



Beslut vid regeringssammanträde den 9 februari 2006.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas för att kartlägga i vilken omfattning det i dag förekommer drogmissbruk hos totalförsvarspliktiga, klargöra vilka möjligheter det i dag finns att drogtesta totalförsvarspliktiga, ta ställning till nödvändigheten att genomföra sådana drogtester samt, om det krävs, lämna förslag till nödvändig författningsreglering.

Bakgrund

Pliktsystemet

En skyldighet att tjänstgöra för att försvara landet har funnits länge i Sverige. Den 1 juli 1995 trädde den nu gällande lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt i kraft (prop. 1994/95:6 och 87, bet.1994/95:FöU1, rskr. 1994/95:78). Samtidigt trädde lagen (1994:1810) om möjlighet för kvinnor att fullgöra värnplikt eller civilplikt med längre utbildning och lagen (1994:1811) om disciplinstraff inom totalförsvaret m.m. i kraft. Till nämnda lagar har regeringen utfärdat verkställighetsföreskrifter.

Lagstiftningen har medfört en flexiblare användning av totalförsvarets personalresurser. Hur många som skall skrivas in med plikt och hur lång utbildningen skall vara skall enligt lagen om totalförsvarsplikt styras av behovet av pliktpersonal under höjd beredskap. Behovet avgörs av den som ansvarar för verksamheten. Enligt lagen skall tjänstgöringsskyldigheten fullgöras som

värnplikt, civilplikt eller allmän tjänsteplikt. Värnplikten och civilplikten skall omfatta grundutbildning, repetitionsutbildning, beredskapstjänstgöring och krigstjänstgöring. Den allmänna tjänsteplikten fullgörs endast under höjd beredskap.

Totalförsvarsplikten gäller för varje svensk medborgare samt för varje utländsk medborgare som är bosatt i Sverige från det år man fyller 16 år t.o.m. det år man fyller 70 år. Endast svenska män är skyldiga att mönstra och fullgöra värnplikt eller civilplikt med längre grundutbildning än 60 dagar. Skyldigheten att fullgöra värnplikt föreligger endast från det år den totalförsvarspliktige fyller 19 år till slutet av det år han fyller 47 år. Som ett av flera alternativ inom ramen för totalförsvarsplikten kan en totalförsvarspliktig göra vapenfri tjänst.

Svenska kvinnor kan, utöver skyldigheten att genomgå civilpliktsutbildning i högst 60 dagar, frivilligt genomgå en antagningsprövning för inskrivning för värnplikt eller civilplikt med längre grundutbildning än 60 dagar. En kvinna som skrivits in för värnplikt eller civilplikt med längre grundutbildning blir vid straffansvar skyldig att fullgöra värnplikt eller civilplikt med längre grundutbildning enligt samma bestämmelser som gäller för männen.

Grundläggande bestämmelser om utbildningens innehåll finns i lagen om totalförsvarsplikt. Grundutbildningen syftar till att ge de totalförsvarspliktiga en sådan grundläggande utbildning att de kan fullgöra de uppgifter som det förband eller den organisation där de tjänstgör kan komma att ställas inför i krig.

För närvarande skrivs det årligen in cirka 8000-9000 totalförsvarspliktiga för värnplikt och cirka 130 för civilplikt. Den genomsnittliga utbildningstiden för värnplikt är cirka tio månader och för civilplikt cirka fem månader.

De totalförsvarspliktigas skyldighet att genomgå medicinska undersökningar framgår av 5 kap. 1 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt. Bestämmelsen föreskriver att den som fullgör

värnplikt är skyldig att genomgå de medicinska och psykologiska undersökningar som krävs för att utreda och bedöma hans eller hennes förutsättningar att tjänstgöra inom totalförsvaret. I förarbetena till 5 kap. 1 § klargörs det att blodprovstagning kan vara en sådan undersökning som är nödvändig för att utreda en totalförsvarspliktigs förutsättningar för tjänstgöring. I förarbetena anförs vidare att en viss undersökning endast får göras om den är motiverad med hänsyn till den verksamhet som bedrivs vid det förband eller det verksamhetsställe där tjänstgöringen fullgörs. Det kroppsliga ingreppet bör alltid vara nödvändigt för att bedöma förutsättningarna för den totalförsvarspliktiges förmåga att tjänstgöra i just den befattning som han eller hon skall upprätthålla (se regeringens prop. 1994/95:6 s. 143 och s. 182).

Av 5 kap. 1 § andra stycket lagen om totalförsvarsplikt framgår att Totalförsvarets pliktverk, eller den myndighet som Totalförsvarets pliktverk utser, har rätt att fatta beslut om sådana undersökningar som krävs för att utreda och bedöma den totalförsvarspliktiges förutsättningar att tjänstgöra inom totalförsvaret. Totalförsvarets pliktverk har delegerat sådan beslutsrätt till Försvarsmakten, när det gäller totalförsvarspliktiga som fullgör värnplikt. Av bestämmelsens förarbeten framgår att syftet med bestämmelsen är att de myndigheter där totalförsvarspliktiga tjänstgör under tjänstgöringstiden skall kunna hålla sig informerade om en totalförsvarspliktigs förmåga att tjänstgöra inom totalförsvaret, och att bestämmelsen i sak innebär att en totalförsvarspliktig även under tjänstgöringen är skyldig att underkasta sig samma undersökningar som vid en mönstring (se regeringens prop. 1994/95:6 s. 182).

Därutöver gäller generellt att en myndighet har en skyldighet att i det enskilda fallet begränsa sin användning av ingripande åtgärder. En ingripande åtgärd måste alltid vara nödvändig och proportionell i det enskilda fallet.

Försvarsmaktens hemställan och tidigare regeringsbeslut

Försvarsmakten hemställde i en gemensam skrivelse med Värnpliktsrådet den 26 september 2001 om att en översyn skulle göras av gällande lagstiftning med syfte att totalförsvarspiktiga som fullgör värnplikt skulle kunna drogtestas med slumpmässigt urval.

Som bakgrund anförde Försvarsmakten att man undertecknat ett avtal med arbetstagarorganisationerna om periodiska hälsokontroller med syfte att genomföra drogtestning med slumpmässigt urval bland Försvarsmaktens anställda personal. Syftet med avtalet var att förebygga och tidigt upptäcka alkohol- eller drogmissbruk hos anställda samt skapa en säker arbetsmiljö. Enligt Försvarsmakten var det lika viktigt för myndigheten att värna om de som tjänstgör med stöd av totalförsvarspikten som om de anställda.

Försvarsmakten anförde vidare att den nuvarande lagstiftningen inte tillåter drogtestning med slumpmässigt urval av totalförsvarspiktiga. Detta medför att cirka hälften av Försvarsmaktens personal som är verksam inom särskilt riskfyllda verksamhetsområden inte omfattas av denna åtgärd. Detta riskerade enligt Försvarsmakten få allvarliga följder för trovärdigheten i den drogförebyggande verksamheten samt säkerhetsarbetet.

Med anledning av nämnda skrivelse fann regeringen i beslut den 13 juni 2002 att för att kunna överväga en översyn av lagstiftningen på området inför ett slutligt ställningstagande behövdes ett mer genomarbetat underlag. Regeringen gav i beslutet Försvarsmakten i uppdrag att ta fram ett avvägt underlag i frågan.

Försvarsmakten inkom med ett underlag den 27 september 2002 i ärendet. Av underlaget framgår bl.a. följande. Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (CAN) genomför i samband med mönstring en enkät där de mönstrande får besvara

frågor om bruket av narkotika. Enligt den enkät som gjordes år 2000 har 3 procent av de tillfrågade testat narkotika under de senaste 30 dagarna och 17 procent provat narkotika någon gång. Detta är en tredubbling sedan 1992. CAN gjorde år 2000 även en undersökning på slumpvis utvalda tjänstgörande totalförsvarspliktiga i alla försvarsgrenar. I enkäten svarade 7 procent av de tillfrågade att de använt narkotika de 30 senaste dagarna. Detta visar att det förekommer narkotikamissbruk under pågående tjänstgöring. Det finns inte någon central statistik om kända incidenter där droger funnits med i bilden. Det är dock väl känt vid förbanden, och då speciellt från hälso- och sjukvårdsenheternas verksamhet, att det finns totalförsvarspliktiga med drogproblem.

Försvarsmakten anförde vidare i underlaget att avsikten med drogtestningen skall vara att på årsbasis genomföra drogtester av cirka 25 procent av de totalförsvarspliktiga, vilket skulle innebära cirka 4000 tester och analyser per år. Kostnaden kan uppskattas till cirka 1 miljon kronor per år. Om drogmissbruk upptäcks hos en totalförsvarspliktig har Försvarsmakten bl.a. angett att en rehabiliteringsutredning skall genomföras i syfte att ge underlag för beslut om åtgärder och om den totalförsvarspliktige skall kvarstå i tjänst eller inte.

I beslut den 4 december 2003 delade regeringen Försvarsmaktens uppfattning om vikten av drogförebyggande arbete i fråga om totalförsvarspliktiga. Regeringen anförde bl.a. att Försvarsmakten därför borde försäkra sig om att de möjligheter till drogförebyggande arbete som finns inom ramen för nuvarande regler utnyttjas i full utsträckning. I detta arbete borde ingå att Försvarsmakten genomför motiverade drogtester i den utsträckning det är möjligt. Resultatet av testerna och av Försvarsmaktens övriga drogförebyggande arbete i fråga om totalförsvarspliktiga borde därefter redovisas särskilt för Regeringskansliet (Försvarsdepartementet).

Regeringen uppdrog i nämnda beslut åt Försvarsmakten att senast den 30 april 2004 till Regeringskansliet (Försvarsdeparte-

mentet) redovisa vilka åtgärder som vidtagits och avses vidtas i fråga om drogtestning och övrigt drogförebyggande arbete i fråga om totalförsvarspliktiga inom ramen för gällande lagstiftning.

I beslutet anförde regeringen vidare bl.a. följande. De skyldigheter som Försvarsmaktens anställda har enligt anställningsavtal och kollektivavtal kan enligt regeringen inte ligga till grund för en direkt jämförelse med de skyldigheter som de totalförsvarspliktiga har enligt lagen om totalförsvarsplikt. De anställdas skyldigheter grundar sig på ett frivilligt ingånget, civilrättsligt anställningsavtal. De totalförsvarspliktigas tjänstgöring grundar sig på en lagstadgad skyldighet som i sig är en inskränkning av den grundlagsfästa rörelsefriheten som tillkommer envar (2 kap. 8 § regeringsformen). De totalförsvarspliktigas skyldighet att genomgå medicinska undersökningar är vidare i viss utsträckning en inskränkning av det skydd mot påtvingade kroppsliga ingrepp som stadgas i 2 kap. 6 § regeringsformen. Enligt 2 kap. 12 § regeringsformen får dessa fri- och rättigheter begränsas endast under vissa förutsättningar, bl.a. får begränsningen aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. En ytterligare begränsning förutsätter därför att andra möjligheter, av såväl tvingande som frivillig karaktär, har tömts ut.

Försvarsmakten återkom med en redovisning den 23 april 2004 och anförde därvid bl. a. följande. Totalförsvarspliktiga omfattas i dagsläget av den drogpolicy och medföljande handlingsplan som är framtagen i Försvarsmakten. Från årsskiftet 2005/2006 beräknas all personal genomgå riskreduceringsprogrammet ”Prime for Life” som en del i utbildningen. ”Prime for Life” syftar till att öka riskmedvetenheten för att skapa beteendeförändring avseende alkoholkonsumtion och bruk av droger. Sedan 2001 pågår utbildning av anställda i försvarsmakten i ”Prime for Life” som en del i arbetet att utbilda instruktörer för utbildningsinsatsen av de värnpliktiga. Övrigt drogförebyggande arbete bedrivs inom ramen för ”Försvar mot droger”.

Försvarsmakten har i likhet med Värnpliktsrådet fortfarande en positiv inställning till att värnpliktiga skall omfattas av drogtestar med slumpmässigt urval för att säkra en god och säker arbetsmiljö för all personal inom Försvarsmakten. Försvarsmakten avser i nuläget inte att genomföra drogtestar genom slumpmässigt urval som en del i det drogförebyggande arbetet avseende totalförsvarspliktiga till följd av att gällande lagstiftning inte tillåter detta.

De slumpvisa drogtestesterna för de anställda i Försvarsmakten har upphört från utgången av 2004, efter att en av de fackliga organisationerna ansåg att avtalet inte skulle förlängas. En utvärdering av hittills genomförd verksamhet har gjorts.

Behov av utredning

Försvarsmakten bedriver ett mycket ambitiöst arbete inom säkerhetsområdet där det drogförebyggande arbetet är en viktig del. Statsmakterna har ett särskilt stort ansvar att sörja för att landets totalförsvarspliktiga utbildas i en drogfri miljö. Detta då dessa unga kvinnor och män under plikt är inkallade till tjänstgöring och bedriver sådan verksamhet som kräver särskild uppmärksamhet och försiktighet, t.ex. hantering av vapen och olika fordon. Ansvaret gäller inte minst dessa unga kvinnors och mäns säkerhet vid tjänstgöringen. Därför bör en översyn göras av hur den drogförebyggande verksamheten ytterligare kan breddas och förbättras. Denna typ av åtgärder är väsentliga för att kunna skapa en högre verksamhetssäkerhet. Det bör därför utredas i vilken omfattning det i dag förekommer drogmisbruk hos totalförsvarspliktiga, och vilka möjligheter det finns i dag att genomföra drogtestar. En utredning bör också ta ställning till nödvändigheten av att genomföra sådana drogtestar samt, om det krävs, lämna förslag till nödvändig författningsreglering.

Uppdraget

Utredningen skall kartlägga i vilken omfattning det i dag förekommer drogmisbruk hos totalförsvarspliktiga, samt redovisa de kända incidenter där droger funnits med i bilden.

Utredningen skall klargöra vilka lagliga möjligheter det i dag finns att drogtesta totalförsvarspliktiga, särskilt mot bakgrund av regeringsformens bestämmelser om skydd mot påtvingade kroppsliga ingrepp och om vilka inskränkningar som får göras i detta skydd.

Utredningen skall vidare ta ställning till nödvändigheten av att drogtesta totalförsvarspliktiga för att kunna bedriva drogförebyggande arbete inom utbildningsmyndigheterna. Utredningen skall därvid också överväga om det finns behov av att drogtesta totalförsvarspliktiga som fullgör civilpliktjänstgöring.

Om utredningen kommer fram till att det finns behov av att genomföra drogtestar av totalförsvarspliktiga utöver vad som är möjligt enligt dagens bestämmelser, skall utredningen lämna förslag till nödvändig författningsreglering. En sådan reglering skall naturligtvis vara förenlig med regeringsformens bestämmelser om skydd mot påtvingade kroppsliga ingrepp. Utredningen skall också redovisa följande i fråga om drogtestning av totalförsvarspliktiga:

- den lämpliga omfattningen av en eventuell drogtestning,
- vilka metoder som bör användas vid drogtestningen,
- om testerna bör genomföras slumpmässigt,
- vilken personal som bör utföra provtagning,
- vilka åtgärder som bör vidtas vid positiva resultat,
- vilka åtgärder som bör vidtas vid vägran att genomgå test,
- vilka åtgärder som är nödvändiga för att skydda den enskildes personliga integritet, t.ex. i fråga om sekretess,

- på vilket sätt och i vilken omfattning totalförsvarspliktiga bör ges information om drogtestning,
- uppskattade kostnader per år.

Utredningen skall i den utsträckning det är relevant göra jämförelser med andra länder, och redovisa rättsläget i Sverige i fråga om drogtestning av andra personalkategorier.

Arbetets bedrivande

Utredningen skall bedrivas i samverkan med Totalförsvarets pliktverk, Försvarsmakten, Krisberedskapsmyndigheten, Rikspolisstyrelsen och övriga som anordnar plikttjänstgöring samt Värnpliktsrådet och Civilpliktsrådet.

Utredningen skall hålla berörda centrala arbetstagarorganisationer informerade om sitt arbete och ge dem tillfälle att framföra synpunkter.

Utredningen skall redovisa resultatet av sitt arbete senast den 15 oktober 2006.

(Försvarsdepartementet)