

Fråga om genomförande av slumpvisa drogtestar av elever vid ett gymnasium stred mot bestämmelsen i 2 kap. 6 § regeringsformen (RF) om skydd mot påtvingat kroppsligt ingrepp

Bakgrund

I ett beslut den 7 oktober 2009 riktade Skolinspektionen kritik mot Nässjö kommun för barn- och utbildningsnämndens beslut om att införa slumpvisa drogtestar av elever på Brinellgymnasiet i kommunen (dnr 41-2009:2070). Skolinspektionen förutsatte att kommunen inte skulle genomföra sitt beslut och anmodade kommunen att senast den 8 januari 2010 lämna en redovisning över vilka åtgärder som vidtagits med anledning av inspektionens beslut.

Vid ett sammanträde den 12 november 2009 beslutade barn- och utbildningsnämnden att vidhålla sitt beslut och uppdrog åt Brinellgymnasiet att genomföra drogtesterna.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade Christian Säflund på Brinellgymnasiet för att drogtesterna skulle genomföras trots Skolinspektionens beslut. Han ansåg bl.a. att drogtesterna stred mot ”grundlagen som skyddar medborgare mot kroppsliga ingrepp”.

Utredning

Utredningsåtgärder

JO inhämtade från Skolinspektionen tillsynsbeslutet av den 7 oktober 2009 och barn- och utbildningsnämndens beslut den 12 november 2009.

Barn- och utbildningsnämnden bereddes tillfälle att yttra sig i saken. För det fall att nämnden inte hade något att tillägga utöver det som nämnden anfört i Skolinspektionens ärende behövde nämnden inte yttra sig.

Nämnden kom in med ett yttrande till JO.

Skolinspektionen bereddes tillfälle att yttra sig med anledning av nämndens remissvar. Inspektionen kom in med ett yttrande.

Skolinspektionens yttrande skickades till barn- och utbildningsnämnden för kännedom.

Nämndens och Skolinspektionens yttranden översändes för kännedom till Christian Säflund.

Skolinspektionens beslut den 7 oktober 2009

Skolinspektionen kritiserar Nässjö kommun för kommunens beslut om att införa slumpvisa drogtestar av elever på Brinellgymnasiet. Skolinspektionen förutsätter att kommunen inte kommer att genomföra beslutet.

Skolinspektionen kommer att följa upp beslutet. Nässjö kommun ska därför senast den 8 januari 2010 lämna en redovisning över vilka åtgärder som vidtagits med anledning av Skolinspektionens beslut.

Ärendet

Skolinspektionen har initierat ett ärende efter att det framkommit uppgifter om att Nässjö kommun har beslutat att införa slumpvisa drogtestar vid Brinellgymnasiet.

Skolinspektionens utredning i detta fall syftar till att kontrollera om de drogtestar som Nässjö kommun beslutat om att införa hösten 2009 är förenliga med lagstiftningen.

Nässjö kommuns beslut

Barn- och utbildningsnämnden i Nässjö kommun beslutade den 16 april 2009 att införa frivilliga, slumpvisa drogtestar vid Brinellgymnasiet. Drogtesterna är en del av skolans drogförebyggande arbete och ska medverka till en säkerarbetsmiljö. Information om drogtesterna finns i Brinellgymnasiets "Handlingsplan gällande droger" som finns tillgänglig på skolans webbplats. Information lämnas muntligen i samband med olika presentationer av skolan och vid antagningen till Brinellgymnasiet.

En skriftlig överenskommelse träffas mellan skolan och eleven samt, för omyndiga elever, elevens vårdnadshavare. Av överenskommelsen framgår det att eleven har rätt att avstå drogtestning vid provtillfället. I de fall vårdnadshavaren samtycker till att eleven kan drogtestas, kommer vårdnadshavaren att informeras om att eleven avstår från att lämna drogtest om överenskommelsen är undertecknad av denne.

Skolhälsovården gör varje månad ett slumpvis urval om fem elever som erbjuds att lämna drogtest. Vid provtagningstillfället hämtas eleven av skolsköterskan som informerar om att det är frivilligt att delta i provtagningen. Skolsköterskan har överinseende när eleven lämnar urinprov.

Både positiva och negativa testsvår skickas till skolläkaren. Vid positiva testsvår görs en anmälan enligt socialtjänstlagen till individ- och familjeomsorgsnämnden. När anmälan utreds kan det ske i samverkan med skolhälsovård och Individ- och familjeomsorgen under förutsättning att nödvändigt medgivande lämnas enligt sekretesslagen. Om sådant medgivande inte lämnas kan skolsköterskan hålla samtal med eleven men det är frivilligt för eleven att delta i sådana samtal. Provresultaten kommer inte att delges annan personal på skolan.

Några drogtestar har såvitt känt ännu inte genomförts.

Skolinspektionens bedömning

Skolan har en viktig roll i arbetet mot drogmissbruk bland ungdomar. Att en skola agerar aktivt på detta område måste, rent allmänt sett, ses som angeläget. Enligt läroplanen för de frivilliga skolformerna (Lpf 94), avsnitt 2.6, har rektor bland annat ett särskilt ansvar för att eleverna får kunskaper om riskerna med bland annat narkotika och andra droger. Skolans arbete med att förebygga droganvändning måste

bedrivs i enlighet med gällande författningar och på ett sätt som inte resulterar i en integritetskränkning.

Det framgår av 2 kap. 6 och 12 §§ regeringsformen att varje medborgare gentemot det allmänna är skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp men att detta skydd kan begränsas genom lag. Urinprovstagning utgör ett kroppsligt ingrepp. Åtgärder som innebär att gymnasieelever tvingas genomgå drogtest genom urinprovstagning kräver alltså lagstöd. Det finns inga sådana bestämmelser i skollagen. Det är därför olagligt att tvinga en elev att lämna ett sådant drogtest.

En elev kan frivilligt gå med på att drogtestas genom urinprovstagning. För att kunna genomföra ett frivilligt drogtest krävs ett tydligt samtycke från eleven. Medverkan i ett drogtest är känsligt från integritetssynpunkt, inte minst när det är frågan om slumpvisa tester. Frivilligheten från elevens sida får inte bara vara formell utan måste även upplevas som reell. Detta innebär att eleven inte av någon anledning får känna sig tvingad att delta i drogtestet. En elev som inte vill låta sig drogtestas får inte utsättas för direkta eller indirekta påtryckningar eller repressalier från skolans sida.

Det är en grannlaga uppgift för skolan att förvissa sig om att eleven verkligen upplever drogtestet som frivilligt. En gymnasieelev står i en beroendeställning till skolans personal. Det kan även förekomma grupstryck som gör att en elev ger sitt samtycke till något som den egentligen upplever som integritetskränkande. Detta gäller även för myndiga elever. Skolinspektionen vill framhålla att tyngdpunkten istället bör vara att arbeta förebyggande genom att exempelvis informera elever och deras vårdnadshavare om drogproblematiken. Rektor har ett uttalat informationsansvar för att elever får kunskap om risker med droger enligt läroplanen.

Om personal vid skolan får en signal om eller misstänker att en elev är påverkad av narkotika är det av stor vikt att vårdnadshavaren informeras och att en sådan elev får det stöd och den hjälp som samhället kan erbjuda. I en sådan situation ska skolan skyndsamt utreda elevens behov av stöd. Skolan bör vid misstanke om drogmissbruk både samarbeta med expertis inom till exempel hälso- och sjukvården och göra en anmälan till socialnämnden. De har ett ansvar för utredning och behandling samt utvecklade rutiner för detta.

Skolinspektionen vill i sammanhanget påtala vikten av att elevens integritet respekteras vid en eventuell urinprovstagning. Det är därför inte lämpligt att övervaka en elev när ett urinprov lämnas.

Skolinspektionen anser att det är av stor vikt att skolorna arbetar förebyggande mot droger. Skolinspektionen kan dock konstatera att det saknas stöd i skollagen för att påtvinga elever ett drogtest genom urinprovstagning i gymnasieskolan. Det ingår heller inte i skolans uppdrag att genom slumpvisa drogtestar arbeta förebyggande mot drogproblematik. Utifrån svårigheten med att säkerställa elevens reella samtycke och risk för integritetskränkning får skolan inte genomföra slumpvisa drogtestar på ovan angivna sätt. Skolan bör ha rutiner för ett samarbete med andra myndigheter i syfte att hjälpa elever med drogproblem på det mest effektiva sättet.

Barn- och utbildningsnämndens beslut den 12 november 2009

Nämnden vidhöll sitt tidigare beslut att genomföra slumpvisa frivilliga drogtestar. Till grund för beslutet låg bl.a. en skrivelse som hade upprättats av barn- och utbildningschefen Nils Carlsson. I skrivelsen anfördes följande.

Sammanfattning

Barn- och utbildningsnämnden har tidigare beslutat att införa frivilliga drogtestar vid Brinellgymnasiet. [...]

Skolinspektionen kritiserar kommunen för detta beslut.

Barn- och utbildningsförvaltningen kommenterar nedan Skolinspektionens beslut och föreslår mot denna bakgrund att nämnden vidhåller sitt beslut om frivilliga drogtestar.

Beskrivning av ärendet

1. Syfte

Syftet med de frivilliga slumpmässiga drogtesterna är att vara en del av skolans preventiva arbete. Genom risken att bli upptäckt vid en drogtest är förhoppningen att de elever som av "nyfikenhet" vill prova ska avhålla sig från detta.

Ett annat syfte med drogtesterna är att medverka till en säker arbetsmiljö vid skolan för både elever och personal.

2. Legalt utrymme

Både utbildningsministern och företrädare för Skolinspektionen har uttalat att det finns ett legalt utrymme att genomföra frivilliga drogtestar. Testerna måste emellertid utformas och genomföras på ett sådant sätt att frivilligheten upplevs reell av eleverna. Även den personliga integriteten måste säkerställas.

3. Skolinspektionens beslut

Skolinspektionen refererar först det beslut som barn- och utbildningsnämnden fattat. Därefter gör inspektionen en bedömning av rättsläge m.m.

Skolinspektionen påpekar att skolan har en viktig roll i det förebyggandearbetet mot droganvändning. Man pekar också på innehållet i den läroplan som gäller för gymnasiet.

Det är viktigt att framhålla att drogtestar inte är avsett att vara den enda åtgärd som gymnasiet ska arbeta med för att förebygga droganvändning. Gymnasiet är väl medvetet om innehållet i läroplanen. Utöver detta finns samarbete med t.ex. socialtjänst och polis. Särskilda utbildningstillfällen har också genomförts för olika personalgrupper.

Skolinspektionen säger sedan i sin skrivelse: "En elev kan gå med på att drogtestas genom urinprovstagning. För att kunna genomföra ett frivilligt drogtest krävs ett tydligt samtycke från eleven."

Den rutin för drogtestning som beskrivs i underlaget till nämndens beslut innebar

- information till vårdnadshavare och elev
- frivillig skriftlig överenskommelse (med elev och förälder alt. bara elev om denne är myndig) att man kommer att delta i en ev. provtagning om man blir slumpmässigt utvald
- information vid provtagningstillfället om att provtagningen är frivillig.

Skolinspektionen anför i sin skrivelse inga direkta synpunkter på dessa rutiner utan talar i mer allmänna termer om att en elev står i en beroendeställning till skolans personal. Skolinspektionen befarar också att det kan förekomma gruppträck som gör att en elev ger sitt samtycke till något som den egentligen upplever som integritetskränkande.

Det är barn- och utbildningsförvaltningens uppfattning att de rutiner för provtagningen som beskrivs i bif. material uppfyller de krav som Skolinspektionen själv kräver dvs. "ett tydligt samtycke från eleven".

Många ungdomar som provar droger gör detta i samband med t.ex. fester tillsammans med andra jämnåriga. Här kan man nog tala om gruppträck att t.ex. prova att röka hasch. Syftet med de frivilliga drogtesterna är då att vara ett stöd till en ung människa att våga avstå inför risken att ev. bli utvald till ett test.

Skolinspektionen säger i slutet av sitt beslut att ”det saknas stöd i skollagen för att påtvinga eleverna ett drogtest genom urinprovstagning i gymnasieskolan”. Barn- och utbildningsförvaltningen delar denna uppfattning. Det är därför som de föreslagna drogtesterna är frivilliga.

Skolinspektionen påtalar också ”vikten av att elevens integritet respekteras vid en eventuell urinprovstagning. Det är därför inte lämpligt att övervaka en elev när ett urinprov lämnas.”

Provtagningen är tänkt att genomföras av skolsköterska som i grunden är utbildad sjuksköterska. Provtagningen kommer därför att genomföras med samma mått av integritet som när en patient lämnar ett urinprov vid ett vanligt läkarbesök.

Skolinspektionens beslut i denna del visar på den juridiska osäkerhet som inspektionen uppenbarligen upplever i denna typ av frågor. Den kritik som Skolinspektionen riktar mot kommunens beslut ska grunda sig på gällandelagstiftning. Om det nu är så att lagstiftningen enligt inspektionens uppfattning inte medger den här typen av provtagningar är det lite ”märkligt” att man trots detta talar om hur ev. provtagningar ska gå till.

Skolinspektionen skriver också om ”personal vid skolan får en signal om eller misstänker att en elev är påverkad av narkotika”. Detta är en helt annan situation än den som de frivilliga slumpmässiga drogtesterna är avsedda att användas vid. Finns misstanke om att en elev använder eller är påverkad av droger arbetar skolan redan i dag på det sätt som Skolinspektionen anger. Utöver de myndigheter som Skolinspektionen anger samarbetar skolan även med polisen i sådana här fall.

Barn- och utbildningsnämndens yttrande till JO

1. Anmälan mot gymnasiechef

Christian Säflund har 2010-01-27 till JO anmält gymnasiechef Jan Andersson med anledning av de planerade drogtesterna vid Nässjö kommun gymnasieskola, Brinellgymnasiet.

Beslutet om drogtesterna är fattat av kommunens barn- och utbildningsnämnd. Gymnasiechefen är organisatoriskt underställd både nämnd och förvaltningschef. Gymnasiechefen har i denna fråga ingen självständig ställning utan har att verkställa de beslut som nämnden beslutat om.

Anmälan mot gymnasiechefen bör därför lämnas utan åtgärd från JO:s sida.

2. Kan en kommun genomföra frivilliga drogtest av gymnasieelever?

Det principiellt viktiga i detta ärende torde vara om det är förenligt med gällande lagstiftning att genomföra frivilliga drogtest på det sätt Nässjö kommun avser göra. I sitt beslut 2009-10-07 skriver Skolinspektionen bl.a.

En elev kan gå med på att drogtestas genom urinprovstagning. För att kunna genomföra ett frivilligt drogtest krävs ett tydligt samtycke från eleven.

.... det saknas stöd i skollagen för att påtvinga elever ett drogtest...

Både kommunen och Skolinspektionen gör alltså samma bedömning; det finns ett lagligt utrymme att genomföra frivilliga drogtest, att påtvinga elever tester har aldrig varit aktuellt.

Det är sedan som Skolinspektionen skriver ”en grannlaga uppgift för skolan att förvissa sig om att eleven verkligen upplever drogtestet som frivilligt”. Av det material som JO redan har tillgång till framgår att det – för elever som inte är myndiga – finns tre steg som ska uppfyllas

- eleven ska underteckna en överenskommelse att han/hon får finnas med i den grupp av elever från vilket ett slumpmässigt urval av elever som ska testas görs

- elevens föräldrar undertecknar samma överenskommelse
- den elev som blivit utvald att testas får information vid testtillfället att testet är frivilligt och att man kan avstå från att delta.

För myndiga elever krävs inte föräldrarnas godkännande.

Trots dessa steg anser Skolinspektionen att ”det är svårigheter att säkerställa elevernas reella samtycke”. Möjligtvis kan denna slutsats grunda sig i Skolinspektionens farhåga att det ska förekomma ”gruppträck” som gör att eleverna ger sitt samtycke. Det är naturligtvis så att denna fråga, framför allt när den blivit så uppmärksam i massmedia, diskuteras bland eleverna vid Brinellgymnasiet, men de enda som vet vilka elever som sagt ja att vara med i urvalet och vilka som blir testade är personalen inom elevhälsan (skolläkare och skolsköterska). Det är också bara denna personal som får del av testresultaten.

Övrig personal vid skolan t ex rektor, lärare, kurator m m har ingen information om vilka som omfattas av testverksamheten eller vilka resultaten blir vid genomförda tester.

Skolinspektionen påpekar att rektor har ett ”uttalat informationsansvar för att elever får kunskap om risker med droger”. Inspektionen säger också att ”det inte ingår i skolans uppdrag att genom slumpvisa drogtester arbeta förebyggande mot drogproblematik”.

Nässjö kommun är medvetna om det uppdrag som kommunens skolor har att t ex informera om riskerna med droganvändningen. Ett sådant arbete sker också t ex vid Brinellgymnasiet, men man kan inte t ex i läroplaner eller andra statliga styrdokument – vilka anses beskriva det som kallas skolans uppdrag – exakt se hur det drogförebyggande arbetet ska genomföras. Det är därför tveksamt när Skolinspektionen utifrån vad som är skolans uppdrag konstaterar att just frivilliga slumpvisa drogtester inte kan ingå i detta uppdrag.

Skolinspektionen har också tveksamheter gentemot drogtesterna utifrån integritetssynpunkt. Man skriver bl.a. att det därför inte är ”lämpligt att övervaka en elev när ett urinprov lämnas”. Någon övervakning, dvs. att t ex en skolsköterska ska finna i samma rum som en elev när ett urinprov lämnas, har aldrig varit aktuell.

Skolinspektionen skriver också på olika ställen om vad som bör göras när ”personal vid skolan får en signal om eller misstänker att en elev är påverkad av narkotika”. ”Skolan bör också ha rutiner för att samarbete med andra myndigheter i syfte att hjälpa elever med drogproblematik på det mest effektiva sättet.”

Det som Skolinspektionen skriver om här är helt andra situationer än de som de frivilliga drogtesterna handlar om. Här finns redan i dag kunskap och rutiner för hur man ska hantera elever som har drogproblem och hur samarbete med t.ex. polis och sociala myndigheter ska ske.

3. Slutsats

Utifrån vad som anförts ovan, är det kommunens uppfattning, att genomförandet av frivilliga slumpmässiga drogtester på det sätt som Nässjö kommun planerat inte står i strid med gällande lagstiftning. Anmälan till JO bör därför inte föranleda någon kritik.

Skolinspektionens yttrande till JO

Skolinspektionen vill inledningsvis uppmärksamma JO på att Skolinspektionens ärende avseende slumpvisa drogtester av elever vid Brinellgymnasiet i Nässjö inte är avslutat. Skolinspektionen har i beslut den 7 oktober 2009 kritiserat kommunen för att införa ett system med återkommande slumpvisa drogtester vid Brinellgymnasiet. I beslutet förutsatte Skolinspektionen att kommunen inte skulle genomföra drogtester av elever. Vid uppföljningsmöte med kommunen den 22 mars bekräftades dock att kommunen genomför drogtester av elever vid skolan. Skolinspektionen har därför inte avslutat ärendet utan avser att återkomma till kommunen.

Frågan om att genomföra system med slumpvisa drogtester i skolan har, såvitt Skolinspektionen känner till, inte prövats tidigare. Skolinspektionens yttrande rör Skolinspektionens tolkning av tillämpligheten av grundlagsstadgandet i RF 2 kap. 6 § och om det lämnade samtycket anses vara fullt och reellt frivilligt, samt frågan om det på ett principiellt plan kan vara tillåtet att utan lagstöd införa system med slumpvisa drogtester i skolan.

Frågan om urinprovstagning utgör ett påtvingat kroppsligt ingrepp

Det bör, enligt Skolinspektionens bedömning, efter JO:s uttalande i beslut den 27 mars 2009 (dnr 5978-2006), inte längre råda någon tvekan om att urinprovstagning anses utgöra ett kroppsligt ingrepp.

Frågan är då om förfarandet med att införa ett system med slumpvisa drogtester anses utgöra ett påtvingat kroppsligt ingrepp. Anses en åtgärd vara påtvingad, krävs enligt regeringsformens 2 kap. 6 § lagstöd för att den ska få genomföras. Frågan om ett förfarande anses påtvingat är nära sammanvävd med frågan om ett samtyckes betydelse.

Samtyckets betydelse för tillämpningen av 2 kap. 6 § regeringsformen

Frågan kan ställas, om det alls går att samtycka till en åtgärd som har ett grundlagsenligt skydd. Det har i olika sammanhang framhållits att det rättighetsskydd grundlagen ger kan urholkas allvarligt om man godtar att enskildaska kunna efterge skyddet (se exempelvis JO 1991/92 sid. 114, Polisrättsutredningens betänkande, SOU 1995:47, sid. 144 och JO:s beslut den 27 mars 2009, dnr 5978-2006). JO framhåller i beslutet från 2009 dock att det sätt skyddet i 2 kap. 6 § regeringsformen utformats på tillmåter samtycke betydelse, på så sätt att ingrepp utan tvång undantas från bestämmelsens tillämpningsområde.

Av de fall JO prövat om drogtester på skolområdet framgår att skolan harmöjlighet att genomföra drogtester när det varit fråga om enskilda fall och på förekommens anledning, dvs. det har funnits en misstanke om påverkan hos eleven. JO har i dessa sammanhang ställt krav på att samtycke ska lämnas. Det framkommer därvid att inte varje samtyckesytring kan accepteras som ett godtagbart samtycke. Ett giltigt samtycke förutsätter att det lämnas fullt frivilligt. Det får således inte vara frågan om att den enskilde – direkt eller indirekt – uppfattar att det förekommer påtryckningar för att få eleven att gå med på att låta sig drogtestas. Det får inte heller förekomma – direkta eller indirekta – repressalier vid ett uteblivet samtycke.

Skolinspektionen framhöll i ett beslut den 24 oktober 2008 – som rörde slumpvisa drogtester – att det är mycket svårt att säkerställa en elevs samtycke, bland annat mot bakgrund av att det är frågan om unga och skolpliktiga elever, som befann sig i en beroendeställning till skolans personal. Det anfördes i beslutet att det även kan förekomma gruppträck och en press att gå med på att lämna urinprov. Den som inte samtycker till att låta sig testas riskerar också att misstänkliggöras. Skolinspektionen bedömde därför att det, då det var frågan om slumpvisa drogtester, inte var frågan om ett fullt frivilligt samtycke. Eftersom det då krävs lagstöd var det inte tillåtet att genomföra de slumpvisa drogtesterna.

JO har i JO 2006/07 sid. 97 angående utandningstest på vårdpersonal förklarat att även om en anställd som vägrar att bli testad inte riskerar att drabbas av några sanktioner, finns alltid en risk att den anställde inte uppfattar möjligheten att avstå från provtagningen ”som ett verkligt alternativ”. I sådana fall får provtagningen inte genomföras.

Införandet av ett system med slumpvisa drogtester av skolelever innebär en uppenbar risk för integritetskränkning av elever (se nedan). Även om det i Nässjö kommun är frågan om slumpvisa drogtester av elever i en frivilligskolform, och någon skolplikt således inte råder, är det enligt Skolinspektionen ytterst tveksamt om eleven i det enskilda fallet kan uppleva att ett avstående från att lämna drogtest utgör ”ett verkligt alternativ”, helt fritt från påtryckningar. Eleverna befinner sig i en

beroendeställning till skolans personal, det kan förekomma gruppträck eller press att gå med på testerna och den enskilde kan misstänkliggöras om man inte vill medverka. Det kan inte heller uteslutas situationer där föräldrar eller kamrater övertalar elever att gå med på testerna. Det är således enligt Skolinspektionens bedömning i praktiken inte möjligt för elever i skolan att lämna giltiga – dvs. fullt och reellt frivilliga – samtycken till att medverka i ett system där slumpvisa drogtestar genomförs. Dessutom har elever vid Brinellgymnasiet uppgett att förekomsten av drogtestar är integritetskränkande och upplevs inte som frivilliga. Elevernas samtycke till att medverka till slumpvisa drogtestar vid Brinellgymnasiet kan därför enligt Skolinspektionen inte anses vara avlämnade fullt och reellt frivilligt. Det är således frågan om påtvingade kroppsliga ingrepp som kräver stöd i lag för att få genomföras.

Får en skola införa ett system med slumpvisa drogtestar av elever?

En viktig fråga i sammanhanget är om det på ett principiellt plan är tillåtet att utan lagstöd införa system med slumpvisa drogtestar i skolan. Frågan belyses utifrån skolans allmänna uppdrag att arbeta mot alkohol och droger och utifrån enskildas integritet. En parallell dras också till hur frågan har reglerats inom andra angelägna rättsområden.

Skolornas uppdrag att arbeta mot alkohol och droger

En viktig fråga vid bedömningen av om en skola får föra in ett system med slumpvisa drogtestar av elever är hur långt skolans möjligheter att arbeta mot droger sträcker sig. Skolinspektionen vill i detta avseende framhålla följande.

Skolor har ett uppdrag att arbeta aktivt för att motverka att elever prövar och nyttjar alkohol och droger. Forskning visar att det utgör en riskfaktor för att hamna i drogmissbruk och kriminalitet om elever tidigt kommer i kontakt med alkohol och droger. Det ligger självklart inom skolans uppdrag att arbeta aktivt mot droger. Bland annat har rektor enligt den s.k. rektorskatalogen i avsnitt 2.8 i Läroplan för det obligatoriska skolväsendet m.m. (Lpo94) ett särskilt ansvar för att ämnesövergripande kunskapsområden, såsom alkohol och andra droger, integreras i undervisningen i olika ämnen. Rektor har också bestämmanderätten över hur man på skolan ska arbeta med dessa frågor.

En skolas uppdrag är i första hand att på ett brett plan arbeta med information och kunskapsspridning om alkohol och droger. Skolans allmänna uppdrag kan inte anses omfatta att genomföra slumpvisa drogtestar på elever. På individplanet kan en skola lägga fokus på att tidigt identifiera de elever som misstänks ha problem med alkohol eller droger och ge adekvat stöd. Skolans då, på förekommen anledning, genomföra drogtestning av eleven om denne och vårdnadshavare samtycker till åtgärden. En skola har i det sammanhanget en viktig roll i samverkan med socialtjänsten i kommunen.

JO har också i bland annat JO 1992/93 s. 495 och beslut den 28 maj 2004, dnr 3273-2002 uttalat att det är olämpligt att en skola utför uppgifter som ligger inom andra myndigheters uppdrag. Innehav och bruk av narkotika är kriminaliserat och det är därför primärt en polisiär fråga att utreda förhållandena om det är frågan om en elev som är över 15 år. I andra fall har socialtjänsten ett ansvar för barn som far eller riskerar att fara illa.

Integritetsaspekten

Skolinspektionen vill framhålla att frågan om att genomföra drogtester är känslig ur integritetssynpunkt.¹ JO har påtalat detta i ett antal beslut. Frågan om en åtgärd är integritetskänslig utgår inte från en bedömning av hur åtgärden upplevs av den enskilde individen vid ett givet tillfälle. Frågan rör istället i vilken utsträckning det är tillåtet att genomföra kroppsliga ingrepp i syfte att på ett mer allmänt plan kontrollera en viss grupp, utan att det finns några konkreta misstankar riktade mot enskilda individer.

Införandet av ett system med slumpvisa drogtester av elever tar sikte på en hel elevgrupp där enskilda, även elever utan drogproblem, ska testas i syfte att påverka dem som har eller som kan tänkas få problem. Att genomföra drogtester på skolor, där ungdomar vistas och utvecklas, är känsligt. Att vid drogtestning införa ett system med slumpvisa drogtester gör enligt Skolinspektionens mening frågan särskilt känslig.

Skolinspektionen vill också framhålla att integritetsskyddet för den enskilde eleven i grundlagsstadgandet gäller lika starkt även om drogtesterna genomförs inom skolhälsovården. Den mycket stora risken för att eleven inte upplever testet fullt och reellt frivilligt finns oavsett var inom skolans organisation drogtesterna genomförs.

När det är frågan om integritetskänsliga åtgärder bör en skola alltid göra en bedömning av om en åtgärd är skäligen mot bakgrund av den förväntade effekten av åtgärden, eller om ändamålen kan uppnås genom att använda mindre integritetskänsliga medel. En utvärdering har gjorts av en försöksverksamhet med slumpvisa drogtester i Landskrona kommun.² Även om underlaget elever var så begränsat att det inte går att dra några statistiskt säkerställda slutsatser, visade resultaten att benägenheten att i framtiden pröva narkotika ökade bland de elever som inte deltagit i försöket och att de elever som deltog i programmet med tiden visade en ökad skepsis till metoden med slumpvisa drogtester.

Ett system med slumpvisa drogtester riskerar att inte få de effekter som eftersträvas, nämligen att de som har problem kommer att medverka vid de slumpvisa drogtesterna – och därigenom identifieras – eller att elever som finns i riskzonen för att pröva droger ska avskräckas av vetskapen om att slumpvisa drogtester förekommer på skolan. Systemet riskerar att i hög utsträckning träffa elever som inte har några problem med droger och som inte heller befinner sig i någon riskzon. I utvärderingen av försöket i Landskronakommun framkom att endast en av drygt 50 elever som medverkade i de slumpvisa drogtesterna gjorde det mot bakgrund av att det fanns ett pågåendemisbruk som personen ville bryta. Vad gäller Nässjö är det okänt för rektor och lärare vilka elever som deltar i testerna och resultatet av dessa.

Vid bedömningen av om slumpvisa drogtester ska få införas på skolans område kan det vara värdefullt att göra en jämförelse med om och hur frågan är reglerad inom andra rättsområden. Skolinspektionen kan därvid konstatera att frågan om tillåtlighet att genomföra drogtester inom vissa angelägna rättsområden är reglerad i lag.

¹ Se även Warnling-Nerep, JO som ett värn för den enskildes rätt till personlig integritet, Sveriges Riksdag, 2009.

² Jens Sjölander, Malmö högskola. Utvärdering av försöket med frivilliga drogtester i Landskrona kommun.

Närliggande reglering av drogtester inom straffrätten

Inom straff- och processrätten är det tydligt lagreglerat i vilka fall olika tvångsåtgärder får vidtas. I rättegångsbalken regleras i 28 kap. olika former av tvångsmedel och i 12 § kroppsbesiktning. Därutöver finns särskild reglering exempelvis i 17 a § lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, lag (1999:216) om ögonundersökning vid misstanke om vissa brott i trafiken och lag (1976:1090) om alkoholutandningsprov.

Den straffrättsliga regleringen anger vilket eller vilka beviskrav som gäller för att tvångsåtgärder ska få vidtas. Utgångspunkten är att tvångsåtgärden får vidtas vid misstanke om brott eller alkohol- eller narkotikapåverkan, dvs. på förekommen anledning. Därtill kommer att lagstiftningen omgärdas av en proportionalitetsprincip, dvs. mer ingripande åtgärder får inte vidtas än vad det aktuella fallet motiverar. Rättegångsbalken innehåller ytterligare regler till skydd för den enskilde, bland annat om vem som får fatta beslut, under hur lång tid den enskilde kan kvarhållas för kroppsbesiktning och formerna förundersökningen.

Det finns också exempel på reglering som medger att åtgärder vidtas slumpvis. Exempelvis förekommer slumpvisa tester när polisen genomför trafiknykterhets- eller hastighetskontroller. Polisens allmänna uppdrag att upprätthålla ordning och att vaka över trafiksäkerheten ger emellertid inte polisen befogenhet att genomföra slumpvisa drogtester, utan sådana åtgärder kräver – och har – stöd i lag.

Frågan om slumpvisa drogtester har även behandlats i arbetsrättsliga sammanhang. JO har bland annat med anledning av en anmälan mot Luftfartsverket rörande att verket genomförde slumpvisa drogtester, beslut den 7 mars 2006, dnr 2461-2003, hänvisat till Lufträttsutredningen som angett att det samhällseliga skyddsbehovet av flygsäkerhet får anses väga tyngre än den enskildes anspråk på skydd för den personliga integriteten. Drogtesterna fick därför genomföras. JO anförde dock att regleringen i 30 § LOA inte gav stöd för att det skulle vara tillåtet att genomföra slumpvisa drogtester och efterlyste klargörande lagstiftning – om slumpvisa drogtester var avsedda att få genomföras.

Närliggande reglering rörande omhändertagande av föremål i skolan

En för skolområdet närliggande parallell kan dras till frågan om disciplinära åtgärder i form av omhändertagande av föremål i skolan (1 kap. 19–22 §§ skollagen). Ett omhändertagande får genomföras om ett föremål används på ett sätt som är störande för skolverksamheten, eller som kan utgöra en fara för säkerheten i denna. Regler finns för att minimera intrånget för eleven (exempelvis om återlämnande och tider för omhändertagandet) och för att ökarättssäkerheten (genom dokumentation av vidtagna åtgärder).

Disciplinära åtgärder får således företas i de fall som regleras i lag. Innan regleringen om omhändertagande av föremål infördes 2007 kunde ett omhändertagande enbart motiveras utifrån de allmänna nöd- och nödvärnsreglerna i brottsbalken.³ När området var oreglerat kunde en skola således inte inom ramen för sitt allmänna uppdrag att upprätthålla ordning eller trygghet och studiero omhänderta föremål. För detta krävdes lagstöd.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis menar Skolinspektionen att det samtycke som lämnats inte kan anses vara lämnat fullt frivilligt. De slumpvisa drogtester som genomförs vid

³ Prop. 2006/07:69, Förbättrad ordning, trygghet och studiero i skolan.

Brinellgymnasiet i Nässjö utgör därför påtvingade kroppsliga ingrepp. För att sådana ska få vidtas krävs enligt 2 kap. 6 § regeringsformen lagstöd. Sådant lagstöd saknas.

Med undantag för den ovan beskrivna polisverksamheten saknas i principreglering som tar sikte på att tillåta införande av system med slumpvisa drogtester. Skolinspektionen menar att det på ett principiellt plan vore synnerligen anmärkningsvärt om samhället skulle acceptera att man inför system med slumpvisa drogtester av elever på skolor när detta inte tillåts som huvudregel utan lagstöd av vuxna inom andra rättsområden.

Att det skulle vara fritt fram att slumpvis drogtesta elever när det helt saknas reglering rimmar illa med övrig reglering i skollagen när det krävs stöd i lag för att få omhändertagna föremål som mobiler och annat som kan störa verksamheten. Det kan också framhållas att det i förslaget till skollag tydligt regleras vilka åtgärder en skola får vidta i syfte att upprätthålla ordning och studiero i skolan. En proportionalitetsprincip kommer att införas i skollagen, vilket medför att beslutande lärare, rektorer eller nämnd måste göra en avvägning om en åtgärd är motiverad i varje enskilt fall.

I de fall lagstöd finns för drogtester inom andra rättsområden rör det sig ofta om genomförande av drogtester på förekommen anledning, då det finns en misstanke om drogpåverkan som når upp till viss grad. Skolinspektionens och JO:s praxis anger att drogtester får genomföras på förekommen anledning dvs. om det finns en misstanke om påverkan hos en enskild elev. Skolinspektionen har också prövat tillåtligheten av drogtester när det är frågan om farliga moment i en verksamhet. Det finns enligt Skolinspektionens bedömning inte något utrymme för att införa system med slumpvisa drogtester i skolan. För detta krävs stöd i lag.

I ett beslut den 26 april 2010 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Enligt 2 kap. 6 § RF är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp. Detta skydd får, enligt 12 § första stycket samma kapitel, under vissa förutsättningar begränsas genom lag.

ChefsJO Mats Melin har i ett beslut den 27 mars 2009, dnr 5978-2006, uttalat att tagande av urinprov är att betrakta som ett sådant kroppsligt ingrepp som avses i 2 kap. 6 § RF. Jag ansluter mig till den ståndpunkten.

Skyddet mot kroppsligt ingrepp gäller endast ingrepp som är påtvingade. Ett ingrepp är påtvingat om det allmänna använder våld för att genomdriva åtgärden. Ingreppet kan också vara påtvingat om den enskildes motstånd bryts genom hot om någon sanktion (Petrén/Ragnemalm, Sveriges grundlag, 12:e upplagan, s. 54 f.). Ett ingrepp torde också vara påtvingat om en företrädare för det allmänna uppträder på ett sådant sätt som får till följd att någon med fog uppfattar sig vara tvungen att underkasta sig ingreppet. Som exempel på sådant uppträdande kan nämnas underförstådda eller uttryckliga påtryckningar av olika slag (JO:s ämbetsberättelse 2003/04 s. 72).

Skolinspektionens uppfattning är sammanfattningsvis att de slumpvisa drogtester som genomförs vid Brinellgymnasiet i Nässjö kommun innebär en otillåten inskränkning av skyddet enligt 2 kap. 6 § RF. Denna uppfattning grundas på att testerna är att anse som påtvingade kroppsliga ingrepp eftersom eleven befinner sig i en beroendeställning till skolans personal, att det kan förekomma gruppträck eller press på eleven att lämna prov och att den enskilde eleven kan misstänkliggöras om

han eller hon inte vill lämna urinprov. Barn- och utbildningsnämnden i Nässjö kommun, som delar åsikten att tagande av urinprov omfattas av skyddet enligt 2 kap. 6 § RF, har emellertid anfört att det är frivilligt för eleverna att lämna drogtest och att drogtesterna således inte är påtvingade.

Nämnden har beslutat om en rutin för drogtesterna som innebär att tre ”steg” ska vara uppfyllda för att urinprov ska få tas av en elev. Enligt rutinen ska eleven underteckna en överenskommelse om att han/hon får finnas med i den grupp av elever från vilka skolan slumpmässigt väljer elever som ska testas, elevens föräldrar ska – om eleven inte är myndig – underteckna samma överenskommelse och en elev som blivit utvald att testas ska få information vid provtillfället om att drogtestet är frivilligt och att eleven kan avstå från att delta. De enda som känner till vilka elever som sagt ja till att vara med i den grupp bland vilka elever väljs ut för provtagning är personalen inom elevhälsan, skolläkare och skolsköterska. Det är också bara de som får del av testresultaten. Den övriga personalen vid skolan, t.ex. rektor, lärare och kurator, har ingen information om vilka som omfattas av testverksamheten eller vilka resultaten blir av genomförda tester.

Mot bakgrund av vad nämnden har anfört om rutinerna för de slumpvisa drogtesterna vid Brinellgymnasiet har jag inte anledning att dra någon annan slutsats än att en elev på ett tillfredsställande sätt ges möjlighet att i förhållande till det allmänna, dvs. skolan – och då närmast skolhälsovården – fatta ett eget beslut om att vara med i ”testgruppen” och att eleven själv och fritt kan bestämma om att lämna ett urinprov om han eller hon blir tillfrågad. Enligt min mening kan de slumpvisa drogtesterna därför inte generellt anses stå i strid med 2 kap. 6 § RF.

För det fall att de rutiner som barn- och utbildningsnämnden har beslutat om inte skulle följas vid ett visst provtagningstillfälle kan det däremot uppstå situationer när den enskilde elevens samtycke till att lämna ett prov inte framstår som reellt. Det är därför viktigt att skolhälsovården vid provtillfället förvissas sig om att en elev inte har någon invändning mot att lämna urinprov (jfr JO:s ämbetsberättelse 2006/07 s. 97). Det ställs därmed stora krav på berörd personal att säkerställa att elevens medverkan är i egentlig mening frivillig och att eleven inte känner sig pressad att lämna ett prov. I det senare fallet kan provtagningen vara ett brott mot grundlagen.

Som framgått ovan har jag en annan uppfattning än Skolinspektionen i fråga om de slumpmässiga drogtesterna, som Brinellgymnasiet utför, generellt kan anses stå i strid med 2 kap. 6 § RF. Jag delar följaktligen inte heller anmälarens uppfattning.

Skolinspektionen har i sitt remissvar ifrågasatt om det över huvud taget är en uppgift för gymnasieskolan att anordna slumpvisa drogtesterna. Jag finner inte skäl att för egen del gå in på frågan om det från mera allmänna utgångspunkter är lämpligt att en skola genomför sådana tester och om det är en metod som fungerar när det gäller att ge stöd till elever att avhålla sig från drogmissbruk. Mot bakgrund

av vad Skolinspektionen har anfört i denna del finner jag dock skäl att tillstålla
Utbildningsdepartementet en kopia av detta beslut för kännedom.