bruk av narkotika.

5.2.2 Samordning lokalt och regionalt

När det gäller arbetet på det lokala planet är det en rad olika myndigheter som måste finna konkreta samarbetsformer med varandra. Som jag anfört tidigare har socialtjänsten det övergripande ansvaret för den lokala samordningen. Detta ansvar bör också inbegripa ett ansvar att samordna de lokala resurserna med landstingskommunala och statliga insatser. Under avsnittet om vård och behandling av narkotikamissbrukare har jag understrukt vikten av att socialtjänsten inom sina ekonomiska ramar avdelar resurser och utvecklar en särskild kompetens för socialt behandlingsarbete. Jag har också lämnat förslag om hur staten kan stödja en sådan utveckling.

Också andra samhällsorgan måste utveckla sina resurser inom missbruksområdet, för såväl förebyggande verksamhet och tidiga insatser som vård och behandling av redan etablerade missbrukare. Den personal som arbetar på fältet måste få goda kunskaper om narkotikamissbruk och om vilka insatser som kan vidtas för att förebygga missbruk eller för att hejda ett begynnande

eller etablerat missbruk.

Olika myndigheter har olika mål med sina verksamhet och det kan vara svårt att förena dessa mål i en gemensam verksamhet. Med ett regelbundet utbyte av information om resp. myndigheters konkreta arbete kan dock större förståelse och insikt skapas om varandras arbetssituation. En höjd kompetens är också viktiga förutsättningar för att en bättre ansvarsfördelning skall komma till stånd mellan de olika myndigheterna. När personalen från en myndighet ser att någon tar ansvar för och fullföljer sin uppgift när ett ärende lämnats över till en annan myndighet ökar förtroendet och viljan att samarbeta.

Myndigheterna på det lokala planet har också en viktig uppgift i att tillsammans engagera föreningslivet, föräldrar och enskilda i kampen mot narkotika. De bör gemensamt förmedla kunskaper till dessa så att de kan aktiveras i kampen mot missbruket.

Som jag tidigare anfört har många kommuner utvecklat drogpolitiska handlingsprogram. Jag vill i likhet med narkotikakommissionen framhålla det önskvärda i att kommunerna utvecklar sådana program. Erfarenheten visar att ett större engagemang i många fall har skapats för arbetet mot narkotikamissbruket i samband med att sådana program utvecklas. När programmen utarbetats har de olika myndigheterna träffats regelbundet och kunnat informera varandra om respektive myndighets verksamhet. Man har därigenom fått större insikt och förståelse för varandras arbete. Förutsättningarna för samverkan mellan olika myndigheter har därför blivit bättre. För att programmen skall fungera krävs att de utformas så konkret som möjligt och att berörd personal som ansvarar för det praktiska arbetet får möjlighet att påverka programmets innehåll. Programmets utformning och karaktär beror naturligtvis på lokala och regionala förutsättningar och behov. I det följande redovisas några områden som är väsentliga för ett framgångsrikt genomförande av programmen.

- Fortlöpande kartläggning av den lokala missbrukssituationen i samarbete mellan socialtjänst, skola, fritidsförvaltning, föreningar, polis, kriminalvård samt hälso- och sjukvård.
- Samordning av allmänt förebyggande arbete t.ex. fritidsaktiviteter.
- Gemensamma insatser av socialtjänst, skola, fritidsverksamhet och föräldrar mot skolk och missbruk vid enskilda skolor och fritidsgårdar.
- Tidig upptäckt och tidiga åtgärder mot missbruk i samarbete mellan vuxna, frivilliga och professionella i de ungas vardagsmiljö.
- Samarbete mellan polis, lärare, fritidspersonal, föräldrar och elever för att få skärpt uppmärksamhet på narkotikahandel och missbruksmiljöer.
- Omedelbar uppföljning av socialtjänsten efter polisingripanden vid missbruk och kriminalitet.
- Samverkan mellan socialtjänsten och häkte, lokalanstalt och frivårdsorganisation för att socialtjänsten skall kunna nå en större grupp missbrukare med adekvata vårdinsatser och för att anstaltstiden skall kunna utnyttjas för

att påbörja behandling och planera inför frigivning.

– Samarbete mellan socialtjänst, arbetsförmedling, bostadsförmedling, bostadsföretag och försäkringskassa för såväl förebyggande som rehabiliterande åtgärder.

5.2.3 Samordning centralt

När det gäller de statliga myndigheternas ansvar för narkotikabekämpningen är det av grundläggande betydelse att det finns klara gränser mellan de olika myndigheternas ansvarsområden. Dubbelarbete måste förhindras. Samtidigt krävs att myndigheterna samverkar för att gemensamt kunna utveckla arbetet mot den illegala handeln med och missbruket av narkotika.

Regeringens intensifiering av kampen mot narkotikamissbruket har skapat behov av ett effektivare och mer offensivt samordningsarbete. Narkotikakommissionen ansåg att BRÅ-gruppens konstruktion inte främjade en aktiv, initiativrik och intensiv samordningsverksamhet. Även om gruppens ordförande och sekreterare är tjänstemän i regeringskansliet ligger ansvaret för samordningen på en myndighet utan direktivrätt till andra myndigheter. Gruppens ledamöter har inte heller mandat att på respektive myndighets vägnar ta ställning till förslag om ändrade arbetsrutiner eller nya insatser.

Narkotikakommissionens förslag om en förändring av det centrala samordningsarbetet har fått ett allmänt stöd bland remissinstanserna.

Jag kommer därför senare idag, och efter samråd med statsrådet Ingvar Carlsson, samt cheferna för justitie- och finansdepartementen att föreslå regeringen att inrätta ett nytt samordningsorgan där ansvaret ligger inom regeringskansliet. Jag kommer i regeringen att ansvara för samordningsarbetet och det nya samordningsorganet kommer att rapportera direkt till mig.

Det är ytterst viktigt att arbetet i samordningsorganet är effektivt och flexibelt. Därför bör gruppen ha endast fyra fasta medlemmar. Dessa bör representera statsrådsberedningen, justitie-, social- och finansdepartementet. Socialdepartementets företrädare skall vara ordförande och sammankallande.

Övriga departement samt närmast berörda myndigheter skall också delta i det centrala samordningsarbetet. De skall antingen vid behov vara representerade vid gruppens sammanträden eller delta i de arbetsgrupper som samordningsorganet kommer att bilda.

6. Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen *dels* föreslår riksdagen att

1. godkänna vad jag förordat om den statliga droginformationens organisation och om anvaret för att samlat följa drogmissbrukets förändringar (avsnitten 2.3.1, 2.3.2 och 2.3.4),
2. godkänna vad jag förordat om statsbidrag till droginformation (avsnitt 2.3.3),
3. godkänna vad jag förordat om särskilt stöd för utvecklingsinsatser inom narkomanvårdsområdet (avsnitt 3.3.1),
4. godkänna vad jag förordat om särskilda resurser för att stödja narkotikabekämpningen i utvecklingsländerna (avsnitt 4.6.1),

dels bereder riksdagen tillfälle

att ta del av vad jag anfört om informationsinsatser på drogområdet, vård och behandling av narkotikamissbrukare, de internationella insatserna inom narkotikaområdet samt samordningen av narkotikabekämpningen.

Innehåll

1.	INLEDNING.....	1
2.	INFORMATION OM DROGER SAMT FRÅGAN OM ATT FÖLJA MISSBRUKETS FÖRÄNDRINGAR	2
2.1	Utgångspunkter	2
2.1.1	Alkohol- och narkotikainformation	2
2.1.2	Undersökningar om missbrukets förändringar ..	4
2.2	Allmänna överväganden.....	5
2.2.1	Droginformationens inriktning och innehåll....	5
2.2.2	Organisationslivets roll i drogupplysningen	6
2.2.3	Grundprinciper för att följa missbrukets förändringar	7
2.2.4	Forskning och utvärdering.....	8
2.2.5	Ansvarsfördelning mellan myndigheter när det gäller droginformation och att följa missbrukets förändringar	10
2.3	Förslag till riksdagen.....	11
2.3.1	Socialstyrelsen får ett samlat ansvar för droginformationen	11
2.3.2	A-nämnden avvecklas – ett alkohol- och narkotikapolitiskt råd inrättas	13
2.3.3	Nya regler för statsbidrag	15
2.3.4	CAN – förmedlare av basfakta och serviceorgan för organisationer	17
2.4	Vissa uppgifter för riksdagens information	21
2.4.1	En särskild informationsinsats till massmedierna	21
2.4.2	Droginformation inom försvaret.....	21
2.4.3	Undersökningar av värnpliktsinskrivna	22
2.4.4	Ett regionalt rapporteringssystem	23
3.	BEHANDLING AV NARKOTIKAMISSBRUKARE	24
3.1	Utgångspunkter	24
3.1.1	Utredningsarbete inom vårdområdet.....	24
3.1.2	Utvecklings- och försöksverksamhet inom narkomanvårdsområdet under budgetåret 1983/84 ...	25
3.1.3	Öppenvården	26
3.1.4	Institutionsvården	27
3.1.5	Vård av narkotikamissbrukare inom hälso- och sjukvården	28
3.1.6	Kontrollåtgärder inom sjukvården	28
3.1.7	Familjevården	29
3.1.8	Utvecklingsinsatser inom narkomanvårdsområdet under budgetåret 1984/85	29
3.2	Allmänna överväganden.....	30

3.2.1	Förutsättningar för den fortsatta metodutvecklingen inom socialtjänsten	30
3.2.2	Förebyggande insatser	31
3.2.3	Insatser för missbrukare i öppenvård	33
3.2.4	Den specialiserade narkomanvårdens roll i socialtjänsten	35
3.2.5	Aktivare metoder i missbruksarbetet	36
3.2.6	Statsbidragssystemet bör också gynna öppenvården och alternativa vårdformer	38
3.2.7	Ökat antal missbrukare med allvarliga psykiska störningar	40
3.2.8	Utslussning av missbrukare som genomgått behandling	41
3.2.9	De nya metoderna inom narkomanvården bör dokumenteras och spridas	44
3.3	Förslag till riksdagen	45
3.3.1	Statligt stöd bör lämnas till utvecklingsinsatser inom narkomanvårdsområdet även under budgetåret 1985/86	45
4.	INTERNATIONELLA INSATSER	48
4.1	Inledning	48
4.2	Det nordiska samarbetet	49
4.3	Samarbetet inom Europa	51
4.4	FN:s insatser inom narkotikaområdet	52
4.5	Narkotikarapportering från andra länder	56
4.6	Förslag till riksdagen	57
4.6.1	Särskilda resurser för att stödja narkotikabekämpningen i utvecklingsländerna	57
5.	SAMORDNING AV NARKOTIKABEKÄMPNINGEN	58
5.1	Gällande förhållanden	58
5.2	Allmänna överväganden	59
5.2.1	Inledning	59
5.2.2	Samordning lokalt och regionalt	59
5.2.3	Samordning centralt	61
6.	HEMSTÄLLAN	62

Finansdepartementets verksamhetsområde

Bilaga 3

FINANSDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1984-10-04

Föredragande: statsrådet Feldt

**Anmälan till proposition om en samordnad och intensifierad
narkotikapolitik**

Tullens insatser mot narkotika

I. Inledning

En effektiv bevakning vid gränserna är en förutsättning för att narkotika-tillgången i Sverige så småningom skall minska. Tullens insatser har därför stor betydelse för möjligheterna att komma till rätta med narkotikaproblemet.

Tullens arbetssituation har under senare år förändrats avsevärt. Bl.a. har trafikströmmen över gränserna ökat väsentligt och omfattar numera årligen ca 20 miljoner personer, 8 miljoner person- och lastbilar, 60 000 flygplan och 20 000 handelsfartyg. Tullen har därmed fått svårt att upprätthålla en rimlig kontrollnivå. Utöver stickprovskontroller har tullen satsat på olika slag av riktade insatser mot objekt som visat sig vara intressanta från smugglings-synpunkt.

Inom tullverkets bevakningsverksamhet är narkotikabekämpningen en prioriterad uppgift och tullverket söker ständigt nya vägar och kontrollmetoder för att begränsa narkotikainförseln till landet. Ett viktigt led i detta arbete är det goda internationella samarbete tullverket har med flera utländska tullmyndigheter.

I det följande kommer jag att behandla framför allt de förslag inom tullens område som narkotikakommissionen lagt fram i sin promemoria (nr 9) Tullens insatser mot narkotika. Promemorian har remissbehandlats. En sammanställning av remissyttrandena har upprättats inom finansdepartementet och finns tillgänglig i ärendet (dnr 4405/83). Yttrande har avgetts av justitiekanslern, riksåklagaren, hovrätten över Skåne och Blekinge, hovrätten för Övre Norrland, kammarrätten i Stockholm, kammarrätten i

Sundsvall, rikspolisstyrelsen, brottsförebyggande rådet, datainspektionen, generaltullstyrelsen, statskontoret, statens invandrarverk, riksdagens ombudsmän, Sveriges advokatsamfund, landsorganisationen i Sverige, Svenska tulltjänstemannaförbundet och Svenska polisförbundet.

Jag kommer i avsnitt 2 ta upp arbetsmetoder och organisationsfrågor. I avsnitt 3 behandlas frågan om tullens befogenheter vid bl.a. förundersökningar samt samverkan mellan tull och polis. I avsnitt 4 följer förslag om resurser till tullverket. Samtliga avsnitt inleds med en redogörelse för utgångspunkterna.

När det gäller informationsbehandlingen och registerförfarandet hos tullen har chefen för justitiedepartementet tidigare i dag, efter samråd med mig, behandlat dessa frågor och lagt fram förslag till lagstiftning.

Jag vill i sammanhanget erinra om att regeringen den 27 september 1984 beslutat inhämta lagrådets yttrande över ett förslag till ändring i varusmuggningslagen i syfte att effektivisera kontrollen vad gäller införsel av narkotika.

2. Arbetsmetoder och organisationsfrågor

2.1 Allmänna utgångspunkter

Organisation och verksamhet i dag

De största insatserna mot narkotikasmuggling görs inom tullens bevakningsverksamhet som bedrivs i form av tullkriminaltjänst, trafikexpedierande bevakning och rörlig bevakning. På central nivå ansvarar bevaknings- och kontrollbyrån vid generaltullstyrelsen för den smugglingsbekämpande verksamheten samt för samarbetet med rikspolisstyrelsen och med andra länders tullspaningsorgan. Till bevaknings- och kontrollbyråns arbetsuppgifter hör även tullens centrala underrättelsetjänst och ledning av mer omfattande aktioner mot grov varusmuggling.

Tullverkets regionala förvaltning är indelad i fyra tullregioner och tre gränstulldistrikt. Inom varje regional myndighet finns en tullbevakningsenhet.

Sedan 1982 finns särskilda enheter för underrättelseförfarande, som efter statsmakternas beslut om extra satsning på narkotikabekämpning har inrättats vid tullkriminalsektionerna i östra, västra och södra tullregionerna. Vid vissa lokala tullmyndigheter finns också tullkriminalgrupper. I övrigt bedrivs den narkotikabekämpande verksamheten på lokal nivå främst genom trafikexpedierande bevakning (trafikgrupper) och rörlig bevakning (kontrollgrupper).

Underrättelseförfarandet inom tullverket bedrivs dels genom insamlande av information och därmed vidarebefordran av denna till olika delar av landet, dels enligt den modell polisen arbetar efter och som går ut på att samla in och bearbeta information innan egentlig misstanke om brott finns.

Den senare undersökningsmetoden ligger alltså tidsmässigt före spaning och utredning.

På senare år har tullen haft svårt att hålla en acceptabel nivå på kontrollen av gods och personer. Det är en följd av den ökade trafikströmmen och av att näringslivets krav på tullbehandlingen har ökat. Tullen har emellertid sökt effektivisera kontrollen genom att inrätta grupper som specialiserats på bl.a. postförsändelser och godsundersökningar. Verket har också fått extra medel för att utöka godskontrollen.

Även kustbevakningen har i detta sammanhang en viktig funktion, då narkotikasmugglingen med båt ökar. Verket har under de senaste åren i ökad grad sökt samutnyttja kustbevakningen och övriga verkets resurser i form av gemensamma insatser på området. Det gäller speciellt kontroll av fritidsbåtarna.

Tullen har ett väl utvecklat internationellt samarbete inom ramen för det internationella tullsamarbetsrådets verksamhet, men också genom särskilda avtal med, förutom Norden, Västtyskland och Frankrike. Det nordiska tullsamarbetsavtalet, som träffades år 1982, har ökat möjligheterna för de nordiska länderna att bistå varandra. Det gäller inte bara informationsutbyte utan även i fråga om underrättelsetjänst och operativt samarbete. Den särskilda sambandsman som svenska tullen har placerat i Köpenhamn arbetar även för de övriga nordiska länderna. Tullverket har framfört önskemål om att få placera en sambandsman också i Västtyskland.

2.2 Narkotikakommissionens förslag och föredragandens överväganden

Centraliserat eller decentraliserat underrättelseförfarande

Narkotikakommissionen har i sin promemoria framhållit att det är angeläget att tullen får den information som den behöver för att effektivt kunna rikta sina insatser mot objekt som kan vara intressanta från smugglingssynpunkt. Tullen behöver dels allmän information om smugglingsmetoder, dels upplysningar i enskilda ärenden. Denna information kan tullen få genom internationella kontakter, i den egna verksamheten vid tullkontroller, tulltaxering, utresekontroller, från polisen etc.

Kommissionen anser att tullen bör samla underrättelseförfarandet till en enda enhet och att detta begrepp bör ha i princip samma innebörd hos tullen som hos polisen. Tullens underrättelseförfarande bör gå ut på att samla in och bearbeta information för att få underlag för riktade insatser mot smuggling. I detta ingår bl.a. att kartlägga misstänkta branscher och utarbeta s.k. profiler.

Rikspolisstyrelsen m.fl. stöder dessa förslag. Generaltullstyrelsen anser dock att det nu är för tidigt att ta ställning till hur tullens underrättelsetjänst bör organiseras på grund av att vissa organisationsändringar nyligen genomförts inom styrelsen och att vissa ändringar även planeras för de regionala tullmyndigheterna. När erfarenheter vunnits av dessa förändringar

bör frågan om underrättelseförfarandets organisation och arbetsformer bättre kunna bedömas.

För egen del vill jag anföra följande. Kommissionen har lämnat förslag på dels hur underrättelseförfarandet skall bedrivas, dels hur det skall vara organiserat. Förslagen innebär i sak att underrättelseförfarandet, som i dag bedrivs såväl centralt som regionalt och lokalt, skall centraliseras. Tullen har emellertid sedan länge inom sitt område en decentraliserad verksamhet och strävar efter att där så är möjligt ytterligare decentralisera denna. Enligt min uppfattning saknas tillräckligt starka skäl för att nu bryta denna utveckling även om jag delar kommissionens uppfattning att också de centrala resurserna på detta område bör förstärkas.

Kontrollnivån

Kommissionen anser att tullens stickprovskontroller är ett verksamt medel i kampen mot narkotikan. Huvudparten av tullens beslag sker också vid stickprovskontroller. Vissa av dessa kontroller bygger dock på erhållna informationer. Stickprovskontrollerna fyller också en preventiv funktion. Stickproven bör enligt kommissionen dels vara rent slumpmässiga, dels bygga på iakttagelser som tullpersonal gör i samband med gränsövergången. Bl. a. bör civil tullpersonal bedriva spaning på den andra sidan tullgränsen för att göra iakttagelser som föranleder tullkontroll. Den slumpmässiga kontrollen får inte förbises, därför skall tullfiltren alltid vara bemannade så att kontroller kan göras vid varje färja eller flyg som kommer. Kommissionen anser vidare att den allmänna kontrollnivån bör höjas och att tullen bör göra flera rutinmässiga utresekontroller.

Godskontrollen är betydelsefull från narkotikabekämpningssynpunkt. Containertrafik bereder tullen särskilda problem. Tullen bör enligt kommissionen verka för att få så utförliga uppgifter om godset som möjligt i manifest och andra handlingar för att kunna plocka ut transporter som förefaller misstänkta och göra kontroller av dem. Kommissionen anser att en sådan dokumentspaning är en metod med vars hjälp man kan hindra narkotikan att komma in i landet.

Remissinstanserna är eniga i uppfattningen om att tullens allmänna kontrollnivå bör höjas. Även jag delar kommissionens syn på vikten av en höjd kontrollnivå i bevakningen som då också innefattar en ökning av utresekontroll och dokumentspaning i godskontrollen. Jag har erfarit att denna fråga sedan länge är uppmärksammat av tullen. Den tillhör emellertid en av de mest komplicerade och svårlösta frågor tullen har att brottas med. Den av kommissionen anvisade metoden med dokumentspaning används redan i dag. Kommissionens förslag om att inrätta särskilda kontrollgrupper med inriktning mot narkotikasmuggling är enligt min uppfattning en klok inriktning av tullens resurser inom detta område. Det är vidare viktigt att narkotikan kan stoppas redan vid gränsen innan den sprids inne i landet.

Kustbevakningen

Kommissionen påpekar vidare att det ur narkotikabekämpningssynpunkt vore olyckligt om sambandet mellan kustbevakning och tull bröts. För egen del avvaktar jag på denna punkt det förslag som kommer att läggas av utredningen (K 1983:01) om gemensam organisation för sjöfartsverket och tullverkets kustbevakning.

Sambandsman i Västtyskland

Kommissionen har i sin promemoria (nr 10) Internationellt arbete mot narkotika biträtt tullverkets planer på att placera en sambandsman i Västtyskland. Jag delar tullverkets och kommissionens uppfattning att de internationella kontakterna är viktiga inslag i kampen mot narkotikamissbruket. Jag biträder därför förslaget om att placera en sambandsman i Västtyskland. Regeringen kommer senare att fatta beslut i frågan.

3. Tullens befogenheter och samverkan med polisen

3.1 Allmänna utgångspunkter

Samverkansområden

Tullens uppgift är, förutom att uppbära tull och andra avgifter, att bevaka vad som förs över gränsen. Det är ett omfattande arbetsområde som innebär att utredning och spaning även sker inne i landet. Det medför att tull- och polismyndigheternas uppgifter och befogenheter ibland går in i varandra. Ett exempel på detta är utredningar i mål om narkotikasmuggling. Narkotikasmuggling har dessutom ofta samband med annan brottslighet, som skall utredas av polisen. Enligt 13 § lagen (1960:418) om straff för varusmuggling (varusmugglingslagen) får tullmyndighet inleda förundersökning rörande brott mot denna lag. Är saken ej av enkel beskaffenhet skall ledningen av undersökningen övertas av åklagare så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet. Genom en överenskommelse (år 1968) mellan riksåklagaren, generaltullstyrelsen och rikspolisstyrelsen, den s.k. trekantsöverenskommelsen, skall polisen bedriva utredningen under medverkan av tullen, om smugglingen kan ha samband med annan brottslighet, t.ex. därför att det rör sig om så stora kvantiteter att smugglingen inte kan vara avsedd endast för egen konsumtion. Tullen kan dock oberoende av detta inleda förundersökning och vidta åtgärder som ej tål uppskov.

En viktig del i tullens och polisens arbete mot narkotika bygger på information och kommunikation mellan myndigheterna. Det finns på många håll väl utvecklade informationsnät och samarbetsformer mellan tull och polis och myndigheterna bistår varandra även i den operativa verksamheten. På enstaka håll råder emellertid sådana motsättningar kring gränsdragningen

att arbetet snarare försvåras.

Det är tullens uppgift att bevaka landets gränser, men vad gäller utlänningars in- och utresa är det polisens uppgift. På de orter där persontrafiken är stor har polismyndigheterna särskilda passkontrollanter placerade. Enligt utlänningsförordningen får tulltjänstemän på polisens begäran vidta både inom- och utomnordisk passkontroll. Så sker också sedan lång tid vid landsgränsen. Polispersonal får däremot inte göra tullkontroll, men skall lämna handräckning om det behövs för att tullmyndighet skall kunna göra tullkontroll.

Riksrevisionsverket har i rapporten Samhällets åtgärder mot narkotikamissbruk tagit upp bl.a. samordningsfrågorna och kommit fram till att bättre samverkan och informationsutbyte behövs mellan tull och polis.

Försöksverksamhet med utvecklat samarbete

Efter förslag av kommissionen har under tiden april t.o.m. september 1983, på regeringens uppdrag, bedrivits en försöksverksamhet i Malmöhus län med att utveckla och förbättra samarbetet mellan tull och polis på narkotikabekämpningens område. Utfallet av försöksverksamheten, som redovisas i kommissionens PM nr 9, har i stora delar varit positivt. Samrådsgruppen för försöksverksamheten har i sin rapport lämnat förslag och synpunkter på hur samverkan mellan myndigheterna bör kunna förbättras. Bl.a. har gruppen förordat att gränsdragningen mellan myndigheternas verksamhetsområden bör anges i författning eller instruktion. Tullverkets representant i gruppen har reserverat sig mot detta och framhållit att nuvarande ordning bör bestå.

3.2 Narkotikakommissionens förslag och föredragandens överväganden

Lagreglering av arbetsfördelningen

Kommissionen föreslår att det dras en skarpare gräns mellan tull- och polismyndigheternas arbetsområden som bör kombineras med riktlinjer och nya kanaler för samarbete. Sammanfattningsvis innebär kommissionens förslag att innehållet i trekantsöverenskommelsen skall lagfästas. Enligt kommissionens uppfattning skall tullen inrikta sig på kontroll vid gränserna och polisen sköta arbetet inne i landet. Kommissionen föreslår därför att 13 § varusmuggningslagen ändras så att tullen inte får bedriva förundersökning när det gäller sådana mängder narkotika att den inte kan vara avsedd för eget bruk. Samma inskränkning skulle då gälla för husrannsakan. Kommissionen har också lämnat förslag på samarbetsformer.

De flesta remissinstanserna stöder förslaget om skarpare gränsdragning mellan myndigheterna. Ett flertal tillstyrker även att det sker genom en ändring i varusmuggningslagen. Hovrätten för Övre Norrland och kammar-

rätten i Stockholm anser att ytterligare precisering vore önskvärd. De närmast ansvariga myndigheterna - rikspolisstyrelsen, riksåklagaren och generaltullstyrelsen - samt riksrevisionsverket och länsstyrelsen i Stockholms län, anser dock att lagstiftning inte är ett lämpligt medel för att lösa samarbetssvårigheter. Flera av dem som avstyrker lagändring hänvisar till trekantsöverenskommelsen och anser att den utgör en bra utgångspunkt för det fortsatta samarbetet.

Rikspolisstyrelsen ger uttryck för den bestämda uppfattningen att tullmyndigheterna skall ansvara för uppdagandet av smugglingsbrott i samband med gränskontrollen, medan brottsbekämpningen inne i landet är en polisiär uppgift. Därför skall, enligt rikspolisstyrelsen, tullens förundersökningsansvar och tvångsmedelsbefogenheter begränsas till vad som absolut erfordras för att kunna fullgöra gränskontrolluppgifterna. Rikspolisstyrelsen anser dock att arbetsfördelningen även fortsättningsvis kan ske inom ramen för trekantsöverenskommelsen.

Riksåklagaren anser att en ändring skulle vara en kraftig och omotiverad begränsning av tullens befogenheter.

Generaltullstyrelsen avstyrker bestämt en lagändring som ytterligare inskränker tullens befogenheter och anser att de samarbetsproblem kommissionen påvisat är överdrivna. Styrelsen påpekar också hur bra samarbetet fungerar på de flesta håll. Om en ändring av nuvarande ordning skall göras, bör den enligt styrelsen ske genom att trekantsöverenskommelsen ändras så att tullen får större befogenheter. En inskränkning av tullens befogenheter skulle enligt styrelsen urholka tulltjänstemännens motivation i ett arbete som kräver starkt engagemang. Dessutom skulle det goda internationella samarbetet med tullmyndigheter i andra länder påverkas negativt. Det är också en resursfråga huruvida polisen skall överta förundersökningar från tullen. Redan i dag förekommer det att tullen utför hela förundersökningen även vid större narkotikabeslag, då det visat sig vara den mest rationella hanteringen.

För egen del har jag erfarit att det utvecklats ett gott samarbete mellan ledningarna hos riksåklagaren, rikspolisstyrelsen och generaltullstyrelsen, varför jag förutsätter att det finns en gemensam strävan att lösa samarbetsformerna på ett för verksamheten lämpligt sätt. Enligt min uppfattning är trekantsöverenskommelsen en bra utgångspunkt för förbättrat samarbete och för tillämpningen av varusmuggningslagen. Jag är därför inte beredd att föreslå någon inskränkning i tullens nuvarande rätt att inleda förundersökning eller att utföra husrannsakan.

Telefonavlyssning

Kommissionen har också behandlat frågan om tullen skall få använda telefonavlyssning i sin förundersökningsverksamhet och därvid, mot bakgrund av förslaget om att tullens befogenheter vid förundersökning bör

begränsas, funnit att så inte bör vara fallet. Remissinstanserna vill i likhet med kommissionen, av bl.a. integritetsskäl, inte utvidga rätten till telefonavlyssning. För egen del anser jag att nuvarande regler inte behöver ändras.

Passkontrollanter

Kommissionen har föreslagit att en bestämmelse förs in i 68 § tullstadgan (1973:671) som medger att passkontrollanter på begäran av tullmyndighet skall kunna medverka vid tullkontroll. Med undantag av generaltullstyrelsen har de fåtal remissinstanser som särskilt yttrat sig biträtt kommissionens förslag. Generaltullstyrelsen avvisar förslaget och menar att det skulle krävas omfattande utbildning och innebära problem med arbetsledning och prioritering. Generaltullstyrelsen har tidigare i skrivelse till regeringen föreslagit att tullverket skall överta den internordiska passkontrollen på de orter där särskilda passkontrollanter finns anställda (Öresundsområdet samt Göteborg och Varberg). Av de 93 tjänster för passkontrollanter som finns på dessa orter menar generaltullstyrelsen att 35-40 tjänster kan dras in om tullverket övertar den internordiska passkontrollen, under förutsättning att tullverket erhåller resterande antal tjänster. Passkontrollanterna skulle då erbjudas anställning i tullverket och där beredas möjlighet till utbildning som bevakningstjänstemän.

Kommissionen och polismyndigheterna avstyrker generaltullstyrelsens förslag då det enligt deras mening skulle kunna medföra risk att tullkontrollen försämras, eftersom ett utlänningsärende kan ta tid att utreda och måste utredas omedelbart. Frågan om passkontrollanternas organisation har på riksdagens initiativ tidigare utretts i den s.k. PASK-utredningen år 1982. Utredningen resulterade inte i något förslag om organisationsändring, men det uttalades att samarbetet ytterligare skulle förbättras och utvecklas. I enlighet med utredningens förslag har 23 § i utlänningsförordningen (1980:377) ändrats så att tulltjänsteman även får utföra utomordisk passkontroll.

För egen del anser jag det är angeläget att ta till vara de möjligheter till förstärkt samarbete mellan tull och polis som föreligger, såväl vad gäller tullkontrollen som passkontrollen. Det förslag som har aktualiserats av generaltullstyrelsen beträffande den internordiska passkontrollen bör göras till föremål för ytterligare beredning. En utgångspunkt bör härvid vara att undersöka hur en sådan ökad samverkan kan åstadkommas utan att det medför att vare sig pass- eller tullkontrollen eftersätts.

I denna fråga har jag samrått med chefen för justitiedepartementet och statsrådet Gradin.

4. Tullverkets resurser för narkotikabekämpning

Av tullverkets drygt 4 000 anställda kommer merparten, i olika avseenden, i beröring med narkotikabekämpningen. Direkt berörda är de ca 300 tjänstemän som helt eller till huvudsaklig del är sysselsatta med dessa frågor. Ca hälften av de 300 tjänstemännen arbetar inom den rörliga bevakningen.

Under år 1983 gjorde tullverket 1 288 beslag, varav hälften av dessa gjordes i Helsingborg. Ca hälften av den beslagtagna narkotikan fördes in med passagerarfartyg.

Tullverket erhöll budgetåret 1982/83 medel för bl.a. ytterligare tolv tjänster för narkotikabekämpning. Under budgetåret 1983/84 tilldelades tullverket, efter förslag av narkotikakommissionen, extra medel för kontroll av godstransporter.

Narkotikakommissionen har föreslagit att tullverket tilldelas nya tjänster och teknisk apparatur för sammanlagt ca 8 milj. kr. Enligt kommissionen bör fyra kontrollgrupper om fem personer vardera bildas i Göteborg, Malmö, Helsingborg och Trelleborg. Den centrala underrättelseenhet, som kommissionen föreslagit, bör tillföras fem nya tjänster och tre tjänster föreslås till tullkriminalsektionen i Helsingborg. Därutöver har kommissionen föreslagit att tullkriminalsektionen på Arlanda förstärks med tre tjänster. Vad gäller den tekniska apparaturen har kommissionen föreslagit att tullverket ges medel till ADB-utrustning för 2,3 milj. kr., och övrig teknisk utrustning för 1,2 milj. kr. Kommissionen har också föreslagit 500 000 kr. för att möjliggöra utökad godskontroll.

De remissinstanser som yttrat sig över förslagen har, med undantag av generaltullstyrelsen, inget att erinra. Generaltullstyrelsen är positiv till förslagen utom vad gäller själva fördelningen av vissa av förstärkningarna. Styrelsen vill själv avgöra hur dessa skall användas och fördelas. Styrelsen påpekar att det är troligt att det kan behövas fler terminaler än de tio som är beräknade i förslaget. Även riksrevisionsverket är positiv till förslaget, men menar att kostnadsförslaget vad gäller ADB inte är fullständigt. Ytterligare kostnader i samband med införandet av ett nytt ADB-system inom tullen, utöver vad kommissionen föreslagit, kan därför tillkomma.

Jag anser kommissionens förslag om resursförstärkingar till tullverket väl avvägda. Som jag anförde i 1984 års budgetproposition har generaltullstyrelsen skapat finansiellt utrymme för att öka insatserna mot bl.a. narkotikasmugglingen. Således bör tullverket nu tillföras ca 30 tjänster till en nu beräknad totalkostnad av ca 4 milj. kr. Dessa är främst avsedda för utökning av antalet kontrollgrupper i Göteborg, Malmö, Helsingborg och Trelleborg och för placering av en sambandsman i Västtyskland. För att utöka godskontrollen bör tullen tillföras 500 000 kr. och 1,2 milj. kr., engångsvis, för den av kommissionen föreslagna tekniska utrustningen. Härutöver bör tullen tillföras medel för den föreslagna ADB-anskaffningen och för de

systemförändringar i polisens register som behöver göras för att tullen skall få tillgång till uppgifter. Jag återkommer till det totala medelsbehovet i samband med budgetförslaget för budgetåret 1985/86.

För att fortast möjligt uppnå de avsedda effekterna med satsningarna på narkotikabekämpningen anser jag det angeläget att tullverket redan innevarande budgetår tilldelas medel så att bl. a. utbildning och nyanställning av tulltjänstemän samt användningen av de tekniska hjälpmedlen snabbt kan komma till stånd. Tullverkets förvaltningskostnadsanslag kommer därför att under innevarande budgetår behöva merbelastas med 2,5 milj. kr. som en följd av de föreslagna åtgärderna. Vidare bör användningen av ADB förberedas. Jag förordar att tullverkets utrustningsanslag tillfälligt förstärks med sammanlagt 2,2 milj. kr. Därvid har medel för utvecklings- och systemkostnader för den föreslagna ADB-användningen beräknats till 1 milj. kr.

5. Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu anfört hemställer jag att regeringen *dels* bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad jag anfört angående narkotikabekämpningen inom tullverkets verksamhetsområde *dels* föreslår riksdagen att till *Tullverket: Anskaffning av viss materiel* på tilläggsbudget I till statsbudgeten för budgetåret 1984/85 under sjunde huvudtiteln anvisa ett reservationsanslag av 2 200 000 kr.

Innehåll

1. Inledning	1
2. Arbetsmetoder och organisationsfrågor	2
2.1 Allmänna utgångspunkter	2
2.2 Narkotikakommissionens förslag och föredragandens överväganden	3
3. Tullens befogenheter och samverkan med polisen	5
3.1 Allmänna utgångspunkter	5
3.2 Narkotikakommissionens förslag och föredragandens överväganden	6
4. Tullverkets resurser för narkotikabekämpning	9
5. Hemställan	10

Utbildningsdepartementets verksamhetsområde

UTBILDNINGSDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1984-10-04

Föredragande: Statsrådet Göransson

**Anmälan till proposition om en samordnad och intensifierad
narkotikapolitik****1 Inledning**

Inom utbildningsväsendet arbetar man på olika sätt för att genom förebyggande insatser motverka skador och missbruk av alkohol, narkotika och tobak. I läroplanerna betonas undervisningen om missbruk av dessa medel. Kampen mot missbruk utgör ett viktigt inslag i skolans elevvård. I olika kampanjer har man uppmärksammat drogernas roll som inslag i en livsstil och i det kommersiella kulturutbudet; erfarenheten har visat att enbart information om drogfrågor inte är tillräckligt. Skolans insatser mot alkohol, narkotika och tobak (ANT) har därför utvecklats till att bestå både av kunskapsförmedling och av insatser för att förmå ungdomar till ett aktivt ställningstagande mot användning av droger. Arbetet mot droger måste också sättas in i ett större sammanhang som även beaktar elevernas hälsa, miljö och livsstil.

Kampen mot droger har pågått i skolan sedan början av 1970-talet men har under senare år intensifierats. Över statsbudgeten utgår medel för ANT-kontaktverksamhet till ett belopp motsvarande kostnader för bl.a. arvodering av s.k. ANT-kontaktpersoner på halvtid vid länskolnämnderna. Efter förslag av narkotikakommissionen (PM nr 2. Skolans insatser mot droger. Förslag till förstärkt ANT-verksamhet i skolan. April 1983) utökades verksamheten ytterligare genom engångsanslag för budgetåren 1983/84 och 1984/85. Medel för ANT-kontaktverksamheten utökades till att motsvara heltidsarvode i de tre storstadslänen. Ett särskilt anslag för lokala ANT-projekt har ställts till länskolnämndernas förfogande under de nämnda budgetåren.

Vid omorganisationen av skolöverstyrelsen (SÖ) 1982 försvann den ANT-konsulenttjänst som tidigare funnits där. Medel för arvodering av en

tillfällig samordnare av ANT-verksamheten vid SÖ samt för bl.a. vidareutbildning av ANT-kontaktpersonerna vid länskolnämnderna har sedan avsatts under budgetåren 1983/84 och 1984/85. Inom SÖ har man färdigställt ett särskilt servicematerial i anslutning till grundskolans läroplan i syfte att stödja lärarna i ANT-undervisningen. Arbeta med ett servicematerial för gymnasieskolan pågår.

2 Förslag om ökade insatser i skolan mot missbruk

2.1 Permanentning av en utökad ANT-kontaktverksamhet

Mitt förslag: Den utökade ANT-kontaktverksamheten i storstadslänen permanentas.

Narkotikakommissionens förslag: Samma som mitt förslag.

Skälen för mitt förslag: ANT-kontaktpersonernas arbete har visat sig värdefullt i kampen mot missbruket. De samordnar skolornas aktiviteter inom resp. län, samarbetar med regionala organ och förmedlar information från och till centrala myndigheter. De bevakar att ANT-problem behandlas i skolan och i grundutbildning och fortbildning av lärare samt informerar om läromedel och andra hjälpmedel. En viktig faktor i ANT-kontaktpersonernas arbete är elevantalet och därmed antalet lärare och skolor. I framförallt storstadslänen uppstår genom det stora elevantalet svårigheter att bedriva ANT-kontaktverksamhet inom ramen för en resurs motsvarande halvtidstjänstgöring.

För de tre storstadslänen bör därför de senaste årens verksamhet motsvarande heltidstjänster få bli permanent fr.o.m. budgetåret 1985/86.

Preliminär medelsberäkning för budgetåret 1985/86: För denna utökade verksamhet beräknas 328 000 kr. för budgetåret 1985/86 under anslaget B 2. Länskolnämnderna. De utökade medel jag föreslår innefattar också kostnader för resor och expenser för kontaktpersonerna.

2.2 Medel för verksamhetsstöd för lokala ANT-projekt

Mitt förslag: Det särskilda verksamhetsstödet för ANT-projekt permanentas.

Narkotikakommissionens förslag: Samma som mitt förslag.

Skälen för mitt förslag: Ett effektivt ANT-arbete bygger i stor utsträckning på att det finns medel för lokala insatser. Det särskilda verksamhetsstödet för ANT-projekt bör därför permanentas fr.o.m. budgetåret 1985/86. Skolor,

lärare eller lärarlag, som vill ägna sig åt ANT-verksamhet, skall kunna söka sådana medel. Länskolnämnderna bör också kunna disponera medel för projekt som de tar initiativ till. Eftersom kommunal vuxenutbildning och grundutbildning för vuxna ofta är förlagd till grundskolan och gymnasieskolan, bör de lokala ANT-projekten kunna gälla även dessa utbildningar.

SÖ bör liksom hittills fördela medlen på länskolnämnderna.

Preliminär medelsberäkning för budgetåret 1985/86: För denna verksamhet beräknas 1 269 000 kr. för budgetåret 1985/86 under anslaget B 2. Länskolnämnderna.

2.3 Ansvar för droginformationen på skolområdet

Mitt förslag: SÖ har det övergripande ansvaret för drogupplysning och drogbekämpning på skolområdet. Denna verksamhet förstärks med två tjänster och vissa verksamhetsmedel på SÖ.

Narkotikakommisionens förslag: Samma som mitt förslag.

RAN:s förslag: Samma som mitt förslag.

Skälen för mitt förslag: Vid omorganisationen år 1982 förlorade som jag redan nämnt SÖ den ANT-konsulenttjänst som tidigare fanns, vilket försvårade verkets möjligheter att centralt leda och samordna drogupplysningen och drogbekämpningen på skolområdet. Genom de satsningar på verksamheten med ANT-kontaktpersoner och ANT-projekt som har gjorts under de senaste åren har samtidigt behovet av en central ledning ökat. Engångsanslag har under de två senaste åren därför utgått till en samordnare av ANT-verksamheten på SÖ. När nu den utökade ANT-verksamheten permanentas behövs också en permanent tjänst för den centrala lednings- och samordningsfunktionen.

Statsrådet Sigurdsen har tidigare denna dag (bil. 1, avsnitt 2.2.4) behandlat fördelningen av det statliga ansvaret för drogupplysningen. Hon har därvid dragit upp en klarare gräns mellan socialstyrelsens roll och den roll som tillkommer Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (CAN) inom drogupplysningen. Den föreslagna nya rollen för CAN innebär vissa förändringar av arbetsuppgifterna. Statsrådet Sigurdsen har därvid nämnt att ansvaret för de elevundersökningar som hittills administrerats av SÖ fr.o.m. den 1 juli 1985 överförs till CAN. CAN:s uppgifter på skolans område bör däremot i övrigt föras över till SÖ. Detta medför att SÖ:s övergripande ansvar för informationen på skolområdet markeras starkare.

För att de nya uppgifterna skall kunna fullgöras inom SÖ bör ytterligare en tjänst knytas till SÖ. Vissa verksamhetsmedel bör också beräknas för detta arbete.

Jag har i dessa frågor samrått med statsrådet Sigurdsen.

Preliminär medelsberäkning för budgetåret 1985/86: För budgetåret 1985/86 bör beräknas medel för två tjänster samt 30 000 kr. för resor och expenser för dessa tjänsteinnehavare. Vidare förslår jag att medel även i fortsättningen beräknas för gruppsammankomster för och vidareutbildning av ANT-kontaktpersonerna vid länskolnämnderna under anslaget till SÖ. Härför beräknar jag 80 000 kr.

Vad gäller medelsberäkningarna under punkterna 2.1–2.3 avser jag att återkomma i förslag till budgetproposition för budgetåret 1985/86.

3 Narkotikakommissionens övriga förslag på skolområdet

Narkotikakommissionen för också fram en rad förslag om ANT-åtgärder, såsom läroplansförändringar, lärarutbildnings- och fortbildningsinsatser samt elevvårdsinsatser mot skolk etc. Jag behandlar dem inte i detta sammanhang. Generellt sett är det fråga om förslag som bör uppmärksammas och inordnas i det löpande förändrings- och utvecklingsarbetet inom skolväsendet.

4 Hemställen

Med hänvisning till vad jag anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen

att godkänna vad jag förordat om ökade insatser i skolan mot missbruk.