

Ref

SAMORDNAD NARKOTIKA- POLITIK

Slutbetänkande av narkotikakommissionen

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2014



National Library
of Sweden

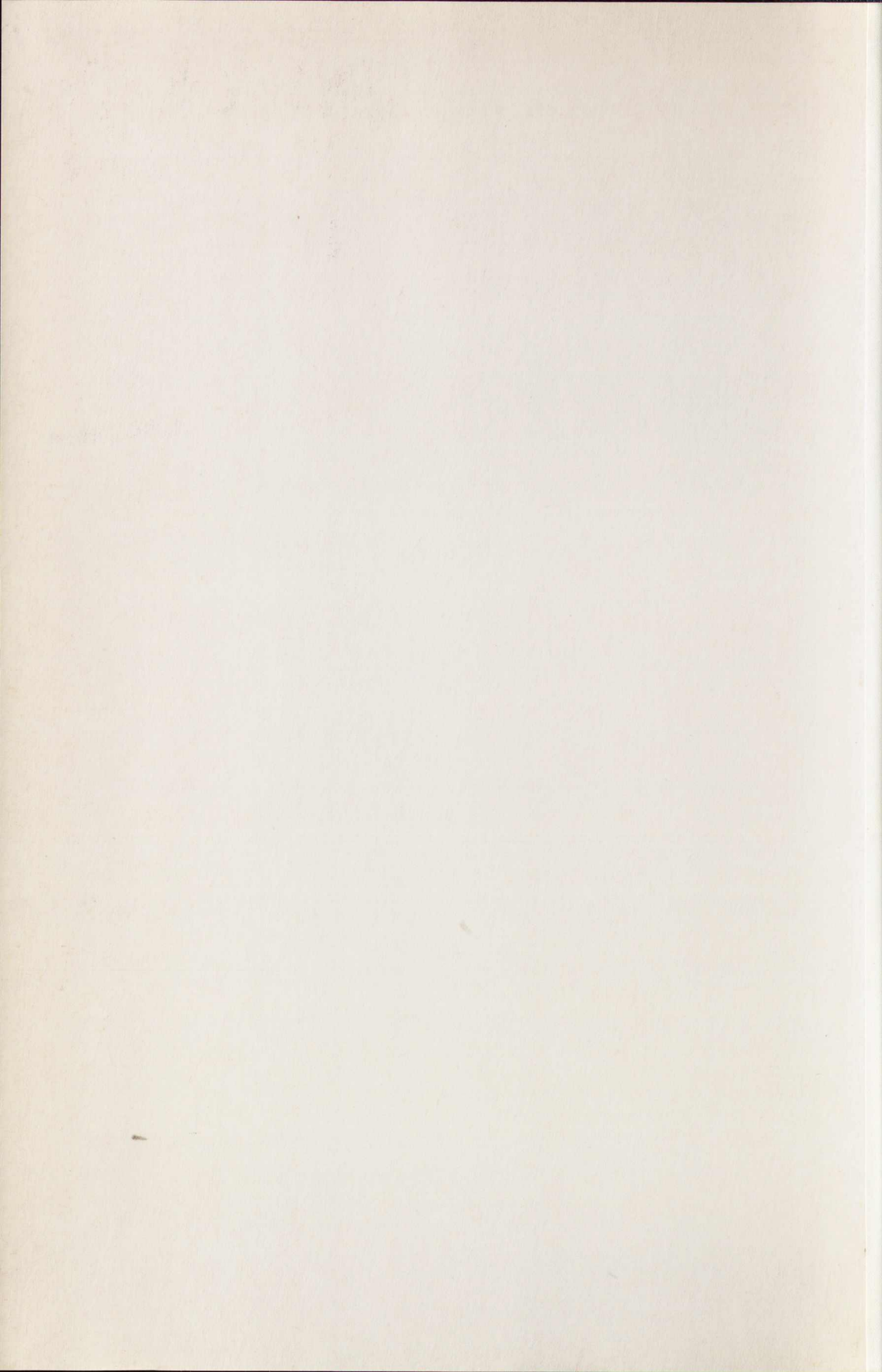
SOU 1984:13

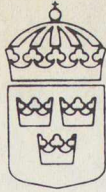
Ref

SAMORDNAD NARKOTIKA- POLITIK

Slutbetänkande av narkotikakommissionen

SOU 1984:13





Statens offentliga utredningar

1984:13

Socialdepartementet

Samordnad narkotikapolitik

Slutbetänkande av narkotikakommissionen
Stockholm 1984

Omslag Roland Ingemarsson

ISBN 91-38-08124-5

ISSN 0375-250X

Liber Tryck, Stockholm 1984

Statsrådet Ingvar Carlsson

Med stöd av regeringens bemyndigande den 11 november 1982 tillkallades samma dag narkotikakommissionen. Den har bestått av polismästaren Hans Holmér, ordförande, förbundsordföranden Jan Nygren och justitierådet Staffan Vängby.

Två referensgrupper har funnits knutna till kommissionen. Den ena gruppen har letts av Jan Nygren och bestått av företrädare för riksdagspartierna. I den har ingått riksdagsledamöterna Karin Ahrlund, Agne Hansson, Doris Håvik, Göte Jonsson och Lars-Erik Lövdén samt sekreteraren Per-Olof Bengtsson. Den andra gruppen har letts av Hans Holmér och bestått av personer som i sitt yrke arbetar med narkotikaproblemet. I gruppen har ingått avdelningscheferna Clas Amilon och Ulf Waldau, borgarrådet Inger Båvner, avdelningsdirektören Sigvard Falkenland (fr o m 1983-08-25), biträdande skoldirektören Gunnar Hejde, tullrådet Gunnar Lundh (t o m 1983-08-25) samt överläkaren Ulf Rydberg. Departementsrådet Jakob Lindberg har deltagit i gruppens sammanträden. Dessutom har professorn Eckart Köhlhorn varit förordnad som expert i kommissionen.

Kommissionens sekretariat har bestått av departementsrådet Sten Heckscher, huvudsekreterare, inspektören Thomas Ekbohm (fr o m 1983-09-05), departementssekreteraren Christer Karlsson, sekreteraren Pia Milton, chefsåklagaren Solveig Riberdahl och assistenten Harriet Thalén.

Kommissionen överlämnar härmed sitt slutbetänkande. I betänkandet lämnas en redogörelse för kommissionens arbete och en sammanfattning av de förslag som lagts i tidigare överlämnade promemorior. Betänkandet innehåller också förslag om hur narkotikamissbrukets utveckling bör följas i framtiden och om vissa forskningsfrågor. Därtill ger kommissionen sin syn på hur narkotikapolitiken bör samordnas i framtiden. Förslagen faller närmast inom socialdepartementets ansvarsområde. Betänkandet bör överlämnas till socialdepartementet för vederbörlig handläggning.

Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm den 29 februari 1984

Hans Holmér

Jan Nygren

Staffan Vängby

Sten Heckscher

Christer Karlsson

Innehåll

1	INLEDNING	7
1.1	Uppdraget	7
1.2	Kommissionens arbete	8
1.3	Slutbetänkandet	11
2	VÅRA TIDIGARE FÖRSLAG	12
2.1	Inledning	12
2.2	Polis, tull och åklagare	13
2.3	Kriminalvården	17
2.4	Lagstiftningsfrågor	20
2.5	Förebyggande insatser m m	21
2.6	Internationellt arbete	25
3	STATISTIK OCH FORSKNING	28
3.1	Direktiven	28
3.2	Missbrukets omfattning och utveckling	29
3.2.1	Behovet av data	29
3.2.2	Ansvaret för produktion av data	31
3.2.3	Kopplingen till annat missbruk	32
3.2.4	Mätinstrument	33
3.2.5	Statistik över domar i narkotikamål	38
3.2.6	Myndighetsansvaret	43
3.2.7	Internationellt samarbete för att följa missbruksutvecklingen	48
3.3	Drogforskningen	50
3.3.1	Den nuvarande situationen	50
3.3.2	Angelägna forskningsområden	54
3.3.3	Forskning om psykofarmakabruket	57
3.3.4	Internationellt samarbete inom drogforskningen	60

3.4	Utvärdering/uppföljning	62
4	SAMLAD FRONT MOT NARKOTIKA	65
4.1	Hur ser narkotikaproblemet ut?	65
4.1.1	Narkotikaproblemets karaktär	65
4.1.2	Den nuvarande situationen	67
4.2	Utgångspunkter för narkotikapolitiken	69
4.2.1	En fortsatt satsning	69
4.2.2	Samma kamp mot all narkotika	71
4.2.3	Ett konsekvent budskap	72
4.2.4	En mångfald av insatser	73
4.3	Förebyggande insatser	75
4.3.1	Opinionsbildning och information	75
4.3.2	Gemenskap mot droger	78
4.4	Kontrollinsatser	80
4.4.1	Åtgärder för att hålla narkotikan utanför Sveriges gränser	80
4.4.2	Åtgärder för att ta bort narkotika från marknaden	82
4.4.3	Åtgärder för att stoppa detaljhandeln med narkotika	84
4.4.4	Åtgärder för att straffa narkotikabrottslingar	86
4.4.5	Kriminalvård och narkotikamissbruk	88
4.5	Vård och behandling för missbruket	92
4.6	Internationella insatser	96
5	ANSVARET FÖR SAMORDNING	99
5.1	Allmänt	99
5.2	Samordningen lokalt	100
5.3	Samordningen centralt	101
5.3.1	Tidigare samordningsinsatser	101
5.3.2	Nuvarande förhållanden	103
5.3.3	Samordning i framtiden	104
5.3.4	Det fortsatta arbetet	107
Bilaga	UTVÄRDERINGAR PÅ NARKOTIKAOMRÅDET	111

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Regeringen bemyndigade den 11 november 1982 statsrådet Ingvar Carlsson att tillkalla en kommission med uppdrag att lämna förslag om åtgärder mot narkotikamissbruket.

Enligt direktiven (Dir 1982:100) skulle kommissionen arbeta fram ett underlag till en samordnad och intensifierad kamp mot narkotikan. Det angavs särskilt att kommissionen skulle arbeta snabbt och löpande lämna förslag så att åtgärderna kunde sättas in så snart som möjligt, att kommissionen skulle kartlägga de insatser som redan gjordes och i förekommande fall föreslå omprioriteringar och att kommissionen för sina förslag skulle utnyttja de erfarenheter som vunnits hos olika myndigheter, genom olika utredningar, i forskningen och hos de frivilliga organisationerna på det här området.

Kommissionens uppgifter sammanfattas i direktiven i sju punkter. Kommissionen skulle lägga fram förslag om

1. insatser genom internationella organ i syfte att effektivt motverka världshandeln med narkotikan,
2. insatser genom tullväsendet som verksamt bidrar till att hålla narkotikan utanför landets gränser,

3. insatser genom polisväsendet som syftar till att all illegal narkotikahantering i landet uppdagas och beivras,
4. åtgärder som syftar till att fängelser och andra institutioner blir narkotikafria miljöer,
5. de lagstiftningsåtgärder som behövs för att kampen mot narkotika skall kunna föras mer effektivt,
6. opinionsbildning genom skolor, militära förband, massmedia, frivilliga organisationer så att många medborgare kan engageras i kampen mot narkotika och i sina närmiljöer verka för att all narkotika trängs ut samt
7. ett statistiskt informationssystem så att vidtagna åtgärder kan utvärderas.

Direktiven riktade uppmärksamheten på kommunala och länsvisa handlingsprogram och behovet av att lokala erfarenheter sprids och nyttiggörs. Kommissionen skulle i detta sammanhang verka för samordning av insatserna genom skolan, socialtjänsten, hälso- och sjukvården, kriminalvården, polisen och tullen.

1.2 Kommissionens arbete

Kommissionen har bestått av tre ledamöter. Ledamöterna har haft ett inplanerat sammanträde i stort sett varje vecka och har periodvis haft täta möten utöver sammanträdena. Ordföranden har arbetat på heltid i kommissionen fram till årsskiftet 1983/84. Kommissionen har också haft ett sekretariat till sitt förfogande.

Två referensgrupper har funnits knutna till kommissionen. Den ena av dem har utgjorts av företrädare för de politiska partier som är representerade i riksdagen,

den andra av personer som i sitt yrke arbetar med narkotikaproblemet. Kommissionen har under arbetets gång haft regelbundna sammanträden med referensgrupperna för att informera om kommissionens arbete och inhämta ledamöternas synpunkter på förslag som utarbetats. Samrådet med referensgrupperna har syftat till att ge dessa insyn i kommissionens arbete och till att ta vara på ledamöternas erfarenheter och bedömningar i de olika frågor som kommissionen behandlat men inte till att ledamöterna skulle delta i kommissionens beslut. Ledamöterna har således haft möjlighet att reagera på förslagen medan ansvaret för såväl arbetets bedrivande som förslagets innehåll helt vilar på kommissionen.

I inledningsskedet av arbetet tog vi kontakt med de myndigheter på central nivå som har ansvar för de olika områden som berörs i direktiven. Bland dessa kan särskilt nämnas rikspolisstyrelsen (RPS), riksåklagaren (RÅ), generaltullstyrelsen (GTS), kriminalvårdsstyrelsen (KVS), brottsförebyggande rådet (BRÅ), socialstyrelsen och skolöverstyrelsen (SÖ). Arbetet med de enskilda förslagen har skett i nära samverkan med berörda myndigheter. Vi har också haft kontakter med riksrevisionsverket (RRV) som redan när vi inledde vårt arbete hade påbörjat en revision av de statliga insatserna mot narkotikamissbruket. RRVs arbete har nu slutförts och vi har under hand kunnat ta del av insamlade uppgifter om rådande förhållanden m m.

Vid sidan av kontakterna med myndigheter har kommissionen haft omfattande kontakter med kommunala organ och en lång rad sammanslutningar och organisationer. Vi har tagit kontakt med och träffat alla i narkotikafrågan och närallgande frågor engagerade riksorganisationer. Vår kontaktverksamhet har också innefattat att vi deltagit i olika kurser och konferenser där vi fått möjligheter att presentera kommissionens arbete

och ta del av synpunkter på detta. Kommissionen har vidare tagit del av förhållanden i andra länder bl a genom att besöka några länder och genom att delta vid möten i FNs narkotikakommission och i Europarådet. Mest intensiva har kontakterna varit med de nordiska grannländerna.

Narkomanvården har inte ingått i kommissionens uppdrag. Vårdfrågorna skulle enligt direktiven beredas inom socialdepartementet med samma tidsplan som gäller för kommissionen. Genom vårt arbete med andra områden har vi dock också mött frågor som gränsar till eller egentligen ligger inom vård- och behandlingsområdet. Det har således varit svårt att undvika att helt gå förbi narkomanvårdsfrågorna. I de fall vi behandlat vårdfrågorna har vi självfallet haft underhandskontakter med socialdepartementet.

Undet hösten 1983 gav kommissionen tillsammans med barn- och ungdomsdelagationen ut boken Tro på oss. I boken presenteras en rad lokala projekt som bygger på samverkan mellan myndigheter, föreningsliv och ungdomar.

Kommissionen har vidare under sitt arbete lämnat fyra remissyttranden. Till justitiedepartementet har vi yttrat oss över BRÅs promemoria (PM 1982:6) Informationsutbyte mellan myndigheter och LTO/LOB-utredningens betänkande (SOU 1982:64) Frihetsberövande vid bråk och berusning. Till socialdepartementet har vi yttrat oss över betänkandet (Ds S 1983:11) Rapport om alkohol- och narkotikaupplysning (RAN) samt socialberedningens delbetänkande (Ds S 1983:16) Erfarenheter av LVM och andra socialtjänstfrågor.

1.3 Slutbetänkandet

Kommissionens förslag på olika områden har lämnats i elva promemorior. I dessa återfinns detaljerade argument och motiven för våra förslag. Någon sammanfattande redogörelse för hur vi ser på narkotikaproblemet har vi emellertid tidigare inte lämnat. Slutbetänkandet syftar till att ge en sådan redogörelse utifrån våra erfarenheter under ett drygt års arbete.

I kapitel 2 har vi summerat våra tidigare förslag och ställt samman dem sektorsvis. Summeringen är inte fullständig och för en närmare redogörelse hänvisas till promemoriorna. I kapitel 4 redovisar vi vår samlade syn på hur vi anser att narkotikaproblemet bör angripas och skisserar en sammanhängande strategi för den fortsatta kampen mot narkotikan. Förslag om hur det centrala samordningsansvaret bör utformas i framtiden lämnar vi i kapitel 5.

De elva promemoriorna omfattar inte till fullo vårt uppdrag. Enligt punkten 7 i våra direktiv skall vi således lägga fram förslag om ett statistiskt informationssystem så att vidtagna åtgärder kan utvärderas. I kapitel 3 lämnas förslag på denna punkt. Vi behandlar i detta sammanhang olika forskningsfrågor som berör narkotikaområdet.

2 Våra tidigare förslag

2.1 Inledning

Kommissionen har under sitt arbete successivt lämnat förslag om åtgärder inom de olika sektorer som kan medverka i kampen mot narkotikamissbruket. Förslagen har som nämnts redovisats i elva promemorior. Dessa behandlar punkterna 1-6 i våra direktiv. I mars 1983 överlämnades den första promemorian och i februari 1984 den elfte och sista. Följande promemorior har lämnats.

- PM nr 1 Samarbete tull-polis. Förslag till en försöksverksamhet i Malmöhus län
- PM nr 2 Skolans insatser mot droger. Förslag om förstärkt ANT-verksamhet i skolan
- PM nr 3 Insatser mot narkotikamissbruket. Förslag om vissa förstärkningar för budgetåret 1983/84
- PM nr 4 Åtgärder mot narkotika i fängelserna
- PM nr 5 Polisens insatser mot narkotikan
- PM nr 6 Opinionsbildning mot narkotika
- PM nr 7 Lokala insatser mot narkotika
- PM nr 8 Narkotikastrafflagen m m
- PM nr 9 Tullens insatser mot narkotika
- PM nr 10 Internationellt arbete mot narkotika
- PM nr 11 Insatser inom kriminalvården m m

I det följande redovisas förslagen i promemoriorna och i förekommande fall de regeringsbeslut som fattats med anledning av dem. Redovisningen har lagts upp så

att förslag från varje sektor finns samlade oavsett i vilken promemoria de har presenterats. Som nämnts inledningsvis är redovisningen kortfattad och på intet sätt fullständig. Sammanställningar över förslagen finns som regel efter varje kapitel i promemoriorna.

2.2 Polis, tull och åklagare

Kommissionens förslag som rör polis, tull och åklagare återfinns främst i promemoriorna 3, 5 och 9.

Syftet med våra förslag har varit att höja effektiviteten i myndigheternas narkotikabekämpning. Tull och polis måste dra undan så mycket narkotika som möjligt från marknaden. Om detta lyckas, minskar givetvis tillgången på narkotika. Effektiva polis- och tullinsatser har också betydelse för att stoppa efterfrågan på narkotika.

Redan i början av vårt arbete uppmärksammade vi att frågan om samarbetet mellan tull och polis har stor betydelse för effektiviteten i båda myndigheternas narkotikabekämpning. På förslag av kommissionen (PM nr 1) beslutade regeringen den 24 mars 1983 om en försöksverksamhet i Malmöhus län. Försöksverksamheten pågick den 1 april - den 30 september 1983. Erfarenheterna från och slutsatserna av den har redovisats i PM nr 9.

Förhållandet mellan tull och polis och samarbetet dem emellan har också behandlats i PM nr 9. Kommissionen har föreslagit metoder för samarbete mellan tull och polis på alla nivåer; centralt, regionalt och lokalt. En klarare gräns måste dras mellan tullens och polisens verksamhetsområden. Den bör i huvudsak dras efter de riktlinjer som angetts i en överenskommelse som träffats mellan RÅ, RPS och GTS i maj 1968. Detta innebär att endast polisen skall driva förundersökning

i mål som gäller smuggling av större mängder narkotika än som kan vara avsett för eget bruk.

Både polis och tull behöver höja sin informationsnivå och förbättra sin informationsbehandling. Polisen driver s k underrättelseförfarande på central nivå. Kommissionen har föreslagit att denna verksamhet skall utvecklas ytterligare. Inom tullen skall en enhet på central nivå driva underrättelseförfarande. Kommissionen har vidare i PM nr 9 föreslagit att tullens information samlas i ett centralt rikstäckande register, att registret förs med hjälp av ADB och att tullen får tillgång till vissa uppgifter i polisens register via egna terminaler.

Man har - särskilt inom polisen - börjat använda tekniska hjälpmedel för att bekämpa den grova narkotikabrottsligheten. Kommissionen har i PM nr 5 ställt frågan i vilken utsträckning man med sådana metoder kan höja effektiviteten i polisarbetet utan att för den skull göra oacceptabla intrång i rättssäkerhets- och integritetsintressen.

Telefonavlyssning är ett viktigt redskap i kampen mot narkotikabrottsligheten. Kommissionen har föreslagit att telefonavlyssning får inte användas endast som nu vid misstanke om fullbordat grovt narkotikabrott och grov varusmuggling av narkotika utan också vid försök, förberedelse och stämpling till sådana brott. Den grad av misstanke som skall krävas för beslut om telefonavlyssning bör enligt kommissionens förslag vara att någon "kan misstänkas" för brottet i fråga i stället för som nu att han är "skäligen misstänkt". Vi har också föreslagit att det skall finnas möjligheter att få beslut om avlyssning av viss telefon utan att misstanken kan knytas till någon bestämd person.

Beträffande hemlig avlyssning genom dold mikrofon har vi dragit den slutsatsen att fördelarna i effektivitetshänseende inte väger upp nackdelarna från integritetssynpunkt och att metoden därför inte bör tillåtas.

I PM nr 5 har vi också lagt fram förslag beträffande andra s k okonventionella metoder, bl a provokation och s k kontrollerade leveranser.

Kommissionen anser också att insatser skall göras kontinuerligt mot narkotikabrottsligheten i missbrukarledet. Kampen mot narkotikamissbruket måste därför innefatta även ett ständigt störande av gatulangningen. I detta arbete måste alla polisdistrikt delta. Det bästa resultatet nås om vissa poliser avdelas för att särskilt syssla med denna brottslighet. Vi har därför föreslagit att det i varje polisdistrikt skall finnas en befattningshavare med särskilt ansvar för detta.

De regionala narkotikarotlarna skall enligt kommissionens förslag utreda den grova narkotikabrottsligheten och också ha det yttersta ansvaret för narkotikabekämpningen i sin helhet i länet. I princip skall det finnas endast en narkotikarotel med regional kompetens i varje län.

Det centrala ansvaret för polisens narkotikabekämpning åvilar rikskriminalens narkotikarotel. Vi har föreslagit att rotelns operativa verksamhet begränsas till vissa speciella typer av ärenden så att roteln får större möjligheter att ägna sig åt underrättelseverksamhet och annan mer övergripande verksamhet.

Det centrala ansvaret för tullens narkotikabekämpning vilar på tullbevakningssektionen vid GTS. Vad gäller tullens narkotikabekämpning på regional och lokal nivå har vi föreslagit att särskilda narkotikaenheter bildas vid tullkriminalsektionerna.

Riksdagen anslog efter förslag i budgetpropositionen för budgetåret 1983/84 (prop 1982/83 bilaga 4, JuU 30, rskr 265) 15 milj kr för åtgärder mot narkotikamissbruket. Kommissionen lämnade i PM nr 3 förslag om hur dessa medel skulle fördelas. Polisen har en viss arbetskraftsreserv. Vi föreslog att man med hjälp av denna skulle tillföra de regionala narkotikarotlarna 125 nya tjänster. Vi föreslog också att medel skulle anslås till viss utrustning. Vi föreslog vidare att åklagarväsendet skulle tillföras fem nya tjänster för handläggning av narkotikamål. För tullens del föreslog vi medel till hyra av lokaler m m för kontroll av godstransporter i Göteborg, Malmö, Helsingborg och Trelleborg.

Regeringen beslutade den 30 juni 1983 att 100 tjänster skulle tillföras polisens narkotikarotlar. Vidare anvisades medel till utrustning. Kostnaden för detta beräknades till omkring 2,5 milj kr. Vidare beslutade regeringen att fem nya åklagartjänster skulle inrättas. Kostnaden för detta beräknades uppgå till omkring 1 milj kr. Regeringen anslog också 1,5 milj kr till tullen för hyra av lokaler m m för kontroller av gods-transporter.

Kommissionen har också i senare promemorior - PM nr 5 och 9 - övervägt i vilken utsträckning polis, tull och åklagare behöver nya resurser. Vi har därvid lämnat förslag om att polisens regionala narkotikarotlar skall förstärkas med ytterligare 25 tjänster och åklagarväsendet med fem nya åklagartjänster.

Nivån på den ordinarie tullkontrollen måste enligt vår mening höjas. Främst för det ändamålet har vi föreslagit personalförstärkningar inom tullen. Nya kontrollgrupper bör införas i Göteborg, Malmö, Helsingborg och Trelleborg. Tullkriminalen i Helsingborg och på Arlanda bör enligt förslaget förstärkas med tre nya tjänster vardera. Nya tjänster bör vidare

inrättas vid tullbevakningssektionen. Tullen föreslås också få terminalutrustning och viss annan utrustning.

De förstärkningar som vi under vårt arbete har föreslagit kan knappast vara tillräckliga på sikt. En offensivare kamp mot narkotikan förutsätter också att arbetsinsatserna inom polis och tull fördelas om. En organisatorisk översyn pågår inom tullen. Vi har i PM nr 9 föreslagit att regeringen uppdrar åt GTS att inom ramen för denna översyn undersöka, om man kan föra över resurser från viss rent tullexpedierande verksamhet till tullkontrollen. För polisens del har vi i PM nr 5 pekat på några områden där polisens insatser skulle kunna begränsas till förmån för narkotikabekämpningen.

2.3 Kriminalvården

Kommissionen har behandlat frågor rörande kriminalvården i promemoriorna 3, 4 och 11. Kommissionen har därvid dels lämnat förslag till ändringar i regelsystemet och till riktlinjer för arbetet, dels föreslagit resursförstärkningar och omprioriteringar i syfte att göra metoderna att förebygga och motverka missbruk mer effektiva.

I PM nr 4 har vi redovisat vår allmänna syn på narkotikaproblemet i fängelserna. Fångar och personal har rätt till en narkotikafri och god miljö. Inga vägar får lämnas oprövade för att förhindra missbruk i fängelserna.

Kommissionen har föreslagit att en särskild personalutbildning skall genomföras. Denna utbildning har påbörjats under innevarande budgetår och skall fortsätta till dess personalen vid samtliga anstalter har medverkat. Parallellt med denna utbildning skall enligt kommissionens förslag lokala handlingsprogram upprättas.

Kommissionen har också lagt förslag om att f d fångar bör engageras för opinionsbildande arbete inne på fängelserna. Genom regeringens beslut har även detta arbete kunnat påbörjas.

Enligt kommissionens förslag bör specialresurser för vård av intagna med narkotikamissbruk behållas. Således bör t ex Österåkerprojektet förstärkas. Mariefredsanstalten bör få extra resurser och främst användas för missbrukare som är nya inom kriminalvården.

Vi har vidare pekat på att formerna för utredning, planering och beslut om anstaltsplacering måste förbättras. Häktningstiden måste användas bättre och missbrukarvården medverka i högre grad i detta arbete.

Det arbete som de intagna skall utföra i fängelserna är i dag inte alltid avpassat till deras fysiska och psykiska förutsättningar. I PM nr 11 har vi föreslagit att arbetsdriften skall ändras till former som aktiverar missbrukarna mer och bättre tar hänsyn till de socialt och psykiskt svagares förutsättningar.

Frigivningen från fängelserna bör vara väl förberedd. Social träning och frigivningskurser är ett led i denna förberedelse. Vi har föreslagit att medel avsätts för dessa ändamål.

En hög beläggning på fängelserna gör det av flera skäl svårare att hålla dem narkotikafria. I PM nr 4 har vi därför framhållit bl a att straffskärpningar bör undvikas, att straffskalorna för förmögenhetsbrotten bör sänkas och att en generell straffflindringsregel bör införas i brottsbalken. Vi har också förordat att kraftiga bötesbelopp skall kunna ersätta fängelsestraff vid vissa brottstyper, bl a rattfylleri.

Kommissionen har både i PM nr 4 och i PM nr 11 föreslagit att vistelse utanför anstalt enligt 34 § lagen

(1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL) skall utökas så att de som behöver vård och behandling för sitt missbruk tidigt under verkställigheten kan placeras på behandlingshem eller i familjevård. Detta ger dels bättre behandlingsmöjligheter, dels kostnadsbesparingar.

Förhållandena inom frivården har behandlats i PM nr 11. Kommissionen har anfört att behandlingsplanerna i frivården bör stramas upp och ges ökad tyngd. Klienten skall informeras ordentligt om villkor för övervakning, konsekvenser vid missbruk och om möjligheter till vård och behandling. Samarbetet med socialtjänsten är viktigt. Ett samarbete med polisen behövs också, och polisen bör vara skyldig att rapportera till frivården när man får kännedom om att missbruk förekommer bland frivårdens klienter.

Frivårdens motivationsarbete är viktigt, likaså att missbrukarna inom frivården kan aktiveras på olika sätt. Ett sätt att öka aktivitetsgraden är att frivården medverkar i projekt i samverkan med skola, socialtjänst och arbetsförmedling. Kommissionen har föreslagit att särskilda medel anvisas för sådana projekt.

Kommissionen har vidare lämnat förslag som enbart omfattar storstäderna. Narkomanvårdsteamerna i storstäderna bör vara kvar. De bör förstärkas för att i ökad grad kunna söka upp och motivera till behandling bland dem som finns intagna på häkten och i lokalanstalter.

I PM nr 11 har vi också lämnat förslag om att förbättra narkotikasituationen på institutioner utanför kriminalvården. De institutioner som tas upp är ungdomshem och skolhem (de f d ungdomsvårdsskolorna) samt hem för vård av missbrukare som omhändertagits enligt lagen (1981:1243) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) samt narkomanvårdskliniker inom sjukvården.

2.4 Lagstiftningsfrågor

Lagstiftningsfrågor och förslag till författningsändringar har behandlats i ett flertal av kommissionens promemorior. I PM nr 8 har vi emellertid samlat förslag som rör den mer centrala lagstiftningen om narkotikabrottslighet.

Narkotikastrafflagen har nyligen varit föremål för en genomgripande översyn.¹ Under förarbetena till denna reform har det emellertid förutsatts att kommissionen skulle ta upp vissa frågor.

I promemorian har kommissionen förordat följande.

Själva konsumtionen av narkotika bör till skillnad från varje annan befattning med narkotika fortfarande lämnas utanför det kriminaliserade området. De brott som nu betecknas narkotikaförseelse bör i stället betecknas ringa narkotikabrott. Fängelse högst sex månader bör införas i straffskalan för ringa narkotikabrott. Straffminimum för normalgraden av narkotikabrott och för varusmuggling som avser narkotika bör höjas till 60 dagsböter. Straffskalan för ringa varusmuggling som avser narkotika bör ändras till att omfatta böter eller fängelse i högst sex månader. Åtalsunderlåtelse enligt 20 kap 7 § 1 st 1 p rättegångsbalken (RB) bör inte meddelas vid narkotikabrottslighet (dvs brott mot narkotikastrafflagen och varusmuggningslagen).

¹BRÅ promemoria (1981:2) Narkotikabrott, prop 1982/83:141, JuU 37, rskr 316, SFS 1983:363.

2.5 Förebyggande insatser m m

Enligt den sjätte punkten i direktiven skall kommissionen lägga fram förslag om "opinionsbildning genom skolor, militära förband, massmedia, frivilliga organisationer så att många medborgare kan engageras i kampen mot narkotika och i sina närmiljöer verka för att all narkotika trängs ut." I denna del gäller uppdraget insatser för att förebygga narkotikamissbruk och ingripanden i tidiga skeden av missbruk, främst bland ungdomar. Dessa frågor har i första hand berörts i promemoriorna 2, 3, 6 och 7.

Kampen mot drogerna kräver att inte minst ungdomarna själva medverkar. Det har också tagits en lång rad goda initiativ runt om i landet. En del sådana initiativ presenteras i den bok som narkotikakommissionen tillsammans med regeringens barn- och ungdomsdelegation gav ut hösten 1983. Boken heter Tro på oss - Med ungdom mot droger och har skrivits av Gun Fälth. I tolv reportage beskrivs sinsemellan olika projekt som på ett okonventionellt sätt prövar nya arbetsformer i samverkan mellan myndigheter, föreningsliv, föräldrar och ungdomar.

Skolan har en central roll när det gäller upplysning i drogfrågor och förebyggande arbete. Kommissionen har betonat vikten av att arbetet mot droger måste ske fortlöpande i alla ämnen, årskurser och skolor. Målet skall vara att både förbättra ungdomarnas kunskaper om droger och att påverka deras attityder och värderingar i drogfrågor. De förslag som lämnades redan våren 1983 (PM nr 2) innebar bl a att den verksamhet som länskolnämndernas ANT-kontaktpersoner (alkohol-narkotika-tobak) bedriver skulle förstärkas. Kommissionen föreslog att sammanlagt 1,8 milj kr skulle anslås till förebyggande insatser i skolorna. Regeringen beslutade i enlighet med kommissionens förslag.

Kommissionen anser att också värnpliktstjänstgöringen utgör ett viktigt tillfälle för opinionsbildning i drogfrågor. I PM nr 3 föreslog kommissionen att det arbete som utförs av Värnpliktiga arbetsgruppen i syfte att förebygga drogmissbruk bland värnpliktiga skulle permanentas fr o m budgetåret 1983/84. I PM nr 6 har senare föreslagits att arbetet mot droger förstärks vid de militära förbanden. Ett centralt handlingsprogram bör utarbetas av de militära myndigheterna och lokala handlingsprogram bör utarbetas vid varje förband.

Skolans och de militära myndigheternas upplysningsarbete måste enligt kommissionens mening bli ett led i en genomtänkt långsiktig strategi för samhällets opinionsbildning mot droger. I PM nr 6 har kommissionen föreslagit att socialstyrelsen får i uppdrag att i samarbete med andra berörda myndigheter utarbeta en sådan strategi. En grundläggande princip för detta arbete bör vara att drogupplysningen skall ingå som ett reguljärt inslag i skolorna, vid de militära förbanden samt i olika utbildningar och i den fortbildning som finns för olika yrkesgrupper. Information till föräldrarna, inte minst tonårsföräldrar, bör självklart också ingå i upplysningsinsatserna.

Kommissionen har vidare framhållit att upplysningsarbetet också måste omfatta kunskaper om samhällets drogpolitik, om orsakerna till missbruk, om missbrukarens situation och om möjligheterna till vård och rehabilitering. Dessutom har vi betonat att upplysningsarbetet bör åstadkomma förändringar i själva beteendet och inte bara förbättrade kunskaper. I anslutning till det har kommissionen diskuterat behovet av metodutveckling i fråga om upplysningsarbetet med ökade utvärderings- och forskningsinsatser under några år.

I PM nr 6 och i ett remissyttrande över betänkandet (Ds S 1983:11) Rapport om alkohol- och narkotikaupplysning har kommissionen också framhållit att socialstyrelsen bör få det övergripande ansvaret för att samordna de statliga insatserna för alkohol- och narkotikaupplysningen. Styrelsen bör överta administrationen av projektbidrag och vissa uppgifter som för närvarande ligger på andra myndigheter. Ett nytt statligt organ med uppgift att förmedla viktiga basfakta i drogfrågor bör bildas. Det nya organet bör ha en nära anknytning till drogforskningen och bör placeras som en självständig nämnd eller motsvarande under socialstyrelsen.

Organisationslivet har en lång tradition av aktiva insatser för att motverka drogmissbruk. Organisationernas och föreningslivets engagemang är en förutsättning för att det skall bli möjligt att komma till rätta med drogproblemen. Organisationerna måste även i fortsättningen i olika former få ett väsentligt samhällsstöd för att kunna bedriva drogförebyggande verksamheter. Kommissionen har lämnat förslag om hur reglerna för statsbidrag och bidragshanteringen bör vara utformad. Kommissionen har i det sammanhanget föreslagit att idrotten bör få särskilda medel ur allmänna arvsfonden för att utveckla ett socialt synsätt inom barn- och ungdomsidrotten, för att engagera icke föreningsansluten ungdom samt för att göra insatser för ungdomar med missbruksproblem.

Kommissionen har också uppmärksammat massmedias viktiga opinionsbildande roll. En särskild informationsinsats bör genomföras för journalister inom press, radio och TV. Produktion av särskilt faktamaterial och seminarier för journalister bör genomföras under ett år.

I PM nr 7 har kommissionen lämnat förslag om hur kampen mot narkotika i den lokala miljön skall

stärkas. Våra förslag berör främst vad som krävs för att motverka en ogynnsam utveckling bland ungdomar och snabbt bryta begynnande missbruk. En första förutsättning är att kommunerna skaffar sig kunskap om missbrukets verkliga omfattning i den egna kommunen, om vilka olämpliga ungdomsmiljöer som finns och om vilka riskgrupper som kräver särskild uppmärksamhet.

Kommunerna skall tillsammans med andra myndigheter och med frivilligorganisationerna pröva vägar att nå utsatta grupper och människor i destruktiva miljöer. Socialtjänsten måste utveckla metoder för att tidigt nå ungdomar som kan befaras börja missbruka. Kommissionen har föreslagit att medel bör utgå ur Allmänna arvsfonden för att bl a genom försöksverksamhet i kommunerna utveckla sådana metoder.

Alla större kommuner bör utarbeta drogpolitiska handlingsprogram. De bör innehålla en kartläggning av den lokala situationen och av problem och resurser. Programmet skall också uppta konkreta handlingsplaner i form av exempelvis åtgärdskedjor.

Socialnämnderna har ansvaret för att samordna det lokala arbetet och bör se till att arbetet med handlingsprogram sätts i gång och utvecklas. En viss specialisering inom socialtjänsten är nödvändig för att aktivt förebygga och tidigt bryta missbruk. Någon eller några socialsekreterare bör avdelas i varje kommun för att arbeta särskilt med ungdoms- och missbruksfrågor.

Kommissionen har vidare diskuterat vissa frågor som rör frivillighet och tvång inom socialvården. Bl a måste det göras klarare vilka metoder som får användas i arbetet med missbrukare. Vissa av de problem som sekretesslagen ger har också diskuterats.

2.6 Internationellt arbete

I kommissionens uppdrag har också ingått att lägga fram förslag om bl a "insatser genom internationella organ i syfte att effektivt motverka världshandeln med narkotika." I PM nr 10 har vi redovisat våra överväganden på det området.

Ett viktigt mål för den svenska narkotikapolitiken är att påverka andra länders inställning i narkotikafrågan. En nödvändig bas för detta kan endast skapas om vi dels förbättrar våra kunskaper om det internationella läget och om andra länders narkotikapolitik, dels bättre samordnar vårt agerande i internationella sammanhang.

I fråga om det internationella samarbetet har vi i PM nr 10 konstaterat att Sverige vid såväl bi- som multilaterala kontakter måste fortsätta att driva kravet på att alla länder ansluter sig till FNs narkotikakonvention och till FNs s k psykotropkonvention. Sverige bör arbeta för att den senare konventionen skärps. Sverige bör också utnyttja de möjligheter som finns att begära att FNs narkotikakontrollstyrelse prövar frågan om brott mot FN-konventionerna. Kontrollstyrelsen måste tydligare och öppnare ta ställning i frågor om tillämpning av FN-konventionerna.

Kommissionen har också tagit upp Sveriges roll i FNs narkotikafond. Fonden är ett av FNs minsta organ. Dess verksamhet syftar främst till att visa hur narkotikaproduktionen kan minskas genom odling av andra grödor. Vi har föreslagit att Sverige ökar sitt bidrag till fondens verksamhet. Stödet bör även kunna vidgas till att också inbegripa stöd till kontrollinsatser. Ett sådant stöd behöver inte begränsas till ekonomiska bidrag utan kan också bestå av hjälp med utbildning, tekniskt material eller annat lämpligt stöd.

Bland övriga frågor som gäller FN-samarbetet har kommissionen föreslagit att Sverige bör arbeta för att så snart som möjligt på nytt bli medlem i FNs narkotikakommission och verka för att narkotikakommissionens arbetsformer effektiviseras.

Vidare bör Sverige i FN kräva att samordningen mellan FNs narkotikaorgan och mellan dessa och övriga FN-organ och övriga internationella och regionala organisationer förbättras för att bli undvika dubbelarbete.

Beträffande Europasamarbetet har kommissionen föreslagit att Sverige medverkar aktivt vid det kommande ministermötet inom Pompidougruppen och att Sverige därvid kräver bl a att innehav och överlåtelse av narkotika även i små mängder skall vara en straffbar handling och att straffbestämmelserna också skall tillämpas i praktiken. Sverige bör vidare driva att gruppen skall fortsätta att arbeta för ett vidgat tull- och polissamarbete i Europa och för en ytterligare harmonisering och effektivisering av ländernas bestämmelser om narkotika och deras insatser för att begränsa tillgången på narkotika.

Det nordiska samarbetet i narkotikafrågor bör enligt vår mening stärkas ytterligare. Ett nytt nordiskt handlingsprogram bör fastställas. Handlingsprogrammet bör ta upp frågan om ett intensivare samarbete inom ramen för tullens och polisens underrättelseförfarande. Också det operativa samarbetet bör stärkas, t ex genom gemensamma kontrollaktioner vid gränserna. Man bör undersöka om det kan skapas möjligheter för nordisk polis att agera i samarbete i varandras länder.

Vidare har enligt vår mening informationsinsatser mot narkotika sin givna plats i ett nordiskt program. Meningsutbytet bör bli mer intensivt. Kommissionen har lämnat förslag som syftar till det. Detsamma gäller utvecklingen av förebyggande lokalt arbete.

Kommissionen har i promemorian också tagit upp utrikesförvaltningens roll i fråga om rapportering av narkotikaläget i världen. Vi har föreslagit att utrikesförvaltningen systematiskt skall bygga upp en regelbunden narkotikarapportering. Utrikesdepartementet bör även sträva efter ett löpande utbyte av sådan information med andra nordiska utrikesförvaltningar.

Kommissionen har också diskuterat det internationella tull- och polissamarbetet. Bl a har vi föreslagit vissa justeringar av den organisation med sambandsmän för nordisk polis som finns runt om i världen. Vi anser också att nordiska tullmyndigheter på sikt bör bygga upp ett likartat system. I promemorian behandlas också vissa frågor om internationell rättshjälp.

3 Statistik och forskning

3.1 Direktiven

Kommissionen skall enligt direktiven "lägga fram förslag om ett statistiskt informationssystem så att vidtagna åtgärder kan utvärderas."

Vi har uppfattat vårt uppdrag i denna del så att vi skall utarbета förslag till hur man kan mäta vilka effekter samhällets åtgärder mot narkotikaproblemet har. Detta är en mycket komplicerad uppgift. Den kan inte lösas genom att man bara skapar ett system av statistiska uppgifter. Man måste på ett vidsträckt sätt med hjälp av olika typer av indikatorer och genom olika forskningsinsatser försöka att studera missbrukets omfattning, missbruksutvecklingen och effekterna av enskilda åtgärder mot narkotikaproblemet.

I det följande behandlas först behovet och möjligheterna av att studera missbrukets omfattning och utveckling. Härvid berörs bl a skillnaderna centralt och lokalt när det gäller behovet av beslutsunderlag samt den ansvarsfördelning som behövs på central nivå. Därefter tar vi upp den nuvarande inriktningen av drogforskningen och vilka forskningsområden som behöver uppmärksammas särskilt. Avslutningsvis berör vi frågan om att utvärdera eller följa upp olika insatser mot narkotikaproblemet. Hithörande frågor är i hög grad av forskningskaraktär. Olika problem med utvärderingar av insatser behandlas ingående i en uppsats av professor Eckart Köhlhorn som har bifogats slutbetänkandet (se bilaga).

3.2 Missbrukets omfattning och utveckling

3.2.1 Behovet av data

Innan man diskuterar vilka data som skall tas fram för att belysa missbrukets omfattning och förändringar är det viktigt att ta ställning till vad uppgifterna egentligen skall användas till. Det finns naturligtvis många olika användningsområden och därmed varierande syften. Dessa syften måste avgöra dels vilken typ av uppgifter som skall tas fram och dels vilken precisionsgrad som krävs.

Ett viktigt syfte är att data om omfattning och förändringar kan ge vägledning i den allmänna samhällsdebatten. Samtidigt kan sådana uppgifter tjäna som underlag för politiska beslut. Uppgifter om missbrukets utvecklingen kan vid sidan av andra uppgifter ses som indikatorer på välfärd och ofärd i samhället. Data av olika slag behövs ibland också för planering och beslut om direkta insatser mot narkotikaproblemet. Således behövs kanske uppgifter av detta slag för att kunna rikta in polisens och tullens narkotikabekämpning på rätt sätt eller för att kunna beräkna behovet av vård- och behandlingsinsatser. Uppgifter om narkotikamissbrukets förändringar skulle också - åtminstone rent teoretiskt - kunna syfta till att visa om vidtagna åtgärder på olika nivåer har haft någon effekt eller inte. På det sättet kan data utgöra underlag för utvärdering av insatser. Som vi senare skall återkomma till är det dock i praktiken svårt att med den här typen av uppgifter avgöra vad som orsakar en förändring.

När det gäller data som underlag för samhällsdebatt och övergripande politiska beslut torde man kunna nöja sig med mer översiktliga uppgifter om hur missbrukets problemen förändras. För dessa syften finns det således inte behov av exakta uppgifter om antalet "tung" narkotikamissbrukare eller om hur många ungdomar som

har prövat på narkotika. I stället krävs uppgifter som belyser om problemen ökar eller minskar eller om problemens karaktär förändras t ex om nya preparat börjar missbrukas eller om missbruket når nya befolkningsgrupper. Översiktliga analyser av uppgifter från flera olika områden kan då täcka behovet av beslutsunderlag när det gäller inriktningen av drogpolitiken. Samtidigt kan i bästa fall övergripande data i viss utsträckning fungera som mätare på hur målen för drogpolitiken uppfylls och på hur vissa insatser har verkat. Det sistnämnda är emellertid som nyss nämnts inte så enkelt.

För den närmare planeringen av insatser inom olika sektorer krävs som regel mera detaljerade uppgifter. Detaljplanering av vårdbehov och behandlingsresurser kräver således kunskaper om missbrukssituationen lokalt och regionalt. Man måste då mera noggrant kartlägga hur stort vårdbehovet är, vilken karaktär som missbruksproblemen har osv. Data måste också finnas om vilka resurser man kan utnyttja, hur de utnyttjas och vilken kapacitet som finns inom olika huvudmäns ansvarsområden. På motsvarande sätt behöver myndigheterna inom rättsväsendet mer detaljerade uppgifter om narkotikabrottslighetens omfattning och karaktär samt uppgifter om hur olika resurser utnyttjas.

För att följa upp och utvärdera insatser mot narkotikamissbruket krävs som regel också detaljerade uppgifter. Utvärdering av program och av olika åtgärder mot missbruket måste ofta genomföras i form av forskningsinsatser.

3.2.2 Ansvar för produktion av data

För den statliga planeringen av insatser mot narkotikamissbruket och för riksdagens, regeringens och de statliga myndigheternas bedömningar av hur mål inom drogpolitiken nås finns det behov av uppgifter om förändringar i narkotikaproblemet. Staten har således ett avgörande intresse när det gäller produktion av data om narkotikamissbrukets omfattning och förändringar. Det torde också falla på statens ansvar att tillgodose behovet av data av mer allmänt slag för samhällsdebatten. Staten bör således enligt kommissionens mening ta ansvar för dels att mer översiktliga uppgifter kan produceras och dels att analyser görs av tillgängliga data för att belysa narkotikaisituationen och förändringarna.

Staten har vidare ett direkt intresse av att ta fram uppgifter för planering av och beslut om insatser inom de områden som staten själv svarar för. Således behöver berörda statliga myndigheter regelbundet detaljerade uppgifter för att få underlag för beslut om insatser mot missbruket. Sådana uppgifter kan delvis också tjäna som underlag för bedömningar av missbrukets utbredning och förändringar.

Däremot har staten enligt kommissionens mening inget direkt ansvar för den statistik som behövs för att detaljplanera lokalt förebyggande insatser för att bedöma behovet av behandlingsresurser eller för att följa upp förebyggande verksamheter och behandlingsprogram. Sådana uppgifter måste huvudmännen för dessa sektorer själva ansvara för. När det gäller planeringsunderlag för att utforma och dimensionera förebyggande insatser och vård måste dessutom som regel hänsyn tas till de speciella förutsättningar som finns i en viss kommun eller region. Det är därför sällan lämpligt att sådana uppgifter samlas in centralt. Staten bör dock ansvara för 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.

3.2.3 Kopplingen till annat missbruk

Narkotikamissbruket är på flera sätt kopplat till bruk och missbruk av andra beroendeframkallande medel. Det ingår så gott som genomgående i ett blandmissbruk. Framför allt gäller detta det tunga narkotikamissbruket. En majoritet av de tunga narkotikamissbrukarna kan t ex enligt de undersökningar som genomförts av utredningen om narkotikamissbrukets omfattning (UNO) också betraktas som alkoholmissbrukare. Läkemedelsmissbruket är dessutom utbrett i den gruppen. Missbrukaren använder antingen en kombination av preparat under en och samma tidsperiod eller olika typer av preparat växelvis från en period till en annan.

Även det narkotikamissbruk som inte kan rubriceras som tungt missbruk, dvs missbruk som brukar gå under benämningar som experimentellt missbruk eller rekreativt missbruk, måste kopplas till drogsituationen i stort. En del undersökningar visar t ex att ungdomar med frekvent alkoholbruk i högre grad än andra har prövat också andra droger. Det finns alltså en additionseffekt som bör studeras för att man skall få en verklig bild av drogproblemen. Samtidigt kan det tänkas att det finns en substitutionseffekt så att när missbruket av en drog minskar kanske missbruket av en annan ökar. Det är således av stor betydelse att samtidigt försöka studera hela drogproblemet och inte bara en mindre del av det.

Ett annat skäl som talar för ett integrerat studium av drogutvecklingen är att i stort sett samma typ av mätinstrument och vetenskapliga metoder kan utnyttjas

oavsett vilken drog det är fråga om. Redan nu gäller också att undersökningar och statistik i många fall behandlar frågor som avser flera preparat. Flera intervju- och enkätundersökningar innehåller samtidigt frågor om alkoholvanor och användning av narkotika, läkemedel och lösningsmedel. Ytterligare ett skäl för gemensamt studium är att flertalet myndigheter och organisationer som är verksamma inom drogområdet oftast har intresse av och verksamheter kring missbruksproblemen i vid bemärkelse.

3.2.4 Mätinstrument

För att få bästa möjliga helhetsbild av drogsituationen behöver man många olika typer av information. Redan nu genomförs en lång rad undersökningar för att beskriva narkotikautvecklingen. Dessutom finns flera andra slag av data som kan ses som indikatorer på denna utveckling. Det svenska systemet av indikatorer för att följa narkotikaförändringar är väl utvecklat i jämförelse med hur det är i många andra länder. Men situationen är inte helt tillfredsställande. Metoder behöver t ex utvecklas för att på ett ändamålsenligt sätt studera hur det tunga narkotikamissbruket förändras. Vidare täcker de regelbundet genomförda s k narkotikafrekvensundersökningarna bara begränsade åldersgrupper och ger inte någon uppfattning om narkotikavanorna i åldrarna över 20 år. Samtidigt råder det delade meningar om hur väl de speglar narkotikautvecklingen. Metoderna för att spegla det rekreationella eller experimentella missbruket behöver därför också utvecklas. En brist är att det saknas uppgifter som snabbt ger information om eventuella förändringar, t ex att nya preparat börjar förekomma eller att missbruket sprids till nya grupper.

UNO har i sina rapporter ingående beskrivit systemet av befintliga och tidigare använda metoder för att få

information om narkotikaproblemet. I sin slutrapport (Ds S 1982:13) 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 kan sammanfattas i följande fyra huvudgrupper.

- Intervju- och enkätundersökningar
- Begränsade case-findingundersökningar
- Statistik som utgör eller kan utgöra indikatorer på missbruk
- En systematiserad inrapportering av lokala och regionala uppgifter

Kommissionen delar UNOs uppfattning om på vilket sätt man centralt bör kunna följa utvecklingen i framtiden. Det finns därför ingen anledning att i detalj återupprepa UNOs förslag. I sammanhanget vill vi dock kommentera delar av det spektrum av information som UNO har föreslagit i sin slutrapport.

UNO har bl a föreslagit att elevundersökningarna i skolan bör fortsätta. Vissa förändringar föreslås dock, t ex att undersökningarna bör kunna genomföras vartannat år och att utrymme ges åt undersökningar på gymnasienivå. Med medel som kan sparas in genom en utglesning av undersökningarna bör enligt UNO undersökningar som täcker något äldre åldersklasser påbörjas.

Kommissionen delar i princip denna uppfattning. En översyn bör ske av hur medlen för konsumtionsvaneundersökningar totalt sett skall utnyttjas. Samtidigt behövs en fortsatt metodutveckling. Inom ett särskilt metodutvecklingsprojekt prövas flera alternativa datainsamlingsmetoder, bl a genom skattningar av lärare och sk randomiserad svarsteknik. Erfarenheterna från detta projekt, som avslutas under år 1984, kan tas som en

utgångspunkt för vilken inriktning det fortsatta metod-
utvecklingsarbetet bör ges.

I samband med att eventuella förändringar görs bör be-
aktas att elevundersökningarna har genomförts under mer
än ett decennium och att vi genom dem fått värdefulla
tidsserier inte bara över narkotikautvecklingen utan
också över alkohol- och tobaksvanorna. Det är enligt
vår mening därför viktigt att de förändringar som görs
inte blir så drastiska att jämförbarheten med tidigare
undersökningar helt försvinner.

I likhet med UNO anser kommissionen att de undersökning-
ar som genomförs av försvarets forskningsanstalt (FOA)
på värnpliktsinskrivna är värdefulla och centrala när
det gäller att följa narkotikamissbrukets utveckling.
Enligt vad kommissionen har erfarit kommer FOA att
upphöra med undersökningarna fr o m nästa budgetår.
Det vore enligt vår mening beklagligt om dessa under-
sökningar som pågått sedan år 1967 nu måste upphöra.
Vi föreslår därför att FOAs insats tas över av det nya
statliga organ som vi i avsnitt 3.2.6 föreslår skall
inrättas. Om organet inte kan inrättas och påbörja sin
verksamhet förrän efter det att FOA avvecklat sitt
engagemang bör en temporär lösning åstadkommas. I av-
vaktan på beslut om vilken myndighet eller vilket
organ som skall ha det framtida ansvaret att följa
missbruksutvecklingen föreslår vi att socialdeparte-
mentet tar över FOAs engagemang.

FOAs hittillsvarande kostnader i värnpliktsundersök-
ningar har av UNO beräknats till 300 000 kr årligen.
Summan avser kostnaderna för en tjänst och viss data-
behandling. Motsvarande medel bör fr o m nästa budgetår
beräknas över statsbudgeten. Kostnaderna för budget-
året 1984/85 bör kunna belasta det belopp om 15 milj kr
som beräknats i budgetpropositionen för nästa budgetår
under 2:a huvudtitelns anslag A 2 Justitiedepartementet
för insatser mot narkotikaproblemet. I enlighet med

vårt förslag till övergångslösning bör medlen tills vidare disponeras av socialdepartementet. I kostnadsberäkningarna har förutsatts att värnpliktsverket även i fortsättningen kan fullgöra sin uppgift i undersökningen, dvs att sörja för datainsamlingen.

Intervju- och enkätundersökningarna har sin styrka på det lätta missbrukets område. För att belysa det tunga narkotikamissbrukets omfattning och utveckling framhåller UNO att det krävs andra metoder. Utredningen föreslår därför bl a att begränsade case-findingundersökningar genomförs med några års mellanrum. Vid sidan av dessa anser utredningen att olika statistikserier kan utgöra underlag för bedömningar av tendenserna i utvecklingen av det tunga narkotikamissbruket. Bl a omnämns stickmärkesundersökningen vid allmänna häktet i Stockholm, KVS skattningar av narkotikamissbruket samt statistiken över beslag, narkotikabrottslighet, narkotikadomar och narkotikadödsfall. Beträffande statistiken över domar i narkotikamål kan nämnas att en rapport i frågan har överlämnats till kommissionen för att beaktas i kommissionens arbete. Denna fråga behandlas i följande avsnitt (3.2.5).

De statistikserier från skilda verksamhetsområden som används för att belysa narkotikautvecklingen har som regel - alldeles särskilt använda var för sig - väsentliga brister som indikatorer på missbrukets förändringar. Vanligtvis är inte en ensam serie någon bra indikator på den sanna utvecklingen. Från vissa håll gör man gällande att bilden inte blir sannare om man försöker att studera flera statistikserier samtidigt.

Det är i och för sig - åtminstone under vissa förutsättningar - sant att flera dåliga serier inte leder fram till en sannare bild än en dålig serie. Kommissionen anser dock i likhet med UNO att det borde gå

att utnyttja den befintliga verksamhetsstatistiken och andra uppgifter så att de kan ge en viss ledning för hur narkotikasituationen förändras. En förutsättning för det är naturligtvis att kunna välja ut de "rätta" statistikserierna så att de kompletterar varandra, att undvika att välja serier som bygger på samma felkomponenter och att vid analysen ha ingående kunskaper om de områden statistiken kommer från; hur den samlas in och bearbetas osv. Med en riktig användning och en systematisk och samtidig analys av flera statistikserier torde vi på så sätt kunna få en del upplysningar om förändringar beträffande t ex vilka preparat som missbrukas, i vilka grupper olika preparat missbrukas, den kända missbrukargruppens sammansättning och karaktär samt skadepanoramats till följd av missbruket. Även om serierna inte alltid duger till kvantitativa beräkningar kan de ge vissa kvalitativa data. Av dessa skäl bör även här berörda redovisningar fortsätta, åtminstone i viss omfattning.

Resultat från de hittills nämnda undersökningarna och statistikserierna redovisas som regel inte med någon större snabbhet. För att snabbare än nu kunna få upplysningar om förändringar på drogområdet föreslog UNO att en systematiserad inrapportering av lokala och regionala uppgifter bör införas. En inrapportering av det angivna slaget kan enligt utredningen inte ge några vetenskapligt grundade uppfattningar om missbrukssituationen eller om missbrukets utveckling. Men den torde till förhållandevis låga kostnader kunna ge snabb information om främst förändringar i missbruket. Systemet kan ses som ett "early warning-system" som ger besked om att nya preparat kommer in på narkotikamarknaden eller om 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.

Kommissionen förordar att ett sådant system införs. Enligt vad kommissionen inhämtat pågår med medel från socialdepartementet ett arbete för att utarbeta ett förslag till ett regionalt rapporteringssystem av nu nämnt slag. Enligt vår mening bör systemet ha sin utgångspunkt i de erfarenheter som finns på fältet i fråga om den rådande missbrukssituationen och i fråga om vilka förändringar som kan skönjas. I storstadskommunerna och i ett urval av andra kommuner eller regioner i landet bör man kunna välja ut en panel av personer som regelbundet får rapportera sina erfarenheter. Personerna som väljs bör vara företrädare för olika verksamhetsområden på lokal nivå, t ex socialtjänsten, sjukvården, fritidssektorn, skolan, polisen och kriminalvården. Uppgifter från panelerna i de regioner som ingår i systemet bör inhämtas några gånger om året, förslagsvis en gång i kvartalet. Det är av stor betydelse att man i rapporteringen inte bara samlar in kvantitativa uppgifter utan att man också tar vara på data av kvalitativt slag. Samtidigt måste man för att ha någon kontroll av trovärdigheten i systemet ta in vissa uppgifter av mer objektiv natur. Den bild man får av systemet måste också relateras till andra data, t ex till de undersökningar och till den statistik som omtalats i det föregående. Sedan systemet har utarbetats bör ansvaret för att administrera arbetet samt för att sammanställa, kontrollera och presentera data anförtros det organ som kommissionen föreslår skall inrättas.

3.2.5 Statistik över domar i narkotikamål

Statistiska centralbyrån (SCB) gör årligen en särskild statistik över narkotikamål. Statistiken omfattar huvudsakligen godkända strafförelägganden och domar i första instans. Det formella ansvaret för domsstatistiken har BRÅ som betalar SCB för arbetet.

Syftet med statistiken är bl a att ge en översiktlig beskrivning av den lagförda narkotikabrottslighetens innehåll och omfattning samt att ge underlag för en uppföljning av effekterna av ny lagstiftning och bereda möjligheter att analysera utvecklingen av rättspraxis.

Uppgifterna om domar i narkotikamål inhämtas genom att domstolarna kopierar samtliga sådana domar och expedierar dem till socialstyrelsens läkemedelsavdelning. Detta sker enligt kungörelsen (1968:72) angående underrättelse om dom i mål om ansvar för brott mot narkotikastrafflagen. Avsikten härmed är att styrelsen skall kontrollera om personer som arbetar inom medicinalväsendet har gjort sig skyldiga till narkotikabrott. Domarna skickas därefter till SCB där en manuell kodning sker.

Uppgifter om strafförelägganden skickas från åklagarmyndigheterna till socialstyrelsens läkemedelsavdelning enligt samma kungörelse. I likhet med domarna skickas strafföreläggandena därefter till SCB.

Vid SCB kompletteras uppgifterna från domstolarna och åklagarmyndigheterna med uppgifter från olika register. Den redovisade statistiken kommer härigenom att innehålla data om gärningsmannen, om gärningen och om myndigheternas åtgärder. I domsstatistiken ingår inte uppgifter om åtalsunderlåtelse.

Under år 1982 tillsatte samarbetsorganet för rättsväsendets informationssystem (SARI) en särskild arbetsgrupp med uppgift att pröva hur den ifrågasvarande statistikproduktionen borde ske. I februari 1983 överlämnade SARI arbetsgruppens rapport Statistik över domar i narkotikamål, Insamlings- och bearbetningsmetoder, till kommissionen för att beaktas i kommissionens arbete. Rapporten tar upp frågan om hur

statistikproduktionen över domar i narkotikamål bör ske och om rättsväsendets informationssystem (RI) kan användas för denna produktion. Arbetsgruppen har i rapporten diskuterat möjligheterna att lämna uppgifter genom RI-systemet. Man konstaterar att en sådan övergång är förenad med flera nackdelar. Bl a anger man att de uppgifter som behövs om narkotika är av sådan beskaffenhet att de i komplicerade fall inte torde kunna lämnas utan svårigheter. Vissa problem kan uppstå i samband med att personal vid domstolarna skall koda uppgifter om narkotikadomar på RI-blanketten. Arbetsgruppen anser vidare att en överföring innebär en minskad flexibilitet i systemet och att några avgörande ekonomiska vinster inte kan göras.

Arbetsgruppen föreslår mot bakgrund härav att det nuvarande systemet i huvudsak behålls. Man anser dock att domarna bör expedieras direkt till SCB i stället för till socialstyrelsens läkemedelsavdelning. Motsvarande expediering bör även ske av underrättelser om godkända strafförelägganden. I enlighet härmed har arbetsgruppen utarbetat förslag till förordning om ändring i den aktuella kungörelsen (1968:72).

Arbetsgruppen har vidare nämnt att den nuvarande redigeringen av 1 § lagen (1960:418) om straff för varusmuggling (VSL) gör att man i allmänhet inte av domsblanketterna kan utläsa om ett brott mot den bestämmelsen avsett narkotika. Den sk lagförordastatistiken hos SCB är därför i detta avseende beroende av domsstatistiken för att bli komplett för all narkotikabrottslighet. Arbetsgruppen menar att denna koppling är olämplig och att en komplettering med uppgift om brott av denna typ bör övervägas. För att uppgiften skall kunna hämtas in på maskinell väg rekommenderar gruppen att statsmakterna i samband med ändring i VSL redigerar om 1 § VSL så att det i ett särskilt stycke anges att varusmugglingen avsett narkotika.

Eftersom domsstatistiken i huvudsak dessutom saknar uppgifter om åtalsunderlåtelse föreslår arbetsgruppen slutligen att SARI uppdrar åt SCB att i samråd med RPS och RÅ närmare utreda hur narkotikastatistiken skall kunna kompletteras med beslut om åtalsunderlåtelse.

Arbetsgruppens ordförande och sekreterare har reserverat sig. De anser att tiden är mogen att "normalisera" bevakningen av narkotikabrottmålen. Uppgifterna om narkotikadomar bör därför samlas in genom RI-blanketten vilken i så fall behöver kompletteras med uppgifter om preparattyp och mängd.

Kommissionen anser att statistik över narkotikadomar behövs för de syften som nämnts i det föregående. Sådan statistik torde också i viss utsträckning kunna utnyttjas för studier av narkotikasituationen och förändringar i denna. Narkotikadomsstatistiken bör således kunna ingå som en komponent i det system av statistiska uppgifter som vi nämnt i föregående avsnitt.

Frågan om hur uppgifterna för narkotikadomsstatistiken skall hämtas in är i hög grad av teknisk natur. Vi har självfallet inget att erinra mot en mer rationell hantering i detta avseende och att uppgifterna hämtas in på samma sätt som för övriga brott. Men det är uppenbart att det nuvarande systemet innehåller mer detaljuppgifter avseende olika preparattyper än vad som skulle vara möjligt att få in genom RI-systemet. Med en övergång till RI-systemet skulle man avhända sig möjligheterna till mera ingående studier av förändringar i domspraxis när det gäller exempelvis olika preparat.

Vi delar också arbetsgruppens uppfattning om att det skulle uppstå problem i vissa fall - och därmed en kvalitetsförlust - om det faktiska kodningsarbetet

skulle läggas ut på domstolarna. Även om det nuvarande kodningsarbetet för med sig att vissa fel uppstår, måste det vara lättare att åtgärda dessa fel eftersom det då är fråga om ett fåtal kodare än att åtgärda fel som begås av många personer ute i domstolarna. En eventuell ändring i fråga om kodningsrutiner är också lättare att genomföra med det nuvarande systemet än om det skall ske genom RI-systemet.

Mot bakgrund av att det enligt arbetsgruppens kostnadsberäkningar dessutom inte är fråga om några besparingar vid ett överförande förordar kommissionen att arbetsgruppens förslag genomförs. Det nuvarande systemet bör således i princip behållas med undantag för att uppgifterna går direkt till SCB. Vi har heller inget att erinra mot den redaktionella ändring som gruppen har rekommenderat i varusmuggningslagen.

Kommissionen har i PM nr 8 bl a förordat att åtalsunderlåtelse i fortsättningen inte skall meddelas för narkotikaförseelse på den grunden att lagföring inte är påkallat från allmän synpunkt, 20 kap 7 § 1 st 1 p RB. Det meddelas dock ett stort antal åtalsunderlåtelser på andra grunder, exempelvis 20 kap 7 § 1 st 2 p RB (766 för år 1982) och 1 och 6 §§ lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (106 för år 1982). Besluten om åtalsunderlåtelse på dessa grunder kan avse större mängder narkotika. Vi anser att narkotikastatistiken bör kompletteras med uppgifter om dessa beslut och att man på det sätt som arbetsgruppen föreslagit bör utreda hur detta lämpligen bör ske.

I samband med att de föreslagna ändringarna genomförs bör enligt kommissionens mening de medel som BRÅ betalar till SCB för den årliga domsstatistiken föras över till SCBs ordinarie anslag.

3.2.6 Myndighetsansvaret

Flera myndigheter och organ har sedan länge inhämtat uppgifter om och försökt att bedöma drogutvecklingen. UNO har i sin slutrapport gett en ingående beskrivning av vilka som tidigare har sysslat med detta och hur det ser ut f n. Beskrivningen visar en splittrad bild där inte någon myndighet fullgör uppgiften att över hela drogområdet följa utvecklingen. Mot denna bakgrund har UNO föreslagit att en myndighet eller ett organ tilldelas ansvaret för att samlat studera drogutvecklingen.

Kommissionen delar UNOs uppfattning om att det behövs en samordning på central nivå när det gäller att följa drogmissbrukets förändringar. I remissvaret på betänkandet (Ds S 1983:11) Rapport om alkohol- och narkotikaupplysning (RAN) har vi inför förslaget om organisatorisk lösning för den statliga droginformationen beaktat också vilken lösning som krävs för att åstadkomma en samordning när det gäller att följa missbruksutvecklingen. Vårt förslag innebar att en rad funktioner som nu finns inom Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (CAN) med vissa förstärkningar får bilda ett nytt statligt centralt organ som läggs som en självständig enhet under socialstyrelsen. Detta organs huvuduppgift skall vara att förmedla basfakta om droger till olika avnämare. En av huvuduppgifterna bör vara att samla, sammanställa och sprida uppgifter om drogutvecklingen.

Närmare bestämt skall det samlade ansvaret innebära att organet fortlöpande tar del av och analyserar resultat från forskning och undersökningar, statistik från olika områden och andra uppgifter som ger kunskap när det gäller droganvändning och missbruk samt skadeverkningar som följd av detta. Det ansvariga organets roll blir att fungera som en länk mellan dataproduk-

tionen och olika avnämare. Å ena sidan skall organet se till att man får en korrekt och så långt möjligt fullständig bild av drogproblemet. Å andra sidan blir uppgiften att formulera vilka problem som behöver en närmare belysning. Båda uppgifterna kräver vetenskaplig kompetens och ett nära samarbete med forskningen.

Organets uppgifter måste som vi nämnt i remissyttrandet också innefatta att på olika vägar föra ut de kunskaper som samlas om drogmissbruket. Rapporter måste regelbundet lämnas om utvecklingen och en årlig mer omfattande sammanställning bör ges ut där den rådande situationen och aktuella utvecklingstendenser redovisas. I övrigt bör organet kunna förmedla kunskaper genom att ta över de forskningspublikationer och den tidskrift CAN har i dag. Andra vägar för kunskapsspridning är att organet genomför konferenser eller motsvarande för olika avnämargrupper. Ett exempel på en typ av verksamhet som bör kunna genomföras i detta avseende är den särskilda informationsinsats som vi tidigare (PM nr 6) har föreslagit bör göras för massmedia.

Av övriga uppgifter som bör falla på organet bör nämnas arbetet med det regionala rapporteringssystem som vi talat om i det föregående. Sedan systemet har utarbetats bör arbetet med det anförtros organet.

Kostnaderna för organets arbete med den regionala rapporteringen är svår att beräkna mot bakgrund av att det ännu inte finns något konkret förslag till utformning av den. Kommissionen kan dock redan nu förutse att arbetet kan komma att kräva en heltidstjänst på handläggarnivå. Till detta kommer kostnader för insamling och sammanställning av data samt för publicering av resultaten. Uppskattningsvis behövs 250 000 kr årligen för detta. Medlen bör tas på den ram om 15 milj kr som för nästa budgetår beräknats

i budgetpropositionen under 2:a huvudtitelns anslag A 2 Justitiedepartementet för insatser mot narkotika-problemet.

En viktig uppgift för organet är vidare att i samverkan med forskningen ta ansvar för att nya och förbättrade metoder att samla in och analysera data om drogutvecklingen tas fram. Det arbete som har påbörjats av en särskild metodgrupp inom BRÅ främst när det gäller konsumtionsvaneundersökningar bör därvid kunna tas över av organet. Organet bör också på sikt få ta ansvaret för det internationella samarbete som pågår för att studera narkotikautvecklingen (se vidare avsnitt 3.2.7).

För att kunna åstadkomma en samordning i fråga om att följa drogutvecklingen bör vissa av de resurser som i dag finns splittrade på flera myndigheter samlas till det ansvariga organet. Vi har i det föregående nämnt att FOAs insatser för att administrera och bearbeta värnpliktsundersökningarna bör tas över av organet. För denna verksamhet bör beräknas 300 000 kr årligen (se s 35). Vidare bör elevundersökningarna som nu administreras av SÖ i fortsättningen administreras av organet. För innevarande budgetår och för nästa budgetår har sammanlagt 700 000 kr beräknats för att genomföra dessa undersökningar. Den genomsnittliga årliga kostnaden blir således 350 000 kr. Kommissionen anser att organet bör tillföras medel i den storleksordningen för att genomföra bl a enkät- och intervjuundersökningar om drogkonsumtionen. Dessa medel bör disponeras på det sätt som nämnts i avsnitt 3.2.4. För genomförande av olika undersökningar bör SCB kunna anlitas på det sätt som nu sker för elevundersökningarna.

BRÅ har under senare år arbetat med vissa studier av narkotikautvecklingen och med metodutvecklingsfrågor bl a när det gäller enkät- och intervjuundersökningar.

Även dessa uppgifter bör enligt kommissionens mening fullgöras av det nya organet. Med anledning härav torde vissa medel kunna föras över från BRÅ till organet.

På motsvarande sätt torde resurser kunna föras över från socialstyrelsen till organet. Inom styrelsen sker regelbundet sammanställningar av den registrerade alkoholkonsumtionen och av omhändertaganden enligt lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. (LOB). Kommissionen har i det föregående påtalat vikten av att drogkonsumtionen bör följas integrerat och anser att styrelsens arbete i nu nämnda avseenden är av den karaktären att det bör genomföras inom ramen för organets arbetsuppgifter. Inom styrelsen tas i anspråk i princip en handläggartjänst för arbetet. Enligt vår mening bör tjänsten föras över från socialstyrelsen till det nya organet.

Socialstyrelsen har också vid flera tillfällen fått särskilda medel för att genomföra olika undersökningar inom alkohol- och narkotikaområdet. Bl a har regelbundet genomförts undersökningar om den s k icke-registrerade alkoholkonsumtionen och om hemtillverkning och illegal tillverkning av alkoholdrycker. Även i andra sammanhang har liknande tillfälliga undersökningar genomförts, inte minst av olika utredningar och andra organ knutna till regeringskansliet. Som exempel kan nämnas de undersökningar som UNO och Aktionerna mot droger har låtit genomföra. Om man från statligt håll i fortsättningen vill genomföra sådana undersökningar, bör arbetet och medel för att genomföra dem kanaliseras genom det nya organet. Med kommissionens förslag bör ju organet på sikt kunna få tillräcklig sakkunskap på området för att bäst kunna bedöma hur olika insatser bör genomföras. Organet bör således kunna medverka vid utformning av mätinstrument och delta i bearbetning och analys av resultaten.

Därmed skapas ökade möjligheter för att sådana tillfälliga undersökningar kan genomföras inom ramen för en sammanhållen strategi samt med kontinuitet i frågeställningarna och med tillräckliga krav på vetenskaplighet.

En överföring av resurser av nu nämnt slag från olika myndigheter till det nya organet får inte innebära att övriga myndigheter upphör att följa drogsituationen och missbruksutvecklingen. Varje myndighet behöver även i fortsättningen producera och samla data inom sitt ansvarsområde för att kunna fullgöra sina uppdrag i form av tillsyn och kontroll. Följaktligen måste exempelvis polisen och tullen även i fortsättningen sammanställa statistik över narkotikabeslag och andra uppgifter som speglar deras verksamhet. KVS bör på motsvarande sätt fortsätta att belysa narkotika- och missbrukssituationen inom kriminalvården. BRÅ måste även fortsättningsvis arbeta med och analysera brottsrelaterade droguppgifter. Det är även i dessa sammanhang viktigt att en metodutveckling kan äga rum och att data som visar kontrollsystemets verksamhet kan analyseras på ett övergripande sätt.

Socialstyrelsen måste samla in och analysera uppgifter från vård- och behandlingssektorn. Inom styrelsen bör också en rad data om den alkoholpolitiska kontrollen ligga kvar även efter organets tillkomst. Kommissionen förutsätter för övrigt att ett nära samarbete kommer att kunna ske mellan styrelsen och organet eftersom organet föreslås bli inordnat som en självständig nämnd eller motsvarande under styrelsen.

En del av det nya organets roll skall vara att regelbundet samla in de uppgifter som produceras av berörda myndigheter. Organets huvudsakliga uppgift är ju enligt de redovisade förslagen att samla alla de uppgifter som produceras om missbruksutvecklingen och att göra samlade analyser. Härvid skall inte bara egna uppgifter

och data från övriga centrala myndigheter användas utan också data som på olika sätt kan inhämtas från andra huvudmän än staten, främst regionalt och lokalt. En viktig funktion får organet å andra sidan i fråga om att initiera att uppgifter om droger och missbruk tas fram på olika håll och att utformningen av nya datasystem anpassas så att det går att ta hänsyn till de uppgifter som behövs på drogområdet.

3.2.7 Internationellt samarbete för att följa missbruksutvecklingen

Inom Norden har kontaktmannaorganet för narkotikafrågor tillsatt en arbetsgrupp med uppgift att jämföra utvecklingstendenser i de nordiska länderna när det gäller narkotikamissbruket. Arbetsgruppen har i rapporten Narkotikasituationen i Norden - en sammanställning och bedömning av tillgängliga uppgifter, rekommenderat att ett fortsatt nordiskt samarbete bör genomföras när det gäller att studera narkotikaproblemens omfattning. Gruppen anser att arbetet i första hand bör inriktas på att varje land i samspel med de övriga länderna gör sin egen beskrivning på grundval av det egna landets speciella förutsättningar. Gruppen anser vidare att varje land skall utveckla sitt system av indikatorer med ledning av ett gemensamt arbete för metodutveckling. Detta arbete föreslås i ett förstaskede bli inriktat på metoder för att samla in data om stickmärken efter injektioner, narkotikarelaterade dödsfall samt enkät- och intervjuundersökningar.

En nordisk styrgrupp i polis- och tullfrågor har i en del av sitt arbete kommit in på frågor som också gäller att gemensamt länderna emellan studera narkotikautvecklingen. I likhet med kontaktmannaorganets arbetsgrupp har styrgruppen föreslagit bl a att gemensamma kriterier för dödsfall som konsekvens av narkotikamissbruk diskuteras och fastläggs.

Samarbete för att studera narkotikautvecklingen pågår också inom Pompidougruppen i Europarådet. En expertgrupp inom gruppen har föreslagit dels att ett gemensamt arbete skall bedrivas för utveckling av enkät- och intervjuundersökningar, främst inom skolans område, dels att ett projekt skall startas med rapportering om situationen i några större städer, den s k multi-citystudien. I multi-citystudien har föreslagits att bl a Stockholm ingår. Tanken är att ett likartat rapporteringssystem byggs upp i de deltagande städerna, varefter utvecklingen och situationen i de olika städerna kan studeras parallellt. Expertgruppen har betonat vikten av att beskrivningarna görs i belysning av de förhållanden som råder i fråga om kontrollsystem, vård- och behandlingsstrukturer osv för att det skall bli möjligt att tolka data på rätt sätt.

Kommissionen anser att det nordiska samarbetet och verksamheterna i Pompidougruppen bör fortsätta i enlighet med de skisserade tankegångarna. Det bör emellertid framhållas att Sveriges internationella engagemang på detta område inte får byggas upp vid sidan av det nationella arbetet. Således bör t ex det regionala rapporteringssystem som byggs upp i den del som gäller Stockholmsområdet kunna planeras så att det åtminstone till vissa delar också tillgodoser kraven på data till den multi-citystudie som planeras. Enligt kommissionens mening är det därför viktigt att det internationella arbetet förläggs till det organ som kommissionen i det föregående har föreslagit skall ha det övergripande ansvaret att följa drogutvecklingen. Innan organet kan inrättas bör socialdepartementet ansvara för samarbetet. Det är viktigt att det ges även ekonomiska förutsättningar för att på ett tillfredsställande sätt kunna fullgöra de internationella åtagandena på detta område.

3.3 Drogforskningen

3.3.1 Den nuvarande situationen

Drogforskningen omfattar många olika forskningsområden som är vitt skilda från varandra. Dit räknas t ex alla medicinskt-biologiska forskningsprojekt om olika drogers effekter på centrala nervsystemet och studier som belyser samband mellan droganvändning och olika sjukdomstillstånd. Dit räknas även behandlingsforskning samt forskning om missbrukarnas sociala situation. Till detta kommer bl a sociologisk och psykologisk forskning om konsumtionsvanor och beteenden i samband med bruk och missbruk av droger och kriminologisk forskning om droger och brott.

Narkotikaforskningen i Sverige är av relativt sent datum. I viss utsträckning har forskningen på narkotikaområdet kommit att utvecklas vid enheter som tidigare bedrivit alkoholforskning. Under början av 1960-talet påbörjades i Sverige studier av verkningarna av olika stimulantia och av psykosor efter amfetaminmissbruk. Genom narkomanvårdskommitténs försorg genomfördes flera undersökningar och forskningsprojekt om narkotikamissbrukets olika aspekter.

Under 1970-talets början genomfördes frekvensstudier som belyste narkotikamissbrukets utveckling och omfattning. De tidigare nämnda undersökningarna av vissa elevgrupper och värnpliktsinskrivna har genomförts årligen alltsedan dess. Elevundersökningarna omfattar frågor om såväl narkotika som alkohol, tobak och annan droganvändning. Vid sidan av dessa undersökningar har under 1970-talet genomförts studier vid flera behandlingsinstitutioner för att få en uppfattning om behandlingsresultat inom narkomanvården.

En finns fem ordinarie professorer i alkohol- och/eller narkotikaforskning. Vid universitetet i Stockholm

finns en professur i sociologisk alkoholforskning och en professur i vårdforskning med särskild inriktning på alkoholmissbruk. I ämnesbeskrivningarna för dessa två professurer ingår också forskning om andra beroendeframkallande medel än alkohol. Vidare finns en professur i psykologisk alkoholforskning, en professur i experimentell alkohol- och narkotikaforskning samt en professur i klinisk alkohol- och narkotikaforskning vid Karolinska institutet. Utöver dessa fem professurer finns en av medicinska forskningsrådet inrättad professur i ämnesområdet alkohol och andra beroendeframkallande medel med placering vid farmakologiska institutionen, universitetet i Göteborg.

Två institutioner är helt inriktade på forskning om alkohol och andra droger, nämligen institutionen för experimentell alkohol- och narkotikaforskning (IAN) och institutionen för klinisk alkohol- och narkotikaforskning, båda vid Karolinska institutet. IAN bedriver till väsentlig del biokemisk och farmakologisk forskning. Arbetet inriktas främst mot att öka kunskaperna om missbruksmedlens verkan och omsättning i kroppen med särskild hänsyn till uppkomsten av medicinska skadeverkningar. Under IAN ligger också det så kallade BAK-projektet (behandlingsforskning avseende klienter inom narkomanvården). Målsättningen med projektet är att ta fram behandlingsdata som kan ligga till grund både för den övergripande planeringen av narkomanvården och för det praktiska behandlingsarbetet. I projektet ingår ett 30-tal behandlingsenheter.

Institutionen för klinisk alkohol- och narkotikaforskning är knuten till Karolinska institutet men placerad vid Magnus Huss klinik (främst alkoholkliniken) vid Karolinska sjukhuset. Institutionens kliniska verksamhet är huvudsakligen inriktad på akut avgiftning och medicinsk, psykologisk och social utredning. Till institutionen hör en utrednings- och forskningsavdelning. Forskningen har hittills mest gällt alkoholproblemen.

En stor del av den övriga alkohol- och narkotika-forskningen bedrivs vid universiteten och då huvudsakligen vid de farmakologiska, psykologiska, sociologiska och socialmedicinska institutionerna. Vid Stockholms universitet har den samhällsvetenskapliga forskningen fått ett betydande tillskott i och med inrättandet av de två professurerna vid sociologiska institutionen (sociologisk alkoholforskning) och institutionen för socionomutbildning (vårdforskning med särskild inriktning mot alkoholmissbruk). Vid sociologiska institutionen knyts intresset till bl a studier i svensk alkohol- och narkotikapolitik. Forskningen vid institutionen för socionomutbildning inriktas bl a mot missbrukarens situation i samhället och vårdens funktion.

En omfattande forskningsverksamhet bedrivs också vid olika kliniker inom sjukvården. I Stockholm kan nämnas psykiatriska klinikerna vid S:t Görans sjukhus och Huddinge sjukhus med forskning om bl a missbruk och graviditet. Vid S:t Lars sjukhus i Lund har genomförts en kartläggning av samtliga patienter som vårdats vid sjukhusets narkomanvårdsenhet mellan åren 1970 och 1980. Forskningskliniken vid Ulleråkers sjukhus i Uppsala har till största delen sysslat med narkotikaforskning. Arbetet har omfattat dels forskning om de narkotiska preparatens farmakologiska effekter, dels behandlingsforskning, främst i anslutning till metadonbehandlingsprogrammet vid sjukhuset. Vid forskningskliniken har också bedrivits försöksverksamhet med s k kontraktsvård av narkotikamissbrukare. Denna är nu föremål för utvärdering.

Genom vårdhuvudmännens försorg och delvis med medel från statens sida, särskilt via delegationen för social forskning (DSF), bedrivs forskning också vid vissa vårdenheter inom den sociala sektorn. Under 1970-talet har som nyss nämnts ett antal utvärderingar av behandlingshem och kollektiv för narkotika-

missbrukare genomförts. Några av dessa har utförts med anknytning till sociologiska och pedagogiska institutionerna vid Uppsala universitet. Socialförvaltningen i Stockholm har bl a finansierat projekt eller genomfört utvärderingar vid behandlingshem för missbrukare.

Även vissa statliga myndigheter, såsom BRÅ, SÖ och socialstyrelsen, bedriver forsknings- och utvecklingsarbete eller projekt som delvis är av forskningskaraktär och som gäller narkotikaproblemet.

Våren 1981 bildades Svenska föreningen för Alkohol- och Drogforskning (SAD). Föreningen har bl a till syfte att stimulera till ökade kontakter såväl inom som mellan olika ämnesområden. Föreningen är i första hand en sammanslutning för forskare.

Inom Norden finns en särskild nämnd för alkohol- och drogforskning (NAD) som inrättades av nordiska ministerrådet år 1979. Nämnden skall bl a främja och utveckla tvärvetenskapliga kontakter inom detta forskningsområde samt initiera och planlägga samnordiska projekt som kan belysa viktiga alkohol- och drogpolitiska frågor. NAD skall också arrangera forskarkonferenser och stimulera forskarutbildning och forskarutbyte mellan länderna. I nämnden ingår tre ledamöter från varje nordiskt land utom Island som har två ledamöter.

Det går inte att göra någon exakt beräkning av drogforskningens finansiella resurser. Detta hänger bl a samman med att delar av forskningen finansieras med hjälp av universitetsinstitutionernas och andra enheters basresurser. Många projekt genomförs dessutom som delar av andra större projekt varför det är svårt att beräkna den del som faller på drogforskningen. Direkta projektmedel till alkoholforskning och annan drogforskning utgår från socialdepartementet via DSF,

från forskningsråden, forskningsrådsnämnden, vissa statliga myndigheter och kommittéer, landsting och kommuner samt olika fonder, främst Riksbankens jubileumsfond.

3.3.2 Angelägna forskningsområden

Av den föregående redogörelsen framgår att drogforskningen spänner över många områden. Narkotikaforskningen, som för svensk del inleddes under 1960-talet, har haft såväl medicinskt och farmakologiskt inriktade grenar som en samhällsvetenskaplig gren. Både myndigheternas och forskarnas intresse har i hög grad riktats mot samhällsvetenskapliga studier, bl a undersökningar av förekomsten av bruk och missbruk av olika droger samt behandlingsforskning.

Enligt kommissionens mening är det angeläget att forskningen på narkotikaområdet även fortsättningsvis kan ha den mångsidiga inriktning som den hittills har haft. Det finns skäl att anta att det behövs ökade insatser inom forskningen såväl på det medicinskt-biologiskt orienterade området som på det samhällsvetenskapliga. Särskilt angeläget torde det vara att fortsätta strävandena mot tvärvetenskapliga forskningsprojekt som på ett bredare sätt kan belysa hela missbruksproblemet. Kommissionen vill för sin del därutöver peka på några viktiga områden - främst inom samhällsvetenskapen - som särskilt bör uppmärksammas. Vår framställning gör inte anspråk på någon fullständighet.

I det föregående har vi ingående behandlat frågan om att studera missbrukets omfattning och förändringar. Detta kräver vissa forskningsinsatser av grundforskningskaraktär. Dels behöver metoderna utvecklas för detta arbete, dels kräver analysen av de data man får fram ett vetenskapligt kunnande. Det är således

angeläget att det organ som kommissionen har föreslagit skall få ansvaret på central nivå att följa missbruksutvecklingen har ett nära samarbete med forskningen och kan stimulera olika forskningsinsatser som rör missbrukets omfattning och förändringar. Kommissionen förordar att DSF och forskningsråden medverkar vid finansieringen av sådana forskningsinsatser.

I PM nr 7 om lokala insatser mot narkotika har kommissionen diskuterat frågan om narkotikamissbrukets orsaker. Det finns flera ibland motsägande teorier om varför människor missbrukar droger. Det behövs uppenbarligen en fortsatt forskning även på detta område. Ökade kunskaper om orsakerna till missbruk kan tänkas öka kunskaperna också om riskgrupper och riskfaktorer. Även dessa frågor har tagits upp i PM nr 7, där vi påtalat vikten av att tidigt kunna identifiera riskfaktorer för att så långt det är möjligt kunna förhindra att missbruk uppkommer.

Orsaksforskningen ligger nära forskningen om sk missbrukskarriärer, dvs om vägen in i och ut ur missbruk. Generellt finns det behov av större förståelse för hur olika karriärer startar, om faser i missbruket och om vändpunkter. Ökade kunskaper behövs om positiva och negativa effekter av olika insatser, i vilket stadium en viss insats kan ha bäst effekt och därmed hur samhällets åtgärdssystem bör se ut. Behovet av orsaksforskning och karriärforskning har diskuterats tidigare i flera sammanhang - se t ex rapporten Missbrukskarriärer (NU B 1978:23) och UNOs rapport (Ds S 1982:7) Om narkotikamissbrukets orsaker. Särskilt har tidigare betonats behovet av en metodutveckling även i dessa sammanhang och av att man försöker eftersträva även longitudinella undersökningar, dvs undersökningar där man under en längre tidsperiod följer utvecklingen hos en grupp personer. Några nya insatser har dock inte kommit till stånd på detta område under

de senaste åren. Kommissionen föreslår att socialdepartementet i samverkan med DSF tar initiativ till förstärkt forskning på detta område.

Kommissionen har tidigare lämnat förslag om utvärdering och forskning beträffande information och upplysning om droger. Samhället satsar betydande summor på droginformation, men det finns endast begränsad kunskap om vilka effekter olika informationsinsatser egentligen har. Vi har därför föreslagit att DSF och forskningsråden tar initiativ för att utveckla informationsforskningen på drogområdet. Vårt förslag innebär att man med medel från forskningsråden tillsätter vissa forskartjänster för ändamålet och att man överväger att med sådana medel inrätta en s k temaprofessur.

Behandlingsforskningen är också viktig. Det är angeläget både för den övergripande planeringen av behandlingsinsatserna och för metodutvecklingen inom narkomanvården att behandlingsforskningen kan breddas och fördjupas. Vi har tidigare nämnt det s k BAK-projektet. Vidare pågår flera forskningsprojekt vid behandlingshem och inom andra vårdformer. Vår bedömning är att behandlingsforskningen just nu är förhållandevis väl tillgodosedd jämfört med många andra områden inom drogforskningen.

Inom kriminalvården pågår också forskningsverksamhet med inriktning mot narkotikaproblemen. Med medel från socialdepartementet har flera forsknings- och utvecklingsprojekt kunnat starta. Det är enligt kommissionens mening av stor betydelse att forskningsverksamheten inom kriminalvården bedrivs så att den kan belysa narkotikautvecklingen på fängelserna och i frivården samt så långt det är möjligt utvärdera de insatser som nu görs mot narkotikaproblemen.

En viktig problemställning är hur och i vilken grad olika kontrollpolitiska åtgärder påverkar drogbruket.

Det är naturligtvis viktigt att försöka pröva hur olika insatser påverkar och historiskt har påverkat drogbrukets och drogskadornas utveckling. Inte minst viktigt är det att försöka belysa de icke önskvärda effekterna av drogpolitiska insatser. Ett sådant arbete har påbörjats vid sociologiska institutionen vid Stockholms universitet men avser hittills främst den svenska alkoholpolitiken. Det är angeläget att studier av detta slag kan påbörjas också om narkotikapolitiken. Drogpolitisk forskning berör i hög grad frågan om utvärdering och uppföljning av insatser. Dette behandlas närmare i avsnitt 3.4.

3.3.3 Forskning om psykofarmakabruket

Frågan om det förekommer en överförbrukning av psykofarmaka (främst sömnmedel och lugnande medel) har i Sverige hittills inte uppmärksamats i någon högre grad av forskningen. Det finns bara begränsade uppgifter om överförbrukning och missbruk av sådana preparat. De uppgifter som redovisas regelbundet avser endast försäljning och förskrivning av psykofarmaka.

Försäljningsstatistik av psykofarmaka redovisas i socialstyrelsens informationssystem SWEDIS och i Apoteksbolagets årliga publikation Svensk läkemedelsstatistik. Av statistiken framgår att sömnmedel och lugnande medel (hypnotika, sedativa och ataraktika) har dominerat försäljningen av psykofarmakapreparat under den senaste 10-årsperioden. Inom gruppen sömnmedel och lugnande medel har benzodiazepinförsäljningen ökat på bekostnad av barbiturater och kombinationspreparat av psykofarmaka. En minskande försäljning åren 1976-1981 har ersatts av en viss ökning. Ökningen har skett för benzodiazepinerna.

Den statistik som finns belyser endast försäljning och förskrivning av läkemedel. Den säger således ingenting om eventuell överkonsumtion eller missbruk. Gränsen mellan bruk och missbruk går heller inte att dra på något bestämt sätt. Liksom fallet är när det gäller alkohol är det svårt att bedöma när ett bruk övergår i missbruk. Skilda utgångspunkter leder vanligtvis till olika bedömningar. Det saknas dessutom i hög grad forskningsresultat och andra data om graden och omfattningen av psykofarmakamissbruk. Hittills är de sociala problemen kring sådant missbruk bara delvis kända. Det är till större delen ett dolt missbruk, okänt för andra än möjligen den närmaste omgivningen.

I ett nordiskt forskningsprojekt¹ har man visat att det finns stora skillnader i psykofarmakaförbrukning mellan länder, regioner och sjukhus. Denna stora skillnad i konsumtionsnivå och olika experiment med vård utan psykofarmaka pekar enligt forskarna i projektet på att det förekommer en överförbrukning av psykofarmaka.

På liknande sätt visar en rapport om psykofarmakaförbrukningen i Norge² - trots den i Norge förhållandevis låga förbrukningen - stora skillnader mellan fylker, distrikt, sjukhus, sjukhusavdelningar, sjukhem och läkare när det gäller förskrivning av sömn- och rogvivande medel (tranquillizers och hypnotika). I rapporten uttalas att dessa skillnader knappast är resultatet av objektiva och uppenbara behov utan är mer präglade av "ulige personlige og faglige holdninger, uklare indikasjonjer og diagnoser, få alternative

¹Bruun, K (red): Läkemedelsfrågan i Norden, Prisma, Stockholm 1982.

²Bjørndal, A: Gagn eller ugagn? Forbruk av psykofarmaka i Norge, Statens institutt for folkehelse, Gruppe for helsetjensteforskning, Rapport nr. 4-1983, Oslo 1983.

behandlingsformer og begrensede muligheter til en forsvarlig evaluering av behandlingen."

Författaren till den norska rapporten anser att denna situation är långtifrån tillfredsställande och pekar på att många patienter inte får optimal behandling. Samtidigt som det finns patienter som inte borde behandlas med sådana läkemedel finns det patienter som inte får men som borde få den hjälp medlen kan ge dem. En bättre förskrivningspraxis för sömn- och rogivande medel är med andra ord långt mer komplicerad än att oreflekterat minska förbrukningen. Det går således inte att utvärdera förhållandena enbart genom att studera förskrivningsstatistiken.

Enligt kommissionens mening är det av många skäl av stor betydelse att användningen av sömnmedel och lugnande medel uppmärksammas. Så har också skett i ökad utsträckning under senare år. En fortsatt kritisk granskning är nödvändig. En alltför okritisk inställning till bruk av sådana droger kan enligt kommissionens mening innebära att kampen mot det illegala drogmissbruket försvåras. Man kan inte heller bortse från att en omfattande legal hantering med psykofarmaka för med sig att det "rinner ut" en del tabletter på gatan. Vi vet dessutom att det finns en nära koppling mellan narkotikamissbruket och psykofarmakamissbruket så till vida att de flesta tyngre narkotikamissbrukare har en överkonsumtion av läkemedel. Inte sällan använder heroinmissbrukare sömnmedel eller lugnande medel för att klara av sina abstinensbesvär. Det är också vanligt att de som missbrukar centralstimulantia använder läkemedel för att bryta en missbruksperiod och för att kunna sova.

Det är också viktigt att uppmärksamma om överförskrivning av beroendeframkallande läkemedel sker vid vårdinstitutioner för missbrukare. Tidigare har förekommit

rapporter om sådan överförskrivning från institutioner inom socialvård och sjukvård. Även kriminalvården har fått kritik för en alltför liberal hållning i dessa frågor. Problemet har varit föremål för debatt under senare år och det torde i dag råda större restriktivitet än tidigare. Kommissionen har inte haft tid att studera den aktuella situationen. Vi anser dock att frågan bör uppmärksammas även i fortsättningen eftersom en eventuell överförbrukning kan innebära att narkotikamissbrukare egentligen inte slutar missbruka.

Kommissionen anser således att det även sett från narkotikasynpunkt är av yttersta vikt att komma till rätta med psykofarmakamissbruket. Hösten 1983 tillsattes en kommitté med uppgift att göra en översyn av läkemedelslagstiftningen m m. Kommittén har enligt sina direktiv (Dir 1983:59) ett omfattande uppdrag. Kommissionen förutsätter att problemet med överkonsumtion och missbruk av läkemedel, främst sömn- och rogvivande medel, beaktas av kommittén. Särskilt viktigt är det enligt vår mening att i ett första skede genom ökade forskningsinsatser vidga kunskaperna om problemets omfattning och karaktär. Härvid bör kopplingen mellan psykofarmakamissbruk och narkotikamissbruk uppmärksammas.

3.3.4 Internationellt samarbete inom drogforskningen

Redan i dag förekommer i viss utsträckning samarbete inom drogforskningen mellan forskare i Sverige och forskare i andra länder. Årligen ordnas flera symposier och konferenser inom drogforskningen där svenska forskare deltar. Bl a anordnar International Council on Alcohol and Addictions (ICAA) en rad möten som under senare år allt oftare behandlat också narkotika-

problemen. Inom Norden anordnar vidare NAD kurser och konferenser. Det förekommer också forskarutbyte med en del länder så att forskare under längre tid kan studera viktiga delar av den internationella drogforskningen. Forskningsråden har tidigare genom stipendier och motsvarande kunnat bidra till sådan verksamhet. Det är viktigt att olika former av erfarenhetsutbyte kan fortsätta när det gäller drogforskningen och att berörda myndigheter beräknar medel för att möjliggöra sådant utbyte.

Det internationella forskningssamarbetet har delvis berörts i det föregående (avsnitt 3.2.7). Samarbetet inom Norden och med andra länder när det gäller att studera drogproblemens förändringar kräver oftast insatser av forskningskaraktär. För gemensamma och direkt jämförande studier behövs forskningskompetens både när det gäller att utveckla mätmetoder och vid tolkningen av de uppgifter som samlas in.

I PM nr 10 om det internationella samarbetet på narkotikaområdet har forskningsfrågorna också tagits upp. Kommissionen har särskilt betonat vikten av gemensamma nordiska ansträngningar. Ett viktigt samarbete i detta avseende sker i NAD. NAD har i skrivelse till det nordiska kontaktmannanorganet i narkotikafrågor lämnat förslag till vilka områden inom narkotikaforskningen som bör prioriteras. Först nämner NAD området narkotikapolitiken och dess konsekvenser, dvs frågan om hur olika samhällsåtgärder påverkar narkotikamissbruket och skadeverkningarna av missbruk. De övriga tre områdena avser missbrukets omfattning och utveckling, missbrukskarriärer samt behandlingsforskning.

Samtliga dessa områden lämpar sig enligt kommissionens mening väl för ett samarbete mellan flera länder när det gäller forskningsinsatser. Särskilt forsknings-

projekt inom området narkotikapolitiken och dess konsekvenser bör kunna dra stor fördel av att flera länder deltar. Utöver dessa områden bör nämnas forskningen om psykofarmakabruket som av flera skäl är särskilt lämplig för nordiskt samarbete. NAD har också uppmärksammat denna fråga vid flera tillfällen. Kommissionen anser att de svenska ledamöterna i NAD bör verka för att de nu nämnda områdena inklusive forskningen om psykofarmaka även fortsättningsvis ges hög prioritet i det nordiska forskningssamarbetet.

3.4 Utvärdering/uppföljning

En del av vad som tagits upp i det föregående berör frågan om att utvärdera eller följa upp olika insatser mot narkotikamissbruket. Detta gäller bl a en del av de resonemang som förts om studiet av missbrukets utveckling och om forskning kring narkotikapolitikens effekter. Men det finns självfallet många andra generella problem i fråga om att utvärdera eller följa upp insatser. Denna problematik har behandlats i den uppsats av professor Eckart Köhlhorn som har fogats som bilaga till slutbetänkandet.

I uppsatsen nämns att efterfrågan på utvärderingar har ökat kraftigt under de senaste åren. Detta beror till största delen på att samhällets serviceinriktade insatser, t ex i form av vård och behandling, har ökat under senare år. Men sannolikt har också kraven på att insatserna skall vara effektiva och på att sparsamhet skall iakttas med allmänna medel spelat stor roll.

Svårigheterna att göra utvärderingar är av vetenskapligt teknisk natur och hänger samman med en lång rad praktiska problem. Uppsatsen visar tydligt att det inte går att utarbeta generella rutiner för utvärdering av olika insatser. Varje insats eller åtgärds-

program kräver en skräddarsydd utvärdering. Härvid betonas vikten av att man i varje enskilt fall bedömer hur rimligt det är att man över huvud taget gör en utvärdering. Man måste alltid bli väga vad man kan förvänta sig få ut av en utvärdering mot vad det kostar att genomföra den.

Om man bestämmer sig för att göra en utvärdering av en viss insats, är det viktigt att tidigt koppla in den vetenskapliga kompetensen. Möjligheten att göra en utvärdering kan ju vara betingad av hur t ex en försöksverksamhet utformas. En förutsättning är i de flesta fall att man kan göra mätningar både före och efter det att en åtgärd har vidtagits. Om man dessutom vill försöka mäta effekten av själva åtgärden, måste utvärderingar genomföras som sk fältexperiment. Det innebär att man genomför mätningar av kontrollgrupper samtidigt som man studerar de grupper som åtgärden vidtagits för.

Kommissionen delar professor Kühlhorns uppfattning att utvärderingsarbetet måste genomföras i ett samspel mellan forskningen och den myndighet eller det organ som verkställer den åtgärd som skall genomföras. Utvärderingsarbetet bör i de flesta fall vara oberoende av verkställighetsorganet. Man kan inte heller räkna med att en forskningsinstitution alltid från början kan ha specialkompetens inom det fackområde som skall utvärderas. Det kan också ibland vara en fördel att den som skall utvärdera en viss verksamhet kan se på denna med så att säga friska ögon. De myndigheter och organ som skall verkställa åtgärder eller genomföra försöksverksamheter bör ha en regelbunden och nära kontakt med forskningen. Om ett sådant nära samarbete kan utvecklas, torde det enligt kommissionens uppfattning också bli möjligt att på sikt utveckla kunskaperna om hur utvärdering och uppföljning av insatser skall bedrivas.

Kommissionen vill särskilt peka på att man inte får ha någon övertro på utvärderingsarbetet. Först och främst måste man acceptera att det finns åtgärder som det inte är möjligt att utvärdera på något rimligt sätt. Detta faktum får självfallet inte avhålla oss från att vidta åtgärder mot narkotikamissbruket. Kommissionen vill vidare framhålla att en utvärdering ibland förutsätter metoder som framstår som olämpliga eller direkt stötande även om de tekniska möjligheterna finns, t ex att en kontrollgrupp lämnas utan åtgärder som man tror att den behöver. Bl a uppkommer inom området ofta rättssäkerhetsfrågor som inte är lämpade för fältexperiment. Ibland uppkommer också forskningsetiska frågor i samband med utvärderingsarbete som gör att man måste avstå från det. Inte heller detta får leda till att man låter bli att genomföra en insats som bedöms vara angelägen.

Å andra sidan får ett sådant synsätt inte innebära att man glömmer att i samband med att en insats görs diskutera utvärdering eller uppföljning. Vad som framstår som särskilt viktigt är att organisationer och myndigheter samlar data från de projekt och åtgärder som genomförs på ett sådant sätt att man åtminstone möjliggör uppföljning av verksamheten. I uppsatsens termer klarar man på det sättet en utvärdering på processnivå. Det är härvid viktigt att man inte bara följer upp verksamheterna med kvantitativa mått utan att man också tar vara på uppgifter av kvalitativt slag.

Kommissionen har tidigare fäst uppmärksamhet vid utvärdering av informationsinsatser på drogområdet och föreslagit att forskningsråden tar särskilda initiativ i denna fråga. Det är enligt vår uppfattning viktigt att forskningsråden vid sidan härav uppmärksammar behovet av ett mer allmänt utvecklingsarbete kring utvärdering och uppföljning av insatser och att medel kan ställas till förfogande för ett metodutvecklingsarbete.

4 Samlad front mot narkotika

4.1 Hur ser narkotikaproblemet ut?

4.1.1 Narkotikaproblemets karaktär

Narkotikamissbruket är i sina mer påtagliga former en del av ett större socialt problem. För de flesta narkotikamissbrukare ingår missbruket i en bred problembild. Det är fråga om en social utslagning - i missbrukets tidigare skeden en risk för eller en början till sådan utslagning. Kampen mot narkotikamissbruket måste därför utgöra ett led i en kamp mot social utslagning och för jämlikhet och rättvisa i samhället.

Vi behöver knappast påminna om att missbruksproblemet inte heller är enbart ett narkotikaproblem - inte ens för flertalet narkotikamissbrukare. Alkoholens sociala skadeverkningar är enorma. Det finns ett samband mellan narkotikamissbruk, alkoholmissbruk och missbruk av läkemedel. Flertalet tunga narkotikamissbrukare är också alkoholister. Många av dem missbrukar vad de för tillfället kommer över. Valet av drog styrs då mer av den växlande tillgången på olika preparat och av missbrukarens ekonomiska möjligheter än av hans bundenhet till den ena eller den andra drogen. Det finns alltså starka motiv för att angripa missbruksproblemet över hela fältet. Att rikta blicken enbart på narkotikamissbruket innebär en förenkling. En bristande helhetssyn kan leda till att de insatser man gör blir mindre effektiva än vad de annars skulle ha blivit.

När detta är sagt måste dock genast framhållas att redan narkotikaproblemet i sig är komplicerat nog. Det är inte ett problem utan flera sammansatta problem. Att konstatera detta är nödvändigt, eftersom narkotikadebatten ofta vinklas mot någon del av det hela. Därigenom förlorar man perspektivet och överblicken. Sanningen är att samhället måste föra kampen mot narkotikan på många fronter. Det gäller t ex att komma till rätta både med missbruket i form av behov av och efterfrågan på narkotika och med narkotikahandeln.

På samma sätt kan man konstatera att narkotikamissbruket inte är ett missbruk utan flera typer av missbruk. Ofta förmedlas en schablonbild som får ligga till grund för debatten och ibland får utgöra underlag för beslut om åtgärder. Narkotikamissbruk liktydigt med injektionsmissbruk, kriminalitet, social misär, förnedring och den sista "silen" på en offentlig toalett får oftast utgöra den schablonbilden. Men missbruket har många andra ansikten, t ex gänget som tar sin första eller andra pipa hasch, vuxna som ersatt lördagsgroggen med ett cannabisrus eller "innefolket" som i vissa sammanhang prövar på att snusa kokain.

Missbruksbilden är således komplicerad. Missbrukets yttringar beror dels på vilket preparat som används, dels på i vilka miljöer och i vilka grupper som missbruket sker. Den komplicerade bilden visar också att det inte finns någon unik orsak till att narkotikamissbruk uppstår. Mönstret varierar från individ till individ både i fråga om missbrukets orsaker, förlopp och intensitet. En rad olika faktorer och processer disponerar för och kan leda till missbruk. Drogernas tillgänglighet, individernas personlighetsdrag eller karaktärsstörningar samt olika samhällsförhållanden bidrar i ett komplicerat samspel till narkotikamissbruket.

4.1.2 Den nuvarande situationen

Den statistik och de undersökningsresultat som finns om narkotikasituationen och missbrukets omfattning är sällan aktuell. För att beskriva gällande förhållanden måste man därför komplettera med observationer av mer kvalitativt slag från fältet. Uppgifterna i det följande bygger delvis på sådana observationer.

Sverige har ett omfattande cannabisproblem. Det går tidvis att få tag på hasch på de flesta orter i landet. Hur stort problemet är vet vi inte med bestämdhet. I ungdomsgrupperna tycks dock det experimentella missbruket av främst hasch minska. Undersökningarna av elever i årskurs 9 i skolan visar för år 1983 de lägsta siffrorna någonsin för andelen som någon gång prövat (5 %). På motsvarande sätt har andelen värnpliktsinskrivna som uppger att de har prövat minskat de senaste åren.

Det tunga narkotikamissbruket, varav merparten finns i storstadsområdena, bedöms under senare år inte ha ändrats till sin omfattning. 10 000-14 000 personer bedöms ha ett tungt narkotikamissbruk. 7 500-10 000 beräknas vara injektionsmissbrukare. Injektionsmissbruket domineras av amfetaminmissbruk och ett drygt 1 000-tal personer är heroinmissbrukare. Amfetaminmissbruket tycks under de senaste åren åter ha ökat medan heroinmissbruket gått tillbaka något. Blandmissbruk är snarare regel än undantag i gruppen tunga missbrukare. Nyrekryteringen till injektionsmissbruket tycks vara liten och det finns nu få injektionsmissbrukare under 20 år. I stället bedöms intensivt haschrökande ha ökat bland yngre med tungt missbruk. Ingenting talar än så länge för att kokainet har blivit någon vanlig vara på gatumarknaden.

Det betydande antal tunga missbrukare som vi har tillhör de mörkaste sidorna av narkotikaproblemet.

Dessa missbrukare fyller visserligen funktionen av varnande exempel för alla som lättsinnigt funderar på att pröva droger för att se om sådana kan ge flykt åt tillvaron. Deras liv är emellertid fyllt av lidanden, förnedring och en ständig jakt efter droger. Deras tillstånd kan inte godtas i ett människovärdigt samhälle.

Narkotikaproblemet i Sverige får inte ses isolerat från omvärlden. Det måste sättas in i sitt internationella sammanhang. Internationellt sett har det aldrig funnits så mycket narkotika som nu. Heroin, kokain och cannabis framställs alla i enorma kvantiteter som på gamla och nya vägar smugglas till de rika länderna. Det finns extrema vinster att hämta och mäktiga kapitalintressen bakom handeln med narkotika. Sverige hör fortfarande till världens rikaste länder och är en mycket intressant marknad. Mängden av narkotika gör att vi när som helst kan vänta oss ett priskrig på den svenska marknaden mellan olika konkurrerande droger och leverantörer. Vi måste vara medvetna om risken att heroinet fortsätter att strömma in i landet. Det finns också all anledning till oro för att kokainet trots de hittills relativt positiva rapporterna plötsligt kan breda ut sig på den svenska marknaden i stor skala.

Trots det sagda ger de siffror som föreligger om narkotikamissbrukets utveckling i Sverige under de senaste åren anledning till en viss om än mycket behärskad optimism. Med alla tänkbara reservationer förefaller det dock som om det tunga missbruket kvantitativt sett är på retur bland ungdomar. Även alkoholmissbruket bland ungdomar tycks minska något. Det sagda tyder på att det finns möjligheter att dagens ungdom - på grund av opinionsbildningens effekter eller av andra orsaker - kommer att visa större försiktighet vid umgänget med droger än närmast föregående generation.

4.2 Utgångspunkter för narkotikapolitiken

4.2.1 En fortsatt satsning

Från mitten av 1950-talet och till början av 1970-talet präglades det svenska samhället av en exempellös tillväxt. Alla sektorer av samhället kunde öka sin volym. Politiska beslut om prioriteringar inom det offentliga handlande närmast om var ökningen skulle vara störst. Få tycktes reflektera över att den situationen skulle kunna förändras. Alla skulle ständigt få det bättre, frågan var bara hur mycket. Det var lätt att göra reformer.

Den bilden har förändrats radikalt och i många stycken vänts i sin motsats. De flesta inser att stor försiktighet måste iakttas med offentliga utgifter. Alla eller åtminstone de flesta sektorer måste känna av denna sparsamhet. Politiska beslut om prioriteringar handlar nu främst om ifall någon del av den offentliga sektorn skall skonas och i övrigt om hur nedskärningarna skall fördelas. Många måste räkna med att få det lite sämre, frågan är bara hur mycket. Det är svårt att göra reformer, åtminstone om de kostar pengar.

Man kan egentligen inte tala om någon svensk narkotikapolitik förrän under 1960-talet. Det var först mot slutet av det decenniet som narkotikan kom att definieras som ett allvarligt samhällsproblem. Vid den tiden var reformklimatet fortfarande gott och det var jämförelsevis lätt att satsa på narkotikapolitiken. Men också efter det att strävandena att strama åt inom den offentliga sektorn hade satt in har narkotikapolitiken varit ett prioriterat område där en viss reformverksamhet fortsatt. Under senare år har det dock blivit nödvändigt att hålla tillbaka även här. Trots det har statsmakterna under de två senaste åren i budgeten satt av särskilda belopp för angelägna narkotikapolitiska satsningar.

Den första fråga vi mot den bakgrunden måste ställa oss är om det finns något utrymme för fortsatta ekonomiska satsningar på narkotikapolitiken i den närmaste framtiden. Konkurrenten med andra synnerligen angelägna insatser inom t ex hälso- och sjukvård, äldreomsorg, försvar och u-hjälp är hård. Är verkligen narkotikaproblemet av den digniteten att det skall prioriteras också i framtiden?

Vårt svar på den frågan måste emellertid bli ett obehagat ja. Få företeelser orsakar så intensivt personligt lidande som narkotikan gör - både för missbrukarna själva och deras omgivning. Dessutom finns det skäl att tro att en framgångsrik kamp mot narkotikan på lång sikt lönar sig också rent ekonomiskt med tanke på de kostnader missbruket för med sig i olika avseenden som t ex produktionsbortfall och kostnader inom social-, sjuk- och rättsvård. RRV har för sin del i en rapport från sommaren 1983 beräknat det allmännas kostnader för kampen mot narkotikan till drygt 700 milj kr. Utan att närmare värdera om dessa beräkningar vilar på en hållbar grund kan man under alla omständigheter slå fast att kostnaderna är mycket stora och på sikt skulle kunna minska, om missbruket begränsades.

Det är alltså kommissionens bestämda uppfattning att narkotikapolitiken även i framtiden måste vara ett prioriterat område där en viss expansion bör få äga rum.

När det väl är sagt måste emellertid följande läggas till. Många myndigheter och andra organ arbetar och skall arbeta på detta område. Vi har undet det dryga år vi har haft vårt uppdrag ofta slagits av att det kan brista i samordningen. Vi har vidare tyckt oss finna möjligheter både att fördela om insatser och att åstadkomma en klarare arbetsfördelning för att på så sätt få mer utbyte av de resurser som satsas

på kampen mot narkotikan. Reformen i princip inom gällande ekonomiska ramar men med smärre strategiska förstärkningar måste med nödvändighet bli den väg man får beträda. Sådana krav på reformpolitiken kan för övrigt också ha den fördelen att man mer noggrant tänker igenom vad som verkligen behöver göras och på vilket sätt det kan göras på effektivast möjliga sätt.

Den fortsatta satsningen på narkotikapolitiken måste bygga på några viktiga hörnstenar. En sådan är insikten om att det är i människornas närhet den viktigaste fronten mot narkotikan går. Det är genom att hemmet, skolan, arbetsplatsen och bostadsområdet fungerar som vi kan förhindra att missbruk uppstår och snabbt slå ner det, om det sticker upp. Detta arbete måste bygga på goda kunskaper om de lokala förhållandena och på färdighet att tidigt upptäcka missbruk för att kunna ingripa tidigt. Budskapet måste vara konsekvent och de frivilliga krafterna och de som själva är i riskzonen måste mobiliseras att delta i arbetet.

4.2.2 Samma kamp mot all narkotika

Trots att missbruksbilden är komplicerad och att det finns flera former av narkotikamissbruk finns det all anledning att med samma intensitet bekämpa varje befattning med narkotika. Det finns många skäl till detta.

Ett viktigt skäl är att det finns ett samspel mellan det tunga missbruket å ena sidan och det experimentella eller det rekreationella missbruket å den andra. Många i gruppen tunga missbrukare, som delvis finansierar sitt eget missbruk genom langning, bidrar säkert till nyrekrytering av missbrukare. Till stor del kan således det experimentella missbruket och rekreations-

missbruket existera just genom att det finns ett tungt missbruk. Samtidigt bidrar de ungdomar som tillfälligtvis köper hasch och andra rekreativmissbrukare till att det tunga missbruket kan fortsätta och ger därmed ett underlag för att hålla i gång den illegala narkotikahandeln och till att de stora finansiärerna kan fortsätta att tjäna stora pengar.

Ett annat skäl är att man inte bör göra någon skillnad mellan lätta och tunga preparat. Visserligen innebär ett "kontrollerat" och mindre frekvent cannabismissbruk sannolikt mindre risker för skadeverkningar än ett frekvent injektionsmissbruk av heroin eller amfetamin. Men vi vet numer att alla preparat kan leda till skador som inte går att negligera. Även om riskerna för medicinska och andra skadeverkningar skiljer sig åt mellan olika preparat och mellan olika former av missbruk, finns det således inte någon anledning att acceptera vissa former av missbruk mer än andra.

4.2.3 Ett konsekvent budskap

Av det som nu sagts framgår att det är av största vikt att bekämpa alla former av narkotikamissbruk. Det är också mot den här bakgrunden som målsättningen att skapa ett narkotikafritt samhälle måste ses. Kommissionen menar att samhället - dvs både myndigheter och enskilda - inte kan ha någon annan målsättning. Därför måste samhällets åtgärder vara klara och entydiga när det gäller att motverka narkotikaproblemet.

Alltför ofta möter ungdomar, och naturligtvis också äldre, tvetydiga budskap. Det gäller t ex informationen om narkotikans effekter som många gånger inte stämmer med den verklighet som ungdomarna möter. Men det gäller också handlandet från både enskilda och myndigheter.

Bristen på samverkan och samordning bidrar till att budskapen inte blir konsekventa. Om samma budskap skall förmedlas via information och praktisk handling, måste graden av samverkan öka mellan myndigheter, organisationer, föräldrar och andra enskilda.

I botten på detta arbete måste solidariteten med den enskilda människan och missbrukaren ligga. Det går att stoppa missbruk och rehabilitera även den tyngste missbrukaren. Det går också att hejda narkotikans frammarsch. Inget är hopplöst och ingen är ett hopp-löst fall.

4.2.4 En mångfald av insatser

För att nå fram till målet ett narkotikafritt samhälle finns inte någon patentmedicin. Det går inte att hitta en exklusiv metod som en gång för alla löser missbruksproblemen.

Trots kopplingar mellan de skilda formerna av narkotikamissbruk måste de mötas med olika typer av insatser. Samtidigt som man med generella åtgärder och upplysningsarbete försöker förhindra att ungdomar prövar olika droger måste man med intensiva kontrollåtgärder förhindra den illegala införseln av narkotika till landet. Narkotikapolitiken har hittills inneburit att samhället har försökt genomföra en mängd olika åtgärder över hela samhällslivet. Kommissionens arbete har också haft en sådan inriktning. Även den framtida narkotikapolitiken måste ha detta breda anslag. Ett sådant anslag understryker emellertid ytterligare kravet på samordning. Vi måste vara uppmärksamma på att insatserna så effektivt som möjligt samverkar mot målet och att de i vart fall inte motverkar varandra.

Insatserna måste i första hand inriktas mot att förebygga missbruk av narkotika. Genom opinionsbildning

och utbildning skall vi nå enighet om att avstå från allt icke-medicinskt bruk av narkotika och insikt om att sådant bruk är skadligt. Genom gemenskap och solidaritet skall vi ta bort behovet av narkotika. Genom meningsfullt arbete och innehållsrik fritid skall vi skapa alternativ till den passivitet som utgör en viktig grogrund för narkotikamissbruk.

Genom samhällets kontrollerande åtgärder skall vi försöka stoppa all tillförsel av narkotika. Men kontrollen bör också begränsa efterfrågan. Genom att kontinuerligt och energiskt bekämpa all handel med narkotika skall vi hindra missbrukare och nyfikna från att få tag på de olika preparaten och befästa budskapet att totalt ta avstånd från narkotika. På så sätt får de kontrollerande åtgärderna också en förebyggande effekt.

De som redan fått ett så allvarligt missbruk att de behöver stöd och hjälp skall genom vård och behandling kunna upphöra med det. Viktigt är därvid att åtgärderna sätts in så tidigt som möjligt och att eftervården inte försummas.

Narkotikamissbruket är en i hög grad internationell företeelse. Huvuddelen av den narkotika som missbrukas här produceras utanför landets gränser. Många u-länder har växande drogproblem. I våra åtgärder får vi inte glömma bort de internationella aspekterna. Vi har möjlighet att bidra och stimulera till både förebyggande och kontrollerande åtgärder i internationella sammanhang och till att stödja andra länder som har narkotikaproblem.

4.3 Förebyggande insatser

4.3.1 Opinionsbildning och information

För att kunna förhindra narkotikamissbruk krävs som nyss nämnts enighet om att narkotikan skall bort och kunskap om att narkotikamissbruk i alla former är skadligt. För detta krävs en omfattande opinionsbildning. Den bör i första hand gå ut på att påverka människors attityder, värderingar och beteende så att de i ord och handling tar avstånd från allt icke-medicinskt bruk av narkotika.

Det finns störningar i samhället som motverkar detta. Delar av ungdomskulturen har starka undertoner av drogförhålligande. Riskerna härav bör dock inte överdrivas. Dels bör sådana budskap i regel kunna motverkas, dels finns det skäl att tro att de möts av en sund skepsis. Dessutom går säkert en hel del av dessa undertoner ungdomarna förbi. Men vi måste vara medvetna om att de finns där och att det behövs en ständigt aktiv moteld.

Självfallet behövs utom påverkan på attityder och värderingar också kunskapsinriktad information om drogerna och drogmissbrukets effekter. Ingen får tro att inte drogmissbruk medför skador av olika slag. Men när det gäller den rent preparatinriktade informationen måste man också vara medveten om riskerna att sådan kan väcka nyfikenhet. Den måste bli därför alltid ges på ett sådant sätt att budskapets trovärdighet inte kan sättas i fråga.

Det är ute på fältet, i direkt kontakt med de människor man vill nå, som en verkningsfull opinionsbildning kan bedrivas. I detta arbete intar skolan en central plats. Drogupplysningen där måste bedrivas över alla stadier från skolstarten till sista klassen i gymnasiet.

Skolans kunskapsförmedlande roll är naturligtvis viktig. Men som framgår av det förut anförda måste än större vikt läggas vid skolans möjligheter att påverka attityder och värderingar. Och detta sker bäst genom att drogproblemen uppmärksammas i det dagliga skolarbetet. Eleverna skall stimuleras att ta ställning mot droger i egna verksamheter inom skolans ram. Men skolan måste också ge eleverna kunskaper om och förståelse för de människors problem som missbrukar narkotika, så att den negativa inställningen mot missbruket inte smittar av sig i negativa attityder mot missbrukaren.

Utanför skolan bör de frivilliga organisationerna tilldelas en dominerande roll i opinionsbildningen. Samhället måste bidra med pengar så att opinionsbildningen kan bedrivas på ett effektivt sätt. Men själva utformningen av budskapet bör inte bestämmas av stat och kommun. Endast det grundläggande kravet bör uppställas från samhällets sida att målet måste vara frihet från narkotika.

Den bästa opinionsbildningen mot narkotika sker med all säkerhet genom arbete och fritidsverksamhet där kravet på drogfrihet ingår som en naturlig del. Sådan verksamhet måste därför sättas framför ren information om drogerna och drogmissbrukets verkningar. Folkrörelser och organisationer bör alltså få samhällets stöd till en verksamhet som skapar aktivitet bland ungdomar och andra som löper risker att dras in i drogmissbruk. Men det är då nödvändigt att organisationerna i sin verksamhet inte inriktar sig på bara de redan aktiva utan bedriver en - ofta otacksam och arbetskrävande - uppsökande verksamhet bland passiva och i riskmiljöer. När det gäller utformningen av den statliga bidragsgivningen till föreningslivet bör särskilt uppmärksammas att så sker. Villkoren måste utformas med hänsyn härtill.

Av det hittills anförda framgår, att kommissionen anser att stort upplagda kampanjer mot drogmissbruk bör bedrivas med en viss försiktighet. De har sin givna plats när det gäller att väcka människors uppmärksamhet till liv. De kan därför gott återkomma med jämna mellanrum. Men man måste också komma ihåg att de inom organisationslivet stjäl mycket kraft från den dagliga verksamheten som i det långa loppet kan leda till mer bestående resultat.

Ett område som bör ägnas särskild uppmärksamhet i fråga om opinionsbildningen mot narkotikamissbruk är försvaret. Här samlas så gott som alla unga män. Värnpliktstjänstgöringen måste i framtiden tas till vara för drogupplysning.

Även om det viktigaste arbetet måste genomföras på lokal nivå behövs vissa centrala insatser i det opinionsbildande arbetet. Staten bör först och främst ta på sig ansvaret att samla och sprida de kunskaper som kommer fram om missbruket och dess skadeverkningar. Utvecklingen av läromedel, fördelning av anslag, forskning och metodutveckling måste också ske centralt. De statliga insatserna i detta arbete måste samordnas och effektiviseras. Kommissionen har föreslagit att socialstyrelsens samordnande ansvar för droginformationen förstärks. Det är viktigt att styrelsen i samråd med övriga berörda myndigheter snarast möjligt utarbetar en sammanhållen strategi för drogupplysningsarbetet så att de insatser unga människor möter successivt byggs på.

4.3.2 Gemenskap mot droger

Det är svårt att förutse vilka som löper risk att dras in i drogmissbruk. Vem som helst kan komma att pröva droger. Om han eller hon slutar av eget initiativ vet man inte i förväg. Det viktiga är att alla lever i en gemenskap som är så beskaffad att den förebygger uppkomsten av missbruk och som reagerar på ett riktigt sätt, om tendenser till ett sådant visar sig.

Är familjeförhållandena ordnade och relationerna mellan familjens medlemmar bra, brukar problem i fråga om experiment med droger i allmänhet kunna lösas utan ingripanden utifrån. Men man kan inte lägga allt ansvar på familjen. Den måste veta vart man skall vända sig om den egna förmågan inte räcker till. Gemenskapen måste också vara större än familjen för att ge det sociala kontaktnät som är det bästa medlet mot drogmissbruk.

Också i det hänseendet har skolan sin givna roll. Riskerna för att ett varaktigt narkotikamissbruk skall grundläggas är störst i skolåldern och det är här den enskilde bäst behöver omgivningens stöd mot sådana risker. Eleverna måste ges hjälp till självhjälp. De måste få klart för sig att det är nödvändigt att ställa upp för kamrater som löper risk att dras in i drogmissbruk. Men naturligtvis skall också lärare och föräldrar delta i arbetet. Det kan bedrivas i form av diskussioner kring aktuella problem med anknytning till drogområdet. Det kan bestå i aktiviteter av olika slag. Och det kan ta formen av samarbete kring tidiga insatser för att hjälpa dem till rätta som visat tendenser till drogmissbruk eller andra beteenden som kan tyda på risker för ett sådant. Kommissionen har därvid i sina promemorior upprepade gånger framhållit, att skolk och andra "drop out"-

situationer i skolan är tecken på sådana risker som måste leda till reaktion från omgivningens sida innan något missbruk utvecklat sig.

De frivilliga organisationerna erbjuder en gemenskap som kan både förebygga och innebära en kontroll av tendenser till missbruk. Men det krävs kunskaper om hur man möter människor i sådana situationer, om ingripanden inte skall stöta ifrån sig dem det är fråga om och därmed göra mer skada än nytta. Bas-kunskaper i den frågan borde därför vara föremål för organisationernas intresse. Och liksom i fråga om opinionsbildningen vill kommissionen understryka att det här är fråga om ett mödosamt och otacksamt arbete som det är lätt att låta stå tillbaka för mera publikdragande och medlemsvärvande aktiviteter. Men det ligger i bästa svensk folkrörelsetradition att medlemmarna i en förening, krets, fackklubb eller församling på så sätt tar hand om varandra. Och kommissionen kan inte inse varför inte detta skulle vara - som det på många håll faktiskt är - möjligt också i dag. Det aktiva arbetet kan bara göras av de enskilda medlemmarna ute i de många lokala avdelningarna. Men det är kommissionens mening att de olika riksorganisationerna måste ta tag i problemet och lägga upp en strategi för hur frågan bäst skall hanteras i den egna organisationen.

Om inget annat fungerar, är det i sista hand kommunernas uppgift att skapa ett socialt nätverk som tar vara på ungdomar och andra vilka hamnat i riskzonen till narkotikamissbruk. Därmed inte sagt att verksamheten skall utövas av socialnämnden. Men det måste ytterst ankomma på socialnämnden att ansvara för att verksamheten kommer till stånd. Oftast torde det vara fritidsnämnden, ibland kulturnämnden, som på sitt program kan ha verksamhet som skapar en gemenskap till stöd för ungdomar och andra i riskzonen. Kommis-

sionen har därvid särskilt understrukit fritidsgårdarnas betydelse. Vi vill på nytt framhålla att såväl kommunernas beslutande församlingar som bidragsgivande statliga myndigheter måste se till att fritidsgårdarna får behövliga resurser. Dessa bör användas till att hålla fritidsgårdarna öppna under tider på dygnet och i veckan - framför allt helgkvällar - då riskerna för ungdomar i dåliga miljöer är som störst och till aktiviteter som kan dra till sig ungdomar i de övre tonåren. Naturligtvis kan inte nog understrykas värdet av ledare på ungdomsgårdarna som verkligen kan ta tag i ungdomarna.

4.4 Kontrollinsatser

4.4.1 Åtgärder för att hålla narkotikan utanför Sveriges gränser

Vid landets gränser är det tullens uppgift att hålla vakt mot narkotikan. Denna vakthållning måste bygga på två hörnstenar: kunskaper och en mångsidig kontrollverksamhet. Rörelserna över gränserna av människor, fordon och gods är synnerligen omfattande. Kontrollverksamheten måste därför bygga på analyser av var de största riskerna finns för narkotikasmuggling och hur den bedrivs. Detta kräver kunskap om den internationella narkotikasituationen och om den internationella narkotikasmugglingens struktur. Det kräver vidare möjligheter att hantera och analysera denna kunskap. Enligt kommissionens mening är det därför nödvändigt att tullen har ett väl fungerande informationssystem, byggt på ADB. Tullen bör också på annat sätt förbättra sin informationsbehandling och därigenom höja informationsnivån.

Tullen måste också ges vidgade möjligheter att utöva den rent fysiska kontrollverksamheten. Denna har under

senare år eftersatts i alltför stor utsträckning på grund av bristande resurser. På de stora genomströmningssorterna, särskilt vid färjorna från Danmark och kontinenten och på Arlanda, måste en kontinuerlig kontroll av resande ske. Men framför allt måste kontrollen av ankommande gods utvidgas kraftigt. Kommissionen anser att möjligheterna att smugla narkotika med godstransporter i dagens läge är oacceptabelt stora.

Enligt kommissionens bestämda mening är tullens gränskontrollerande verksamhet av så utomordentlig vikt när det gäller narkotikasmugglingen att tullen måste helt koncentrera sig på den. Alla utredande uppgifter som gäller smuggling av narkotika i större mängder än som kan vara avsett för eget bruk skall därför tullen lämna över till polisen. Tullen måste dessutom befrias från vissa andra arbetsuppgifter som i dag tar bort tullen från det omedelbara arbetet vid gränserna.

Kommissionen vill i det sammanhanget med kraft stryka under att en bättre och klarare arbetsfördelning mellan tull och polis är en av de frågor som måste ha högsta prioritet vid försöken att kontrollera narkotikan med repressiva metoder. Kommissionen har också tidigare föreslagit en formel för att lösa denna segslitna fråga. Utöver det skäl som nyss nämndes - att tullen måste få realistiska förutsättningar att sköta sin huvuduppgift - finns det flera tungt vägande motiv för detta. Sverige kan med sina begränsade resurser inte tillåta dubbelarbete - att flera myndigheter skall sköta samma uppgifter. Risken för att tull och polis går i vägen för varandra måste så långt som möjligt förebyggas. Det förtroendefulla samarbete och informationsutbyte mellan tull och polis som är en viktig förutsättning för en framgångsrik kontroll kan enligt kommissionens fasta övertygelse inte heller komma till stånd förrän dessa gränsdragningsfrågor fått en lösning.

4.4.2 Åtgärder för att ta bort narkotika från marknaden

De kontrollerande åtgärderna mot narkotikamissbruket bör när det gäller tillförselsidan inriktas på att ta bort så mycket narkotika som möjligt från marknaden. Detta mål bör bestämma de prioriteringar som polisen måste göra i sin narkotikabekämpande verksamhet.

Till en början kräver detta kraftsamling. Verksamheten mot den grövre brottsligheten skall därför drivas genom särskilda regionala narkotikarotlar. Enligt kommissionens mening bör det endast finnas en rotel med regionalt ansvar i varje län. Denna rotel bör i princip svara för all spaning och utredning inom länet i fråga om narkotikabrottslighet av allvarligare beskaffenhet. Endast på så sätt kan den nödvändiga överblicken säkras och de ofrånkomliga prioriteringarna göras.

Antalet poliser som bekämpar narkotikabrottslighet har fortlöpande ökat. Under det senaste året har - i anslutning till förslag som narkotikakommissionen lagt fram - ökningen varit betydande. Kommissionen räknar inte med att narkotikasituationen skall bli sådan att vi kan avstå från att i fortsättningen sätta in ytterligare poliser på uppgiften. Ökningen kommer alltså såvitt kommissionen kan bedöma att fortsätta, om än långsammare. Detta kan naturligtvis väcka frågan om narkotikamissbruk är så allvarligt att det vid knappa ekonomiska tillgångar kan få ta ökade resurser i anspråk. Enligt kommissionens mening är emellertid en sådan prioritering riktig. Narkotikamissbruket är otvivelaktigt en så allvarlig fara att vid jämförelse med den åtskillig annan brottslighet ter sig mindre betydelsefull. Men dessutom visar all erfarenhet att narkotikabrottslighet har mycket annan brottslighet med sig i släptåg. Polisinsatser

mot narkotikabrottslighet kan därför bidra till att förebygga brottslighet av annan art och på så sätt spara resurser på andra håll.

Liksom i fråga om tullen vill kommissionen framhålla att polisens verksamhet måste bygga på kunskap och analyser av denna. Polisen har kommit förhållandevis långt på detta område. Enligt kommissionens mening är det nödvändigt att polisen också i fortsättningen har en hög teknisk kompetens och ett väl fungerande registreringssystem för att avslöja narkotikabrottslighet. De bör också i vissa fall kunna få använda metoder som inte är vanliga vid annan brottslighet. Men man måste noga väga de krav som uppgiften att bekämpa narkotikabrottslighet sålunda ställer mot kraven på personlig integritet och andra demokratiska rättigheter. Kommissionen vill därvid särskilt framhålla att polisens verksamhet inte ens får gesken av att sätta dessa rättigheter i fara. Polisen är och kan verka endast som ett led i det demokratiska samhället. Om medborgarna skulle ifrågasätta polisens demokratiska trovärdighet, skulle detta få förödande konsekvenser inte bara för polisverksamheten utan för samhällslivet i dess helhet. De avvägningar som krävs för att ta ställning till vilka metoder som kan tillåtas måste göras av riksdagen. Det är i huvudsak här fråga om åtgärder som enligt regeringsformen endast får genomföras med stöd av lag.

Kommissionen vill slutligen när det gäller informationssidan framhålla en grundläggande synpunkt. Inte bara mellan tull och polis utan också mellan olika polisenheter inbördes har kommissionen funnit besvärande tendenser till en konkurrens som är ägnad att sätta ned effektiviteten. Delvis leder denna konkurrens till att var och en behåller de pusselbitar i fråga om kunskap som han eller hon kommit över. Till försvar för detta brukar ofta anföras att risken för

läckor är betydande. Kommissionen vill inte förneka att det finns sådana risker. De väger emellertid lätt i jämförelse med de effektivitetsförluster man kan lida på grund av att andra enheter kommer att sakna information som de behöver för att lösa sina arbetsuppgifter. Ett omfattande informationsutbyte emellan olika polisenheter liksom mellan tull och polis är därför nödvändigt.

4.4.3 Åtgärder för att stoppa detaljhandeln med narkotika

Vi kan utgå från att det under överskådlig tid kommer att finnas riklig tillgång på narkotika i världen. Det är fråga om varor som tar liten plats och därför är lätta att dölja och transportera men som betingar enorma priser på den illegala marknaden. Frestelsen att utnyttja dessa förhållanden för att snabbt bli rik kommer också i fortsättningen att förleda många till brott. Åtgärder mot den grova narkotikabrottsligheten kan därför inte väntas lösa narkotikaproblemet. Det är kommissionens bestämda uppfattning att mer kan uträttas för att lösa narkotikaproblemet genom att stoppa efterfrågan än genom att bekämpa tillförseln av narkotiska preparat, även om det hela tiden är fråga om både-och. Insatserna bör i första hand inriktas på att hindra narkotikamissbruk genom sådana förebyggande åtgärder som förordats i föregående avsnitt. Men även kontrollåtgärder är viktiga och får på detta område också en förebyggande effekt.

Narkotikaproblemet, främst haschmissbruket, finns numera även på en del mindre orter. Delvis framstår detta som helt onödigt. På de flesta mindre orter borde det finnas möjligheter att upptäcka pågående langning och på kort tid bli av med missbruket. Även i större städer, t o m de största, är det möjligt

i vart fall att ständigt störa langarna och driva omkring dem så att de inte får fotfäste. Nyfikna och nybörjare - om än inte de etablerade missbrukarna - får då svårigheter att få tag på narkotika. Men detta kräver bl a ett polisarbete som pågår dag för dag, året runt, år efter år i varje polisdistrikt i landet. Man måste göra klart för sig att detta kommer att binda stora polisresurser.

Detta kan dock föra med sig att man får en hel del andra brottsbekämpande effekter på köpet. Annan brottslighet följer i narkotikahandlingens spår, och det blir sålunda inte bara narkotikabrott som kommer att stoppas genom intensifierad kamp mot langningen.

Det är narkotikakommissionens uppfattning att kampen mot narkotikamissbruket är värd de uppoffringar som kommer att krävas i fråga om polisinsatser på andra områden. Därmed är inte sagt att kommissionen anser att problemet bör helt lösas inom ramen för oförändrade polisresurser. Tvärtom är det kommissionens uppfattning att rekryteringen till polisen f n ligger på en alltför låg nivå. Intagningen till polishögskolan bör därför ökas.

Besluten om hur polisen skall prioritera sina insatser är enligt kommissionens mening av den karaktären att de bör fattas av regering och riksdag. Även sedan en mer decentraliserad polisorganisation genomförts bör det därför vara möjligt för statsmakterna att styra resursfördelningen så att den kontinuerliga kampen mot narkotikalangningen kan fortsätta.

4.4.4 Åtgärder för att straffa narkotika- brottslingar

I kampen mot narkotikaproblemen är det viktigt att vi bevarar sinnet för proportioner. Narkotikaläget är också enligt kommissionens mening sådant att vi har råd till det. Mot storlangare, storsmugglare och finansiärer av den grova narkotikahandeln skall vi vara beredda att ingripa med stor stränghet. Vi måste givetvis också alltid reagera mot missbruket och göra klart att det inte kan accepteras. Men det finns all anledning att moderera de repressiva åtgärderna när det gäller enskilda missbrukare. Vi har också råd att hålla strängt på rättssäkerhet och på kravet att medborgarna skall ha ett bevarat förtroende för myndigheterna. Detta är inte minst viktigt när det gäller att ta ställning till vilka metoder tull och polis skall få använda.

Som kommissionen anfört i det föregående kan man inte vänta sig att genom kontrollåtgärder stoppa den verkligt grova narkotikabrottsligheten. Det är ändå ett självklart rättvisekrav att grova narkotikabrottslingar straffas. Genom de ökade polisinsatser som kommissionen föreslagit - och som delvis redan genomförts - kommer dock i framtiden väsentligt fler att dömas för narkotikabrott både när det gäller den verkligt grova brottsligheten och i samband med ingripanden mot gatulangningen. Frågan är vad man skall göra med dem.

Narkotikasmuggling och narkotikahandel som sker i stor skala är brottslighet av en mycket grov art som lätt kan få maffialiknande former. Den medför lidanden och skador för många människor, särskilt unga. Det är därför naturligt att de som gjort sig skyldiga till denna typ av brott får mycket långa fängelsestraff. Sådana straff utdöms också av våra domstolar

och det finns ingen anledning att ändra vare sig straffskalor eller domstolspraxis för denna brottslighet.

Däremot är det kommissionens mening att ett mellanskikt av narkotikabrottslingar i dagens läge får alltför stränga straff. Det gäller sådana som själva är narkotikamissbrukare och som ägnar sig åt langning i mindre skala för att finansiera sitt missbruk. När dessa grips efter att ha hållit på med sin verksamhet under en längre tid har denna sammanlagt kommit att omfatta betydande kvantiteter. Med den alltför starka anknytning till mängden hanterad narkotika som hittills kännetecknat domstolarnas straffmätning har dessa kommit att få fängelsestraff som varit för långa i förhållande till brottens straffvärde. Det är kommissionens bestämda uppfattning att domstolarna - även om det otvivelaktigt är svårt - måste försöka komma bort från mängdtänkandet i narkotikamål och mer anknyta till andra kriterier som t ex vinningsmotiv, förslagenhet, kundkrets (nyfikna ungdomar), försäljningsmiljöer (skolgårdar) etc.

I den andra änden av straffskalan bör enligt kommissionens mening i princip inte några former av innehav av narkotika lämnas ostraffade. Samhället bör i alla sammanhang markera sitt ogillande av varje form av illegal narkotikahandling. Samtidigt bör man - liksom vid annan brottslighet - så långt som möjligt avhålla sig från frihetsstraff när det gäller lindrigare former av narkotikabrottslighet. De som begår dessa brott är i regel själva missbrukare och de bör vid sidan av en straffrättslig reaktion som en markering av samhällets ogillande få stöd och hjälp för att komma ifrån sitt missbruk.

När det gäller reaktionen mot lindrigare former av narkotikabrottslighet är enligt kommissionens mening

böter en lämplig påföljd. Kommissionen vill understryka att den hyser ringa tilltro till möjligheten att finna nya straffformer som skulle bättre än de nuvarande kunna avhålla från narkotikabrott. Förslag om olika former av tvångsarbete och liknande hör enligt kommissionens uppfattning inte hemma i en seriös diskussion.

Missbruket som sådant - till skillnad från innehav och annan hantering av narkotika - bör enligt kommissionens mening lämnas utanför det kriminaliserade området. Skälen härtill är främst dels att vi i annat fall skulle kunna avhålla missbrukare från att söka vård för sitt missbruk av rädsla för att ange sig för brott, dels att en kriminalisering av missbruket skulle framtvinga en omfattande och av flera skäl icke önskvärd hantering av urinprov i polisens utredande verksamhet samtidigt som reaktionen - när annan hantering av narkotika inte kan påvisas - endast kan bli ett lindrigt bötesstraff.

4.4.5 Kriminalvård och narkotikamissbruk

Få frågor - om någon - har präglat utvecklingen inom kriminalvården under senare tid i samma utsträckning som narkotikafrågan. Den har legat bakom merparten av de ändringar som har gjorts i lagstiftningen under de senaste åren och även i övrigt dominerat planering och utveckling.

Så gott som alla tunga missbrukare hamnar förr eller senare - för det mesta återkommande - inom kriminalvården. Häktena är säkert våra största avgiftningsstationer. En stor del av de intagna och av frivårdens klienter är missbrukare. Många är dömda för narkotikabrott. De som döms för grov narkotikabrottslighet spelar på grund av de långa strafftiderna en stor

roll för belastningen på fängelserna. Dessvärre förekommer det också narkotika i fängelserna. Knappast någon annanstans medför ett pågående narkotikamissbruk så mycket oro och vantrivsel som på fängelserna.

Detta är en utmaning. Det påpekas ofta att det är ännu svårare att godta att det finns narkotika i fängelserna där människor är inlåsta mot sin vilja och där det borde finnas rimliga möjligheter att hindra det än att det finns ute i samhället.

En sådan inställning är i grunden befogad. Å andra sidan måste det också erkännas att det är svårt att hindra narkotikan att komma in. Många fångar är missbrukare. Det är inte ägnat att förvåna att de försöker fortsätta sitt missbruk i fängelset. Uppfinningsriksdomen är stor när det gäller metoder att få in narkotikan. Ambitionerna att kontrollera måste balanseras mot andra viktiga mål. Vi får heller aldrig glömma bort att narkotika i samhället är en förutsättning för narkotika i fängelse. Den viktigaste fronten i kampen mot narkotika i fängelse går därför utanför fängelserna.

Kommissionen har för sin del uttalat att både fångar och personal har rätt till en narkotikafri och god miljö. Narkotika i fängelser - liksom på andra platser - förpestar miljön och motverkar effektivt krav på en värdig tillvaro. Inga vägar bör därför lämnas oprövade för att förhindra missbruk i fängelser. Men man måste noga pröva sin strategi och tänka efter vilka önskade effekter olika åtgärder kan medföra.

Kontrollen har - hur stark den än är - viktiga gränser och kan aldrig vara det enda medlet. Då blir den både ineffektiv och omänsklig, samtidigt. Det hänger ihop med att kontrollen aldrig kan drivas till en sådan

nivå att den blir fullständigt säker. Metoder för kontroll, som t ex visitationer och urinprov, måste kompletteras av en medveten personal som gör andra och mindre formella och regelstyrda iakttagelser.

Det leder över till något centralt.

Det är de människor som finns i fängelserna som genom sina egna insatser skall se till att narkotikan trängs ut. Det behövs en medveten och kreativ personal och det krävs att även fångarna är intresserade av en narkotikafri miljö. Och det är förmodligen många av dem egentligen, som individer. Det finns nämligen skäl som talar för att det är kollektivet snarare än individerna som kan vara svårt att hantera. Därför är det synnerligen intressant att försöka utveckla bättre och mer medvetna metoder att arbeta med fångarna som kollektiv. Det är även i det sammanhanget viktigt att ta till vara de krafter som kan finnas i personalen som kollektiv.

Både för att bli effektiv och för att motverka ett hårt och omänskligt klimat måste alltså den nödvändiga kontrollen kompletteras med positiva åtgärder. Såväl personal som fångar måste mobiliseras i försöken att tränga ut narkotikan från fängelserna. Meningsfulla fritidssysselsättningar planerade av personal och fångar gemensamt har stor betydelse. Även andra samhällsorgan och organisationer utanför fängelserna kan fylla en viktig funktion i det arbetet. Det gäller att kunna erbjuda något som är bättre än droger.

En sådan inriktning framstår med ännu större tydlighet som nödvändig inom frivården. Även om frivården också har och skall ha en kontrollerande ambition, och även om det finns skäl att i vissa avseenden höja den ytterligare, är gränserna för hur man kan komma till rätta med narkotikamissbruk genom kontroll

avsevärt snävare inom frivården än i fängelserna. Även om också frivården har vissa möjligheter att använda tvång, måste således arbetet mot narkotikamissbruk bland frivårdens klienter för att kunna leda till annat än högst tillfälliga framgångar sikta mot att mobilisera missbrukarna att själva välja drogfrihet.

Inom kriminalvården finns det alltså utrymme för både förebyggande, kontrollerande och vårdande insatser för att komma till rätta med narkotikamissbruket. Viktigt är att inom anstalter och frivård skapa en så positiv och stimulerande miljö som under givna förutsättningar är möjligt för att därmed skapa alternativ till den tristess som utgör en naturlig grogrund för drogmissbruk. Ansvar för detta vilar i första hand på dem som arbetar i fängelserna och inom frivården. De måste i sitt påfrestande arbete få den utbildning och det stöd som krävs för att de skall kunna hålla drogmissbruket tillbaka. Deras arbete måste också organiseras på ett sådant sätt att de finns till hands på tider och i situationer när fångar och andra klienter har behov av deras hjälp och stöd och när risk föreligger att narkotikahandling är på gång.

Så gott som alla tunga narkotikamissbrukare passerar - som tidigare nämnts - kriminalvården, i regel till en början som häktade. I den situationen är de på grund av frihetsförlusten, de dystra utsikterna för den närmaste framtiden och den framtvingade avgiftningen - ofta den första på lång tid - många gånger motiverade att göra något åt sitt narkotikamissbruk. Detta måste utnyttjas för att planera och genomföra en behandling mot missbruket. Det är av vital betydelse att använda tiden på häktet för förberedelser. Behandlingen bör sedan inledas redan inom kriminalvårdens ram. Så kan ske på särskilda avdelningar inom fängelserna eller inom ramen för det institut som medger vistelse utanför anstalt bl a i behandlings-

syfte. Om behandlingsarbete inleds under den tid kriminalvård pågår, är det viktigt att det inte avbryts när straffverkställigheten upphör. Här gäller i särskilt hög grad det som sägs i nästa avsnitt om vikten av eftervårdande åtgärder. De möjligheter till motivationsarbete som frihetsberövandet ger bör kunna utnyttjas för "behandlingskontrakt" som sträcker sig även efter strafftidens utgång.

Det är lätt att betrakta kriminalvården som en värld för sig. Men när det gäller kampen mot drogmisshuset liksom på andra områden är naturligtvis kriminalvården en del av samhället. Detta har kommit till uttryck i den s k normaliseringsprincipen som innebär att kriminalvårdens klienter har rätt till sociala stöd- och hjälpåtgärder på samma sätt som övriga medborgare. Även om de utgör en särskilt eftersatt grupp som behöver hjälp redan för att kunna utnyttja samhällsresurserna - en hjälp som då måste ges av kriminalvården - är det nödvändigt att hålla fast vid normaliseringsprincipen. Detta innebär att åtgärder mot narkotikamissbruk inom kriminalvården måste integreras i samhällets övriga insatser mot missbruket. Det krävs därför på detta liksom på andra områden ett nära samarbete mellan kriminalvården och andra myndigheter samt organisationer som arbetar inom narkotikaområdet. Särskilt gäller detta om förhållandet mellan kriminalvården och socialtjänsten som måste ställa upp med både motivationsarbete, behandlingsresurser och eftervård för kriminalvårdens klienter.

4.5 Vård och behandling för missbruket

Enligt våra direktiv skall frågor om vård och behandling av narkotikamissbrukare inte behandlas av oss utan inom socialdepartementet med samma tidsplan som vår. Vill man lösa narkotikaproblemet, är det emellertid

viktigt att alla berörda områden kan behandlas i ett sammanhang. Eljest är det svårt att åstadkomma en samordnad narkotikapolitik fullt ut. I en sådan ingår vård och behandling som en självklar och nödvändig beståndsdel. Under arbetets gång har kommissionen också haft många och ingående kontakter med socialdepartementet i de frågor som kommit att beröra vården.

Kommissionen har i sitt arbete också många gånger kommit in på vård- och behandlingsfrågor utifrån andra områden. Detta har föranlett en del tankar om narkomanvården som vi trots att den ligger utanför uppdraget vill redovisa. Med denna redovisning fullständig vi också vår skiss på en samordnad narkotikapolitik som sträcker sig över alla berörda samhällsområden.

Vi har framhållit att viktigast är att förebygga narkotikamissbruk. I linje härmed faller att, när tendenser till missbruk visar sig, ingripande måste ske så tidigt som möjligt. På så sätt kan de åtgärder som måste vidtas också göras på lägsta möjliga nivå. Missbrukaren behöver inte omhändertas utan kan fortsätta sitt dagliga liv med endast mindre ändringar som följer av behandlingen.

Det sagda innebär att det inte finns någon skarp gräns mellan förebyggande och vårdande åtgärder. Vården har också förebyggande karaktär genom att den missbrukare som upptäcks och får behandling kan hindras från att sprida missbruket till andra. Vården måste därför vara ett integrerat led i samhällets övriga åtgärder mot narkotikamissbruket. Detta leder i sin tur till vissa undantag i de principer som i övrigt ligger till grund för socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Vården kan inte när det gäller narkotikamissbrukare vara i alla hänseenden helt frivillig. Och sekretessen kan inte vara total. Det måste finnas

kanaler mellan olika myndigheter som sysslar med narkotikamissbruk för att hela tiden adekvata och samordnade åtgärder skall kunna sättas in mot missbruket.

Kommissionen har understrukt att narkotikaproblemet är ett komplext problem. Det finns många olika sorters missbruk. Det finns också många olika sorters missbrukare. Detta innebär att det också måste finnas många olika typer av behandling för narkotikamissbruk. Narkomanvården är ett ganska nytt vårdområde. Man kan hoppas på nya behandlingsformer som leder till allt bättre resultat och som klarar allt svårare former av missbruk. Ett intensivt metodutvecklingsarbete pågår när det gäller dessa insatser.

Varje narkotikamissbrukare måste också kunna få rätt slag av behandling vid rätt tidpunkt. Detta innebär att det måste finnas olika typer av vård och behandling som kan kombineras på det mest ändamålsenliga sättet. Det måste således finnas tillgång till behandlingshem med olika inriktning i fråga om behandlingsinnehållet, familjehem och enheter för öppen vård. Och, inte minst viktigt, vi måste förstärka vår kompetens att avgöra vilken vårdform som passar bäst i en viss situation. I nuläget tycks det finnas stora behov av att just öppenvården utvecklas och förbättras. Socialdepartementet arbetar med dessa frågor.

Det finns vidare situationer där man inte kan undvika tvång och påtryckningar i vården. Principen om frivillighet får som nämnts aldrig leda till passivitet. Enligt vår mening har den nya socialtjänstlagstiftningen inneburit att det har uppstått ett gap mellan tidiga insatser och - om dessa misslyckas - senare tvångsåtgärder. Man bör därför överväga vissa ändringar i lagstiftningen, främst i LVU, så att social-

tjänsten kan få kontakt med motvilliga 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. Vi förutsätter att socialberedningen beaktar dessa frågor i sitt fortsatta arbete.

Det är också viktigt att det inom hälso- och sjukvården finns platser för avgiftning och för motivation till en längre tids behandling. Vidare krävs en utbredd kunskap om var olika behandlingsresurser finns och vad man har att erbjuda vid främst behandlingshemmen. Inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården behövs också metoder för planering av den enskilde missbrukarens vård och för placering av honom på rätt plats. Detta kräver samarbete och samordnade insatser mellan en lång rad myndigheter och förvaltningar, t ex mellan socialtjänstens öppna och slutna vårdformer, mellan socialtjänsten och hälso- och sjukvården och områden som kriminalvård, arbetsmarknad, försäkringskassa och utbildning.

Personal som arbetar inom narkomanvården har oftast en mycket tung arbetssituation. Fenomen som tidig utbränning och stor personalomsättning är därför realiteter som försvårar en god vård. Många olika insatser måste vidtas för att motverka personalproblemen. Bl a utgör personalutbildning och fortbildning instrument som behöver uppmärksammas. Vi har också kommit till den slutsatsen att kvalificerad personalhandledning kan hjälpa upp situationen men att det råder stor brist på sådana insatser.

Liksom det är nödvändigt med tidiga insatser för att bryta missbruk är det också nödvändigt att satsa hårt på eftervårdande insatser. Dyrbara behandlingsinsatser får inte gå till spillo därför att inget sker när missbrukaren kommer ut från behandlingshemmet eller

institutionen. Ansvar för att eftervårdande åtgärder kommer till stånd ligger främst på socialtjänsten. Men eftervården kan kräva insatser nästan dygnet runt. Socialtjänstens tjänstemän kan uppenbarligen inte räkna till för de arbetsinsatser som här krävs. Detta måste ofta bli en uppgift för frivilliga krafter. I första hand har olika klientorganisationer här sin givna uppgift. Men även andra frivilligorganisationer bör kunna ställa upp för att genom kontaktpersoner eller på annat sätt ta hand om dem som under en övergångstid efter behandlingsskedet behöver stöd och hjälp för att inte återfalla i drogmissbruk.

4.6 Internationella insatser

Narkotikaproblemet är internationellt och förhållandena i andra länder och andra länders ansträngningar - eller brist på ansträngningar - får betydelse för situationen i Sverige. Sveriges internationella engagemang i narkotikafrågan är redan av den anledningen ett nödvändigt inslag i en sammanhållen narkotikapolitik. Ett mål för svensk narkotikapolitik är att påverka andra länders inställning i narkotikafrågan. Det är nödvändigt att Sveriges internationella profil i narkotikasammanhang är hög och konsekvent.

Men ett engagemang i detta arbete är samtidigt en fråga om internationell solidaritet. Allt fler u-länder har fått växande narkotikaproblem som de ofta har ännu svårare att hantera effektivt än länder som Sverige.

Sverige bör i FN och vid direkta kontakter med andra länder hårt driva kravet på att alla länder ansluter sig till FN-konventionerna mot narkotika. Konventionerna bör samtidigt skärpas. Misstänkta brott mot konventionerna måste undersökas snabbare och mer effektivt. Narkotikakontrollstyrelsen måste tydligare

och öppnare ta ställning i fråga om tillämpning av FN-konventionerna. Sverige bör på lämpligt sätt framföra kritik mot länder som inte gör tillräckligt mot produktion, handel och missbruk av narkotika. Sverige måste också verka för att narkotikafrågan skall få större uppmärksamhet inom FN allmänt sett och tas upp även i de FN-organ som normalt inte har ett direkt ansvar för narkotikafrågan.

FNs narkotikafond arbetar främst med att begränsa produktionen av narkotika i u-länder. Det sker genom brett upplagda utvecklingsprogram. Sverige bör fortsätta att ge bistånd till sådana projekt och om möjligt öka detta ekonomiska stöd. Vi bör bl a överväga att bidra till kampen mot kokainodlingarna i Sydamerika. Ett krav bör vara att produktionslandet skärper sin kontroll. Sverige bör på olika sätt kunna ge stöd också för kontrollinsatser. Ett sådant stöd behöver inte begränsas till ekonomiska bidrag utan kan också bestå av hjälp med utbildning, tekniskt material eller annat lämpligt stöd.

Det nordiska samarbetet bör också kunna stärkas ytterligare. Nordisk tull och polis bör kunna samarbeta mer både i konkreta aktioner och vid sina försök att kartlägga narkotikabrottsligheten. Man bör också överväga lagändringar som ger möjligheter för nordisk polis att arbeta i andra nordiska länder. Systemet med nordiska sambandsmän utomlands för tull och polis bör byggas ut.

Sveriges ståndpunkter i narkotikafrågan bör även spridas mer intensivt. För det krävs bl a att vi i större utsträckning utarbetar skriftligt material på andra språk.

Utrikesförvaltningen bör kunna spela en viktig roll i vår narkotikapolitik. Bl a kan ett system för

rapportering i narkotikafrågor utvecklas. Kunskaper om förhållanden och förändringar i olika länder när det gäller narkotikaproblem och narkotikapolitik är en nödvändig grund för vårt internationella agerande. En systematisk rapportering om andra länders förhållanden bör också få flera andra gemensamma effekter. Narkotikafrågan bör också kunna diskuteras vid sändebudsmöten och i utrikesdepartementets internutbildning. Vidare bör företrädare för den svenska regeringen vid framträdanden i internationella sammanhang, t ex i FN eller Europarådet, kunna ta upp olika narkotikaproblem.

5 Ansvaret för samordning

5.1 Allmänt

Kampen mot narkotikamissbruket är en angelägenhet för alla. Den måste föras på en lång rad olika områden. Det är inte möjligt för myndigheterna att på egen hand komma till rätta med missbruket. Ansvaret vilar på föräldrar och övriga anhöriga till ungdomar och andra som riskerar att dras in i missbruk likaväl som på myndigheter och på frivilligorganisationerna och deras medlemmar. Det måste vara en viktig del av opinionsbildningen mot narkotikamissbruket att sprida insikt om detta.

När det gäller statliga och kommunala myndigheters ansvar är det av grundläggande betydelse att dra upp klara gränser mellan olika myndigheters ansvarsområden för att hindra dubbelarbete eller - i värsta fall - att myndigheterna går i vägen för varandra. Samtidigt måste man se till att inte viktiga uppgifter försummas till följd av en sådan ansvarsfördelning. Ingen uppgift av betydelse för en effektiv narkotikabekämpning får falla mellan två stolar.

Vid sidan av en ändamålsenlig och klar ansvarsfördelning mellan olika myndigheter krävs självfallet samverkan. Denna samverkan skall omfatta inte bara myndigheterna utan också organisationer och enskilda som deltar i kampen mot narkotikamissbruket. All erfarenhet talar för att det därvid är nödvändigt

att i varje sammanhang och på varje nivå lägga ett särskilt ansvar på någon myndighet eller person för att samverkan verkligen skall komma till stånd.

5.2 Samordningen lokalt

Kampen mot narkotikamissbruket är på lokal nivå i första hand ett ansvar för kommunerna. I fråga om vården och vissa förebyggande insatser har naturligtvis också sjukvårdshuvudmännen ett stort ansvar.

För att klargöra ansvarsfördelningen mellan olika kommunala myndigheter och för att åstadkomma samordning mellan statliga och kommunala myndigheter, organisationer och enskilda som arbetar med narkotika-problem på lokal nivå kan kommunerna upprätta egna handlingsprogram mot narkotika, om det inte redan skett. Ett sådant bör innehålla dels en kartläggning av förekommande drogproblem inom kommunen, dels en inventering av de resurser som kan sättas in både inom socialtjänsten och inom sjukvården och andra områden för att förebygga och komma till rätta med drogmisbruk, dels även en planering av de åtgärder som skall vidtas. Att följa upp sådana program och ständigt hålla dem aktuella och levande är en annan nödvändig uppgift.

När det gäller att samordna åtgärder mot narkotikamissbruk inom kommunen bör huvudansvaret för att ett samarbete kommer till stånd ligga på socialnämnden. Denna kommer också att dra det tyngsta lasset när det gäller åtgärder för stöd och hjälp åt enskilda missbrukare. För att fylla sitt ansvar bör socialtjänsten ha till sitt förfogande socialekreterare som är specialiserade på missbruksfrågor och som arbetar ute på fältet. För att resurserna skall ge utrymme för en sådan specialiserad verksamhet torde

det krävas rationaliseringar inom socialtjänstens övriga verksamhetsområden, t ex när det gäller utbetalningen av socialbidrag.

Det ankommer knappast på en statlig utredning eller på statsmakterna att avgöra hur samordning och samverkan skall organiseras lokalt eller regionalt. Det går inte heller att fastställa en generell modell för det. Förutsättningarna för liksom behovet av samverkan mot narkotikamissbruket varierar från kommun till kommun och från region till region. Kommissionen har i en av sina promemorior (PM nr 7) presenterat exempel på olika organisatoriska lösningar. En intressant lösning finns i Örebro län där alla kommuner har inrättat lokala narkotikagrupper. Grupperna består av en socialarbetare (huvudansvarig i gruppen), en polis, en person från vardera fritidssektorn och skolan samt en förtroendevald. Avsikten är att de lokala narkotikagrupperna skall ha det övergripande ansvaret för de lokala insatserna när det gäller ungdomar under 20 år. De har också ansvaret för samordning av de lokala resurserna och ett utbildnings- och informationsansvar till övriga medarbetare inom det egna kompetensområdet. Liknande grupper finns på andra håll och bör kunna inrättas i de kommuner som har behov av en ökad samordning i samband med att man utarbetar eller konkretiserar sina handlingsprogram.

5.3 Samordningen centralt

5.3.1 Tidigare samordningsinsatser

I december 1968 presenterade regeringen ett program i tio punkter för att bekämpa narkotikamissbruket. Ett resultat av programmet var att ett särskilt organ - samarbetsorganet för bekämpande av narkotikamissbruket (SBN) - tillsattes. SBN fick till uppgift att

noga följa utvecklingen, samordna myndigheternas insatser och ta initiativ till åtgärder mot missbruket. Som ledamöter i organet ingick rättschefen i justitiedepartementet, ordförande, generaldirektörerna i GTS, KVS, SÖ och socialstyrelsen, rikspolischefen, RÅ, universitetskanslern samt förbundsdirektörerna för kommunförbundet och landstingsförbundet.

År 1973 inrättades BRÅ, först som en kommitté och efter ett år som en statlig myndighet. SBNs uppgifter överfördes i samband med det till en av BRÅ tillsatt narkotikagrupp. Gruppen fick till uppgift att noga följa utvecklingen inom och utom riket på narkotikaområdet bl a genom lägesrapporter från de olika medlemmarna i arbetsgruppen och genom de frekvensstudier som olika myndigheter då lät genomföra över narkotikamissbrukets utbredning inom olika befolkningsgrupper. Gruppen skulle vidare verka för samordning av olika myndigheters insatser på narkotikaområdet och för en samordning mellan myndigheters och olika organisationers insatser.

Gruppen skulle också vara svenskt samordningsorgan för det internationella samarbetet på narkotikaområdet. Gruppens ordförande skulle vara kontaktman för Sverige i det nordiska samarbetet på narkotikaområdet. Rättschefen i socialdepartementet var ordförande i arbetsgruppen. Som ledamöter ingick tjänstemän i berörda departement och myndigheter samt de båda kommunförbunden. Sekretariatsarbetet i gruppen utfördes inom socialdepartementet.

Våren 1977 tillsattes ledningsgruppen för narkotikafrågor. Ledningsgruppen hade i uppdrag att fram till årsskiftet 1977/78 föreslå och initiera ytterligare insatser mot narkotikamissbruket och verka för samordning av insatserna inom narkotikaområdet. Ledamöter

i gruppen var statssekreterarna i social- och justitiedepartementen, generaldirektörerna i GTS, KVS, socialstyrelsen och SÖ, rikspolischefen, RÅ samt förbunds- direktörerna i kommunförbunden. De representerade således i huvudsak samma myndigheter som ingick i BRÅs narkotikagrupp. Ledningsgruppen kom därför i praktiken att ta över BRÅ-gruppens roll under år 1977.

5.3.2 Nuvarande förhållanden

I samband med att ledningsgruppen avslutade sitt arbete och efter propositionen (1977/78:105) med anledning av ledningsgruppens förslag nybildades narkotikagruppen i BRÅ under år 1978. Antalet ledamöter i gruppen utvidgades varvid bl a arbetsmarknadsstyrelsen och arbetsmarknadens parter (LO, TCO, SACO/SR och SAF) kom att ingå med representanter. Även efter nybildningen har arbetet i gruppen huvudsakligen letts från socialdepartementet genom att såväl ordföranden som sekreteraren varit tjänstemän i departementet.

Narkotikagruppen fick i uppdrag att följa upp de olika verksamheter som initierats av ledningsgruppen. Som ett led i denna uppföljning har gruppen gjort två rapporter, Lägesrapport om vissa insatser inom narkomanvården, som publicerades år 1979, och Myndighetenas insatser mot narkotikamissbruk (BRÅ-S 1982:1). I rapporterna redovisas hur det niopunktsprogram som ledningsgruppen föreslog fullföljdes. Gruppen har dessutom utarbetat visst faktamaterial om narkotika och narkotikamissbruk. Den viktigaste delen av narkotikagruppens arbete har efter hand dock blivit att berörda myndigheter och departement har kunnat informera varandra om hur de uppfattar narkotikasituationen och om vilka åtgärder de planerar att vidta.

5.3.3 Samordning i framtiden

BRÅ-gruppen har alltså tjänat som ett forum för information mellan olika organ med arbetsuppgifter inom narkotikaområdet. I den meningen har indirekt en samordning kunnat ske. Någon direkt samordnande verksamhet har dock inte bedrivits och man har inte haft ambitionen att ta initiativ i det hänseendet.

Kommissionen anser för sin del att det direkt samordnande arbetet behöver intensifieras. BRÅ-gruppens konstruktion främjar knappast en aktiv, initiativrik och intensiv samordningsverksamhet. Även om gruppens ordförande och sekreterare är tjänstemän i regeringskansliet, har ansvaret legat på en myndighet utan direktivrätt till andra myndigheter. Gruppens ledamöter har inte heller haft mandat att på resp myndighets vägnar ta ställning till förslag om t ex ändrade arbetsrutiner eller nya insatser. Verksamheten har kommit att präglas av bedömningar av det aktuella läget och redogörelser för genomförda eller planerade insatser.

Den aktivitet som behövs kan enligt vår mening knappast komma till stånd och bestå, om inte ett formellt ansvar för samordningen på narkotikaområdet läggs på ett organ inom regeringskansliet. Ytterligare skäl för detta är att narkotikafrågan är en i grunden politisk fråga som rör åtskilliga sektorer och att det slutliga ansvaret självfallet vilar på regeringen och inte på någon enskild myndighet.

Inom regeringskansliet finns ett ansvar för narkotikafrågan inom många departement. Justitiedepartementet svarar för rättsväsendet, utrikesdepartementet för våra internationella kontakter, socialdepartementet för socialtjänst, hälso- och sjukvård och droginformation samt utbildningsdepartementet för utbildnings-

frågor. Finansdepartementet har ansvar för tullens verksamhet och för landets finanser. Även andra departement är inblandade. Hittills har ett samordningsansvar i narkotikafrågor åvilat socialdepartementet. I den nuvarande regeringen är det hälso- och sjukvårdsministern som har detta ansvar.

Kommissionen har övervägt om det finns skäl att göra någon ändring härvidlag men kommit fram till att så inte bör ske. Ansvaret inom regeringen för en samordning av narkotikapolitiken bör alltså även i fortsättningen åvila ett statsråd i socialdepartementet.

En mindre grupp bör utses för att svara för det praktiska arbetet. Gruppens kärna bör vara företrädare - lämpligen på enhetschefsnivå eller motsvarande - för de närmast berörda departementen. Enligt kommissionens mening bör i gruppen alltid ingå en person från justitiedepartementet och en från socialdepartementet. Representanterna bör utses av resp statsråd.

Vid behov skall naturligtvis företrädare för andra berörda departement och myndigheter delta i detta centrala samordningsarbete. För att det praktiska arbetet skall kunna fungera smidigt bör dessa utse var sin kontaktperson i narkotikafrågor. De departement som det då närmast är fråga om är utrikesdepartementet, finansdepartementet och utbildningsdepartementet. Vissa viktiga myndigheter som socialstyrelsen, RPS, GTS och SÖ bör också ha sådana kontaktpersoner. Samordningsgruppen bör ta de initiativ som erfordras. Socialdepartementets representant bör vara sammankallande i gruppen. I och med att gruppen inrättas bör BRÅs narkotikagrupp upphöra.

Om arbetet i gruppen skall kunna bedrivas aktivt och effektivt, krävs att gruppen får sekretariatsresurser till sitt förfogande. Enligt kommissionens mening

torde det normalt räcka med att en handläggare på heltid kan ägna sig åt detta arbete. En särskild tjänst bör inrättas. Mot bakgrund av att ansvaret för samordningsarbetet bör ligga inom socialdepartementet, bör tjänsten placeras inom detta departement.

Kommissionen vill speciellt understryka att det, för att det nödvändiga arbetet med att aktivt samordna narkotikapolitiken skall kunna göras, är det nödvändigt att den tjänst som inrättas blir en särskild tjänst just för detta ändamål. Den som skall ha denna uppgift skall inte samtidigt behöva ha ansvar för löpande ärenden inom departementet utan helt och hållet kunna ägna sig åt det arbete som rör själva samordningen. Med tanke på att tjänsten placeras inom socialdepartementet måste man när tjänsten tillsätts fästa särskilt avseende vid att den som får tjänsten behärskar eller snabbt kan sätta sig in i också de frågor som ligger inom andra departement. Samordningsorganet kommer annars lätt att gå miste om den sakliga auktoritet som är nödvändig för att det skall kunna fungera.

Den samordning som behöver åstadkommas varierar i hög grad såväl mellan som inom olika sektorer. Den varierar sannolikt också i stor utsträckning i tiden. Hur det praktiska arbetet skall genomföras torde det därför inte gå att lägga fast i förväg. Kommissionen anser att regeringen utifrån de rådande förhållandena från tid till annan skall besluta om vilka frågor och insatser som skall prioriteras i gruppens arbete. Det blir sedan gruppens uppgift att avgöra i vilka former arbetet skall genomföras och vilka samordningsinsatser som behövs. Ett lämpligt sätt att genomföra insatser som kräver samordning kan vara att tillfälliga arbetsgrupper bildas under den formellt ansvariga gruppen

i regeringskansliet. Som ett exempel på hur samarbetet bör kunna genomföras kan nämnas vårt förslag i PM nr 10 om planeringen för Sveriges internationella agerande på narkotikaområdet. Detta bör således ses som en del av det totalt samordnande arbete som gruppen ansvarar för. På liknande sätt kan arbetsgrupper bildas - tillfälligt eller för längre tidsperioder - för att genomföra nödvändiga samordningsinsatser på andra områden. I dessa arbetsgrupper bör självfallet företrädare för myndigheter och organisationer, t ex arbetsmarknadens parter och kommunförbunden, ofta ingå.

5.3.4 Det fortsatta arbetet

Av tidigare lämnade beskrivningar ser det ut som om den narkotikapolitik som bedrivits i landet under de senaste åren är på rätt väg - i synnerhet om man gör jämförelser med den internationella utvecklingen. Enligt vår bedömning är det bara det trägna vardagsarbetet på alla fronter som kan tränga tillbaka drogmissbruket. Antagligen är det främst det ständiga arbetet av skola, socialtjänst, frivilligorganisationer, polis, tull och alla andra som sysslar med narkotikaproblemet som har lett till att vi trots allt kan ha ett hopp om att hålla narkotikasituationen under kontroll. Det centrala samordningsarbetet måste inriktas på att vi fullföljer den process som pågår.

Enligt kommissionens mening är det alltså lämpligt att regeringen från tid till annan, förslagsvis en gång om året, anger vilka insatser regeringskansliets samordningsorgan särskilt skall prioritera under den närmaste tiden. På så sätt kan gruppens arbete få den stadga som behövs och den auktoritet som är nödvändig för ett framgångsrikt arbete. En del sådana frågor blir naturliga konsekvenser av kommissionens

arbete och förslag. I det här avsnittet skall vi ange frågor som enligt vår uppfattning är särskilt angelägna.

För att kunna bedöma vilka insatser som behöver göras måste vi fortsätta att öka våra kunskaper om narkotika-problemet i olika avseenden. Utan ordentliga insikter är det inte möjligt att föra en framgångsrik narkotikapolitik. I det föregående har vi därför lämnat förslag om att utveckla drogforskningen och om att göra andra insatser som behövs för att öka vår kunskap. En viktig uppgift för den centrala samordningsgruppen blir att verka för ökade forskningsinsatser inom drogområdet.

Ett löpande inslag i arbetet mot narkotikan måste härvid också vara att på lämpligt sätt bevaka missbruksutvecklingen. Men det direkta rapportering och redovisande ansvar som BRÅs narkotikagrupp har haft i detta avseende bör inte falla inom ramen för den centrala samordningsgruppens uppdrag. Detta arbete kan med kommissionens förslag i stället fullgöras av det nya organ som har diskuterats i kapitel 3. Gruppen i regeringskansliet bör dock bevaka att arbetet i organet kan komma i gång snabbt och verka för att organet får erforderliga resurser. Gruppen blir också en naturlig adressat för organets regelbundna redovisningar.

Just nu är det också viktigt att följa utvecklingen när det gäller vissa narkotikapreparat. Detta gäller främst kokainet där situationen på världsmarknaden är mycket oroande. Vi måste ha en säker kunskap om vad som händer beträffande kokainmissbruket i Sverige och ha ett åtgärdsbatteri i beredskap, om det skulle börja öka.

Kommissionen har i sitt arbete kommit att högt värdera det arbete med lokala handlingsprogram som förekommer i olika sammanhang. Gruppen bör således överväga vad staten kan göra för att ytterligare stimulera detta arbete på kommunal nivå bl a inom skolan. Också de program som vi diskuterat för kriminalvården och de militära förbanden är viktiga inslag i narkotikapolitiken och bör därför utarbetas snarast möjligt.

Den känsliga och viktiga frågan om ett fördjupat samarbete och en klarare arbetsfördelning mellan tull och polis bör vara en annan central uppgift för regeringens samordningsgrupp. Detsamma gäller att bevaka att narkotikabekämpningen beaktas tillräckligt vid den omorganisation av polisen som är på väg.

En tidig uppgift bör vara att förbättra greppet över den internationella mötesverksamheten på narkotikaområdet och verka för bl a konsekventa instruktioner till svenska representanter. Ett blivande nordiskt handlingsprogram och en utbyggd rapportering från utrikesförvaltningen bör också följas upp.

Av det internationella läget måste vi dra den slutsatsen att det krävs en ständig vaksamhet när det gäller drogmissbruket. Inte för ett ögonblick får vi slå oss till ro med vad vi uppnått eller tror oss ha uppnått. Inte ett ögonblick får vi inbilla oss att vi snabbt kan få slut på missbruket. Den omständigheten att vi inte får slut på missbruket får inte heller medföra att vi tappar intresset för att fortsätta den ständiga kampen. Den centrala samordningsgruppen måste ta ett huvudansvar för detta.

Vi anser således att det i stort sett gäller att med konsekvens och skärpa fortsätta kampen mot narkotikan och att det i huvudsak måste ske genom att fortsätta

på den redan inslagna vägen. Men samtidigt måste vi hela tiden försöka att göra våra metoder bättre, vid behov satsa större resurser på kampen mot narkotika än nu och se till att alla insatser samverkar med varandra. Det gäller att skapa största möjliga effekt med de insatser som görs genom en planerad samverkan i narkotikapolitiken.

På detta sätt måste vi fortsätta att arbeta under en överskådlig framtid. Med denna arbetsmetod är det nödvändigt att vid återkommande tillfällen stämma av narkotikapolitiken i dess helhet. Vid sidan av att ständigt följa narkotikamissbrukets utveckling måste vi med jämna mellanrum också göra en lägesbestämning i större skala. Då skall så långt det är möjligt också kontrolleras om de använda metoderna fortfarande är effektiva och om de också fortfarande samverkar med varandra. Om fem eller tio år kan det därför kanske vara tid för en ny narkotikakommission.

Utvärderingar på narkotikaområdet

av Eckart Kühlhorn

Utvärderingarnas begränsningar

Efterfrågan på utvärderingar av offentlig verksamhet har ökat mycket kraftigt under de senaste 15 åren. Detta måste ses mot bakgrund av att det är den starkt växande serviceverksamheten som härvid kommit i fokus. Den är nämligen såsom varuproduktionen inte självutvärderande. Ett varuproducerande företag som anpassar produktionen enligt de behov som finns får i regel sådana intäkter att verksamheten kan upprätthållas eller t o m utvidgas. Misslyckas företaget med det kommer det att krympa och det kan gå så långt att verksamheten måste läggas ned. Denna naturliga feedback mellan prestationer och sanktioner saknas i regel för serviceverksamhet; ett serviceorgan kan producera tjänster som inte efterfrågas utan att gå i konkurs och kan låta bli att producera efterlängtade tjänster. I synnerhet gäller det sådana tjänster som efterfrågas av vissa delgrupper i samhället, medan andra grupper i möjligaste mån försöker undvika att bli föremål för sådan "service". Det senare komplexa förhållandet föreligger för samhällets åtgärder mot "sociala problem" i allmänhet och mot narkotikaproblem i synnerhet.

Denna komplexitet sätter naturliga gränser för utvärderingar. Bakom samhällets åtgärder mot narkotika ligger vissa grundvärderingar och det kan inte vetenskapligt bevisas eller utvärderas om de är riktiga. Visserligen finns det ibland vissa möjligheter att genom jämförelser m m få fingervisningar om i vad mån en viss "narkotikapolitik" är mer effektiv än en annan,

men osäkerheterna i slutsatserna skulle bli mycket stora. Detta kan illustreras med ett exempel på ett strukturellt enklare område med en betydligt längre och framför allt bredare forskningstradition än narkotikafältet, nämligen forskningen om allmänpreventionen beträffande kriminaliteten. Här har man med mycket sofistikerade metoder studerat i vad mån variationer i påföljder kan åstadkomma förändringar i brottsligheten. Trots intensiv och målinriktad forskning är enligt en amerikansk kommitté, bestående av mycket ansedda forskare, resultaten så mångtydiga, att de inte kan bilda underlag för kriminalpolitiska beslut (Blumstein m fl, 1979).

På narkotikansidan skulle det yttersta kriteriet för en bedömning av åtgärderna vara i vad mån antalet nyttillkomna missbrukstillfällen i Sverige under en given tidsperiod (incidens) förändras. Eftersom incidensen av missbruk påverkas endast delvis av narkotikapolitiska åtgärder skulle vi även under ideala förhållanden inte ha några tillfredsställande metoder att bedöma effekten av narkotikapolitiken. Som exempel vill jag nämna en svensk avhandling om narkotikapolitiken (Bejerot, 1975). Bejerot uppger att han haft ideala villkor, nämligen ett kvalitativt acceptabelt mått på incidensen i Stockholm samt på åtgärdssidan "unik gynnsamma möjligheter" för att studera hur växlingen mellan permissivitet och restriktivitet i den svenska narkotikapolitiken åter speglas i förändringar i injektionsmissbruket (s 239).

Sett som utvärdering av svensk narkotikapolitik är Bejerots resultat inte övertygande. Amerikanska forskare har visat för åtminstone heroin, att missbruksutvecklingen både på lokal och regional nivå ungefär har det förlopp som Bejerot visar för injektionsmissbruk över huvud taget i Stockholm, oberoende vilken specifik drogpolitik som bedrivs (Chambers & Hunt, 1975). (Att Bejerots analys inte har den

precisionsgrad som krävs för att dra slutsatser om narkotikapolitikens effektivitet betyder inte att den inte ger ett underlag för att formulera rimliga teser om i vad mån en uppstramning av kontrollåtgärderna ledsagas av en ökning eller en minskning av narkotikaproblemet.)

Även i perspektivet att vi skulle få ideala möjligheter att kunna mäta både interventioner mot narkotika och incidensen av missbruket skulle vi få stora svårigheter att på en generell nivå kunna utvärdera narkotikapolitiken. Här finns det för en överskådlig framtid en definitiv gräns. Det innebär dock inte att frågan om generella incidensmått på drogmisbruk kan läggas åt sidan. För det första finns det ett legitimt kunskapsbehov om missbruksutvecklingen, helt oberoende av att man inte vet i vad mån samhälleliga åtgärder har varit effektiva eller ej. För det andra kan incidensmått på regional nivå bli aktuella för utvärderingsverksamhet. Man kan ju tänka sig att starta försöksverksamheter på regional nivå av så genomgripande karaktär, att det inte förefaller vara orimligt att missbruksincidensen påverkas även på kort sikt. Sådana försök är utvärderbara men de förutsätter då incidensmått för själva försöksområdet och åtminstone ett kontrollområde.

Olika ambitionsnivåer för utvärderingar

Det finns ingen standardmetod inom utvärderingsområdet som är lämplig för alla typer av åtgärder. Det är snarare så att varje åtgärdsprogram kräver en skräddarsydd utvärdering. Dessa skräddarsydda utvärderingar är i sin tur beroende av vad som är rimligt med hänseende till vissa insatser och vad som är möjligt när det gäller tekniker och kostnader för utvärderingen. Principiellt kan man skilja mellan processnivå och resultatnivå. Tyngdpunkten i utvärderingar av process-typ ligger i att kunna identifiera själva åtgärderna

på olika organisatoriska nivåer, medan effektutvärderingen ger information om i vad mån åtgärderna i fråga lett till vissa effekter. I själva verket innehåller de resultatorienterade utvärderingarna för det mesta också omfattande analyser av processdata, eftersom det blir vanskligt att fånga in effekter om åtgärderna bakom inte blir identifierade.

Både på processnivån och resultatnivån kan utvärderingar besvara olika frågor som ligger på olika ambitionsnivåer. För att åskadliggöra vissa problem på dessa nivåer vill jag diskutera två imaginära åtgärder inom det drogpolitiska fältet i ett förenklat utvärderingsteoretiskt perspektiv. Efter denna exemplifiering vill jag ta upp några frågor som berör dessa exempel generellt.

I det första imaginära exemplet har man i ett visst polisdistrikt intensifierat polisåtgärderna mot gatulangningen. På processnivå är tre frågor härvid av intresse, nämligen åtgärdernas intensitet, kvalitet och målgrupperna för åtgärderna. Vi kan då kartlägga hur ofta man besöker vissa utsatta platser, hur ofta man får tag i langare, hur mycket narkotika de medför och hur narkotikalangarna ser ut i olika avseenden. I vissa fall kan vi också se efter, om de faktiska insatserna svarar på ett rimligt sätt mot de planerade resp mot de resurser som reserverats för dessa åtgärder. Om vi nu utrett alla dessa frågor, kan vi ge en god beskrivning av de åtgärder vi har satt in, men inte över deras effekter. För att få veta effekterna måste vi ta reda på, om gatulangningen i målområdet förändrats. Detta måste ske inom ramen för ett mätförfarande som i möjligaste mån är oberoende av åtgärderna, exempelvis genom direktobservation av strategiska platser för langning - inte endast de som är föremål för polisinsatser och inte heller vid sådana tidpunkter då polisinsatser är aktuella. Sådana

oberoende mått kallas för icke-reaktiva, själva mätförfarandet påverkar inte situationen (vilket åtgärderna gör). Paradexempel för behovet av sådana av åtgärder oberoende mått är ständiga hastighetskontroller på vissa platser. Sett från processnivå är det en genomgripande åtgärd, endast några få fordon kör för fort vid kontrollpunkten. Sett från effektsynpunkt - och då är inte åtgärden utan fordonsförarnas benägenhet att hålla hastighetsbegränsningen i perspektivets slutpunkt - visar erfarenheten på grundval av icke-reaktiva mått att åtgärden är tämligen ineffektiv när bilförarna är utanför synhåll av kontrollerna. Från regeln att slutsatser på processnivån inte ger möjligheter att dra slutsatser på resultatnivån finns det ett viktigt undantag. Om åtgärderna inte kan realiseras eller om de endast har en mycket marginell massivitet kan de inte ge utslag på effektsidan. I följande tablå sammanfattas det första exemplet.

Exempel 1: Polisiära insatser mot gatulangning

Åtgärder	Utvärderingsindikatorer
<u>Processnivå</u>	
1. Åtgärdernas kvantitativa intensitet	Hur många insatser under en given period i ett visst område?
2. Åtgärdernas kvalitativa karaktär	Hur många försäljare med vilken typ av narkotika har tagits?
3. Målgrupperna för åtgärderna	Vilken typ av narkotikaförsäljare, nationalitet m m har tagits?

<u>Effektnivån</u>	
1. Kvantitativt och kvalitativt på konsumentnivå	I vilken utsträckning kan vilken typ av narkotika köpas på offentliga platser?
2. Långsiktiga effekter på konsumentnivå	I vad mån förändras gatulangningen när insatserna har upphört?

Det andra imaginära exemplet gäller en utökning av vårdplatser för narkomaner. På processnivå kan vi reda ut åtgärdernas kvantitativa och kvalitativa dimensioner. Genom att analysera beläggningsen både med avseende på vårdtider och vårdtagarnas sammansättning får vi grepp om målgrupperna. Kunskaper om beläggningsen m m räcker emellertid inte till för att bedöma åtgärdernas effekter. Man vet inte i vad mån de nya vårdplatserna faktiskt innebär ett tillskott i vårdkonsumtion för narkomaner. Det kan ju tänkas att de vårdsökande narkomanerna fått den vård de behöver även dessförinnan, men då kanske inte på sjukhus eller vårdenheter som inte speciellt var avsedda för narkomanvård. I motsats till vårt första exempel är det dock i det här fallet mycket enklare att få icke-reaktiva indikatorer på effektivitet, eftersom sjukvårdsdata kan erhållas ur olika register, oberoende av diagnosen. Vill man däremot utvärdera vårdkonsumtion på en betydligt högre ambitionsnivå kommer frågan upp om vården påskyndar rehabiliteringen. Detta skulle kräva en betydligt mera komplicerad forskningsinsats. Vårt andra exempel sammanfattas i följande tablå.

Exempel 2: Ökning av antalet vårdplatser för narkomaner

Åtgärder	Utvärderingsindikatorer
<u>Processnivå</u>	
1. Åtgärdernas kvantitativa karaktär	Hur många vårdplatser har tillkommit och var?
2. Åtgärdernas kvalitativa karaktär	Vilken typ av vårdplatser har tillkommit?
3. Målgruppsanalys	Hur är beläggningsen? Hur långa är vårdtiderna? Vilka narkomaner har kommit?

Effektnivån

- | | |
|---------------------------------|---|
| 1. Kvantitativt och kvalitativt | Hur många av narkomanerna i upptagningsområdet får vård? Vilka typer av narkomaner? |
| 2. Långsiktiga effekter | I vad mån påverkas narkomanernas rehabilitering? |
-

Det bör nämnas att de två exemplen inte på något sätt ger en uttömmande belysning av utvärderingsverksamhetens möjligheter och räckvidd. De visar endast den systematik som erfordras. I detta sammanhang bör nämnas att det finns exempelvis en viktig diagnostisk dimension. Den innebär att man med hjälp av en noga analys av verksamhetens mål och medel samt resultaten av liknande utvärderingar i litteraturen bedömer verksamhetens möjligheter. Vidare finns det på processnivån en "monitoring" dimension: man kontrollerar fortlöpande om verksamheten utvecklas sig enligt de stipulerade riktlinjerna. Även på resultatnivån har det funnits liknande tankegångar. Genom aktionsforskning skall utvärderaren vara med och förbättra åtgärderna; han eller hon skall inte endast utvärdera utan bedriva förändringsarbete.

Denna tankegång förutsätter, om den skall realiseras, i det närmaste ideala möjligheter att snabbt mäta effektiviteten av verksamheten. Vidare måste då verksamheten ha en sådan karaktär att utrymmet för förbättringar är obegränsat samtidigt som de i verksamheten engagerade har tilltro till förändringsarbetarens förslag. På narkotikaområdet torde emellertid sällan alla dessa villkor vara uppfyllda.

Några speciella problem för utvärderingar

I de två exemplen finns det några frågor som närmare måste diskuteras generellt. Nya åtgärder måste identifieras och isoleras från de gamla, om de skall utvärderas. Eftersom de nya åtgärderna brukar ingå som en integrerad del i ett redan befintligt åtgärdssystem, måste utvärderingar i regel ske på så sätt att åtgärdsystemet både före och efter insatsen av de nya åtgärderna studeras. Analysen av systemet före insatsen av de nya åtgärderna kallas för ex-ante-analys och den behövs i regel redan för utvärderingarna på processnivå. På resultatnivån räcker det i allmänhet inte till med att göra en analys före och en efter insatsen, eftersom samhällsförhållanden mellan dessa två tidpunkter förändras - det krävs också analyser i kontrollenheter där dessa nya åtgärder inte blir införda. Den här beskrivna ansatsen med före- och efteranalyser samt försöks- och kontrollenheter kallas för pseudoexperiment eller fältexperiment. Generellt kan sägas att ju mera genomgripande och koncentrerade nya åtgärder är, desto större är möjligheterna att göra avkall från kravet på omfattande ex-ante-analyser och mätningar i kontrollenheter. Erfarenheter av utvärderingsverksamhet visar emellertid att det innovativa i åtgärderna är på målsättningsnivån betydligt större än som man kan förverkliga på den materiella och organisatoriska nivån.

De här beskrivna problemen för framför allt de resultatorienterade utvärderingarna ställer sålunda stora krav på beslutsfattare inom det narkotikapreventiva området. Sett från verksamhetsperspektivet kan det upplevas som irriterande att man måste vänta med insatser av efterlängtade åtgärder tills de rådande förhållandena är kartlagda. Vidare kan det kännas som föga motiverat att några viktiga insatser endast skall göras i ett område eller i en sektor av en organisation, eftersom utvärderarna vill ha en kontrollenhet.

De här nämnda problemen ger vid handen att utvärderingsarbete alltid kommer att vara en kompromiss mellan det praktiskt möjliga och det som krävs utvärderings-tekniskt för vissa typer av slutsatser. Vidare kommer av dessa skäl många utvärderingar att stanna på processnivån. Det bör dock nämnas att processnivån har många ambitionsnivåer och ej sällan är en utvärdering här fullt tillräcklig.

I USA har framför allt inom kriminalvården stora projekt initierats, som inneburit att en organisation maximerat sina resurser för att åstadkomma bättre effekter. Denna maximering av åtgärder har utformats som fältexperiment och utvärderats efter konstens alla regler. Överlag har dessa experiment visat att åtgärderna inte lett till bättre resultat. Med denna bakgrund har en amerikansk kommitté med ansedda forskare dragit upp riktlinjerna för ändamålsenligt reform- och utvärderingsarbete (Martin m fl, 1981). En av grundtankarna härvid är att man arbetar mer successivt och partiellt: man undersöker för vilka målgrupper en viss typ av åtgärd är till gagn och för vilka inte, men utan att göra avkall på kraven för vetenskaplighet i utvärderingsförfarandet.

Mot denna bakgrund är det uppenbart, att många åtgärder inte är utvärderingsbara. Här återfinner man framför allt de åtgärder som anses ha de väsentligaste verkningar på andra individgrupper än de som är föremål för dem - t ex den avskräckande verkan av fängelsestraff mot narkotikabrottslingar. Vidare blir det svårt att utvärdera åtgärder, där effekten inte kommer direkt efteråt och dessutom står i samspel med andra okontrollerbara faktorer, t ex narkotikaundervisningens effekter på moralbildningen. För det tredje kan man inte utvärdera effekterna av mycket små, kontinuerliga förändringar av åtgärdssystemet, eftersom indikatorerna för effekterna är för grova för att fånga upp smärre effektändringar.

Det bör dock nämnas att för det resultatorienterade utvärderingsarbetet, oberoende av om det bedrivs successivt eller enligt resursmaximeringsprincipen, står vissa incidensmått för narkomani i perspektivets slutpunkt. Ju mer probleminriktade åtgärderna i fråga är, desto större är därutöver behovet att inom ramen för forskningen kunna identifiera individerna bakom incidensmått, eftersom målgruppernas egenskaper i olika avseenden måste kunna utredas.

I detta sammanhang kan generellt sägas, att våra nuvarande incidensmått inte uppfyller dessa krav samtidigt som det finns få röster som gör gällande, att samhällets individbaserade registreringsverksamhet skall utökas. När det gäller att hitta en kompromiss mellan det vetenskapligt nödvändiga och politiskt-administrativt genomförbara bör beaktas, att amerikanska s k "snöbolls-sampel" visar att de flesta narkomanerna efter en relativt kort missbrukstid kommer i kontakt med myndigheterna, speciellt polisen. Sett i detta perspektiv förutsätter resultatorienterat utvärderingsarbete inte en kontinuerlig registrering, utan endast att man vid vissa tillfällen i vissa områden i samband med utvärderingsarbetet tillvaratar möjligheterna att identifiera narkomaner, i huvudsak dels genom stickmärkeskontroll vid anhållandet genom polisen, dels genom att identifiera de som under narkomani diagnos intagits på slutna sjukvårdsinrättningar. Det bör med all tydlighet sägas, att resultatorienterat utvärderingsarbete endast blir möjligt och meningsfullt om något så när tillförlitliga incidensmått kan erhållas. Undantag från denna incidensdoktrin gäller antingen för mycket speciella verksamheter eller för åtgärder mot speciella lokala grupper.

Beträffande incidensproblemet bör också belysas ett argument från den allmänna debatten. Det har hävdats, att summan av olika typer av mått på narkomanincidensen

kan ge en något så när hygglig bild, även om vart och ett av måtten är bristfälligt. Detta påstående stämmer emellertid endast under villkoret att bristerna i vart och ett av måtten är slumpmässiga och att man känner till de eventuella systematiska skillnaderna mellan måtten. Våra nuvarande mått uppfyller inte dessa villkor och totalbilden blir inte klarare genom att man analyserar fler indikatorer. (Redan det sunda förnuftet säger, att en imaginär marsmänniskas rekonstruktion av en människoskalle inte blir bättre ju fler däggdjursskallar han eller hon analyserar.)

Några organisatoriska principer

Utvärderingsverksamhet, speciellt när det gäller den resultatorienterade sektorn, måste ses som en framtidsinvestering. Det krävs en lång serie av erfarenheter, kunskaper för att utveckla användbara traditioner, dvs man kan inte vänta sig banbrytande resultat inom en nära framtid. Vidare kan utvärderingar inte ersätta politiska värderingar och inte heller det sunda förnuftet och den erfarenhet som beslutsfattare dagligen måste använda för att driva verksamheter.

För det andra är det sannolikt att intressekonflikter mellan för en verksamhet ansvarig och utvärderingar kan uppstå, när resultatorienterade utvärderingar visar att resultaten av åtgärderna är klena t ex om resultaten uppfattas som ett hot mot en verksamhets strävan att expandera eller åtminstone att bevara sina resurser.

För det tredje förutsätter många utvärderingar, att indikatorerna baseras på icke-reaktiva mått. Detta innebär att uppgifterna måste hämtas från källor som ligger utanför de verkställande myndigheternas domäner.

För det fjärde förutsätter den resultatorienterade utvärderingsverksamheten vissa fältexperimentella

hänsynstaganden. Dessa kan ligga ovanför den nivå där den verkställande myndigheten har möjligheter att fatta beslut och vidare kan de inkludera många olika verksamheter med många beslutsfattande organ.

Dessa fyra förhållanden talar för principen att utvärderingsverksamhet bör organisatoriskt vara oberoende av verkställighetsorgan.

Emellertid är utvärderingsverksamhet inte heller någon intern forskningsangelägenhet. Det måste ställas stora krav att ha kunskaper om myndigheternas sätt att fungera och av olika åtgärder på det preventiva området, inom rättsväsendet, på skolsidan, inom sjukvården och på behandlingssidan. Det är orimligt att tro, att en utvärderingsorganisation förutom forskningskompetens också kan samla en hög kompetens på alla dessa områden. Vidare ligger också beslut om försöksverksamheter utanför kompetensområdet för en forskningsorganisation. Allt detta talar för att en utvärderingsorganisation måste bindas till utvärderingsverksamhet och till samarbete med myndigheterna på området. Speciellt på processnivå torde en utvärderingsorganisation snarare få en rådgivande än en utvärderande roll.

Referenser

Blumstein A, Cohen J & Nagin D (eds): Deterrence and Incapacitation: Estimating the Effects of Criminal Sanctions on Crime Rates, National Academy of Science, Washington D.C., 1979.

Chambers C D & Hunt L G: The Heroin Epidemics: Spectrum Publications, New York, 1976.

Martin S E, Sechrest L B & Redner R (eds): New Directions in the Rehabilitation of Criminal Offenders, National Academy Press, Washington D.C, 1981.

Bejerot N: Narkotikamissbruk och narkotikapolitik, Sober dokumentation 2, Stockholm, 1975.

Kronologisk förteckning

1. Sociala aspekter på regional planering. I.
 2. Värdepappersmarknaden. Fi.
 3. Domstolar och eko-brott. Ju.
 4. Långtidsutredningen. LU 84. Huvudrapport. Fi.
 5. Sektorstudier. LU 84. Bilagedel 1. Fi.
 6. Särskilda studier. LU 84. Bilagedel 2. Fi.
 7. Långtidsutredningen. LU 84. Bilagedel 3. Fi.
 8. Näringsstillstånd. Ju.
 9. Förslag till lag om Kooperativa föreningar. I.
 10. Kompletterande motståndformer. Fö.
 11. Rösträtt och medborgarskap. Ju.
 12. Rösträtt och medborgarskap. Bilaga. Ju.
 13. Samordnad narkotikapolitik. S.
-

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Kommissionen mot ekonomisk brottslighet. 1. Domstolar och eko-brott. [3] 2. Näringstillstånd. [8]

1983 års rösträttskommitté. 1. Rösträtt och medborgarskap. [11] 2. Rösträtt och medborgarskap. Bilaga. [12]

Försvarsdepartementet

Kompletterande motståndsformer. [10]

Socialdepartementet

Samordnad narkotikapolitik. [13]

Finansdepartementet

Värdepappersmarknaden. [2]

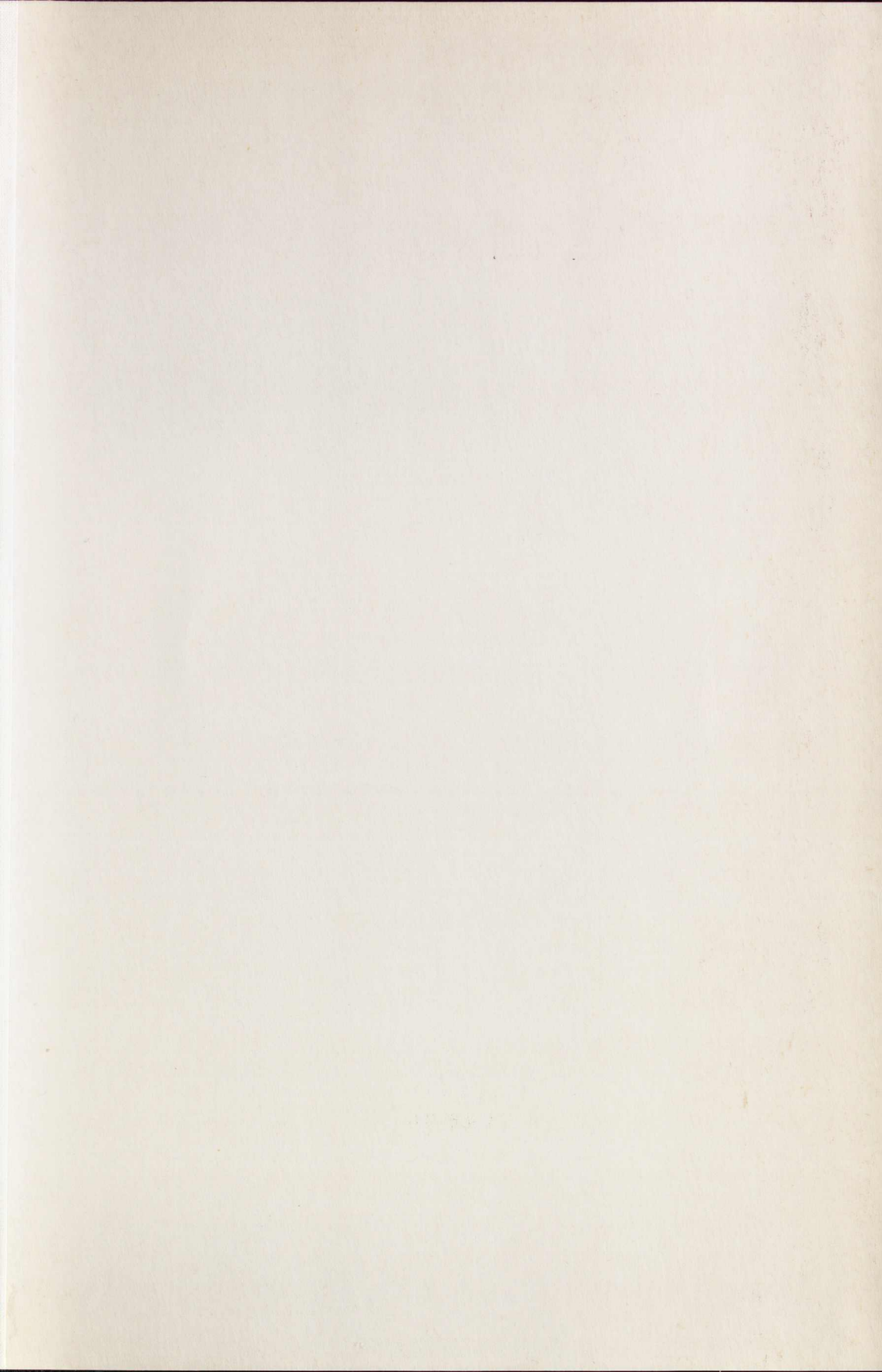
Långtidsutredningen. 1. Långtidsutredningen LU 84. Huvudrapport. [4] 2. Sektorstudier. LU 84. Bilagedel 1. [5] 3. Särskilda studier. LU 84. Bilagedel 2. [6] 4. Långtidsutredningen. LU 84. Bilagedel 3. [7]

Industridepartementet


Sociala aspekter på regional planering. [1]

Förslag till lag om Kooperativa föreningar. [9]





KRISTINA
1984-05-04
BIO

 **Liber**
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-08124-5
ISSN 0375-250X