

Landskrona kommun
261 80 Landskrona

2010-01-19
Dnr 51-2009:3607
1 (7)

Ombud

Stadskontoret Landskrona stad
Juridiska avdelningen
Stadsjuristen Marie Pettersson
261 80 Landskrona

**Begäran om omprövning av Skolinspektionens beslut 2008-10-24
angående drogtester av grundskoleelever vid Sandåkersskolan i
Landskrona kommun**

Dnr 51-2008:1892, er referens 207/07.010.600

Beslut

Skolinspektionen finner ej skäl att ändra beslutet av den 24 oktober 2008, ärende 51-2008:1892, angående slumpvisa drogtester av grundskoleelever vid Sandåkersskolan.

Ärendet

Landskrona stad har begärt att Skolinspektionen omprövar sitt beslut av den 24 oktober 2008 rörande slumpvisa drogtester av grundskoleelever vid Sandåkersskolan i Landskrona kommun (dnr 51-2008:1892).

Landskrona kommun har anfört följande till stöd för sin begäran om omprövning.

- Det ligger i skolans uppdrag att, i samarbete med hemmen, vidta alla lämpliga åtgärder, däribland t.ex. drogtester, för att fullgöra sitt uppdrag och ta det ansvar som åvilar skolan.
- Skolinspektionens slutsats att det, för att frivilliga slumpvisa drogtester i skolan ska få genomföras, alltid krävs stöd i författning, inte är i överensstämmelse med gällande rätt.
- Att det förelegat reell frivillighet vid lämnande av samtycket till deltagande i de frivilliga slumpvisa drogtesterna vid Sandåkersskolan.

I sistnämnda avseende har Landskrona stad framfört att det, enligt 6 kap. 11 § föräldrabalken och artikel 5 i FN:s konvention om barnets rättigheter, är vårdnadshavaren till eleverna som ska samtycka till slumpvisa drogtester, även om elevens samtycke med tanke på ålder och mognad kan eller bör inhämtas.

Motivering till beslutet

Frågan om ärendet ska tas upp till ny bedömning

En förvaltningsmyndighet är skyldig att enligt 27 § förvaltningslagen ändra beslut i vissa särskilt angivna fall. Det ska vara frågan om att myndigheten finner att beslutet är uppenbart oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning, beslutet kan ändras snabbt och enkelt och beslutet kan ändras utan att det blir till nackdel för enskild part. I praxis har möjligheten för en myndighet att ta upp ett beslut för ny bedömning kommit att vidgas och omprövning har accepterats även i fall som inte uppfyller nu nämnda kriterier på att beslutet ska vara uppenbart oriktigt och att ändring kan ske snabbt och enkelt.

Några nya omständigheter i sak har inte framkommit, utöver invändningen att samtycket lämnats av föräldrarna och att det därigenom är frågan om ett reellt och frivilligt lämnat samtycke. Landskrona kommun har emellertid fört fram ytterligare argument till stöd för sin tolkning av rättsläget kring tillåtligheten av drogtester i grundskolan, bland annat mot bakgrund av olika förarbetsuttalanden och avgöranden från JO.

Skolinspektionen tar därför upp ärendet för ny bedömning.

Prövningen avser i huvudsak om Skolinspektionens tolkning av tillämpligheten av grundlagsstadgandet i RF 2 kap. 6 §, om samtyckets rättsverkan och om föräldrarnas samtycke medför att elevernas deltagande anses vara fullt och reellt frivilligt.

Närliggande reglering av drogtester inom straffrätten och av tvångsåtgärder i skolan

Frågan om slumpvisa drogtester i skolan har, såvitt Skolinspektionen känner till, inte prövats i något sammanhang. De fall JO har prövat har rört tillåtligheten av drogtester i enskilda fall och på förekommen anledning, dvs. där det har funnits en misstanke om påverkan hos eleven. Skolinspektionen kan dock konstatera att frågan om tillåtlighet att genomföra drogtester inom vissa angelägna rättsområden är reglerad.

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 för undersökningen. Det finns emellertid också exempel på reglering som medger att åtgärder vidtas slumpvis, exempelvis polisens trafiknykterhets- eller hastighetskontroller. Sådana åtgärder har dock stöd i lag. Åtgärder som inte har stöd i lag, eller åtgärder som går utöver vad lagen (inklusive proportionalitetsprincipen) tillåter, får inom det straffrättsliga området inte företas.

Frågan om slumpvisa drogtestar har behandlats i *arbetsrättsliga sammanhang*. JO har bland annat med anledning av en anmälan mot Luftfartsverket om slumpvisa drogtestar, beslut den 7 mars 2006, dnr 2461-2003, hänvisat till Lufträttsutredningen som angett att det samhälleliga skyddsbehovet av flygsäkerhet får anses väga tyngre än den enskildes anspråk på skydd för den personliga integriteten. JO anförde att regleringen i 30 § LOA inte gav stöd för slumpvisa drogtestar och efterlyste klargörande lagstiftning.

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) och om åtgärder för tillrättaförande och avstängning av elever (6 kap. 21–25 §§ gymnasieförordningen).

- 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 öka rättssäkerheten (genom dokumentation av vidtagna åtgärder).
- Avstängning får förekomma om andra mindre ingripande åtgärder har visat sig verkningslösa. Gymnasieförordningen (GyF) reglerar under hur lång tid avstängning kan aktualiseras. Elevens rättssäkerhet tillgodoses genom att beslut om avstängning ska fattas av styrelsen för utbildningen efter att vederbörlig utredning vidtagits och samrätt skett med den kommunala nämnd som har hand om sociala frågor för eleven. Beslutet är dessutom överklagbart.

Som exempel på hur regleringen i GyF har tillämpats kan nämnas regeringsrättens avgörande i RÅ 2007 ref. 56. Där var utrett att en elev använt droger. Enligt regeringsrätten fanns därför grund för disciplinär åtgärd enligt 6 kap. 23 § GyF. Det saknades dock skäl för att omedelbart tillgripa den mest ingripande åtgärden, förvisning från skolan under tre terminer. En proportionalitetsbedömning måste således göras vid bedömningen av lämplig disciplinär åtgärd. Det kan erinras om att det i förslaget till ny skollag föreslås en lagfäst proportionalitetsprincip i regleringen om disciplinära åtgärder.¹

¹ Lagrådsremiss Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet, 5 kap. 6–7 §§, s. 297 ff, s. 616 f.

Disciplinära åtgärder får således företas på förekommen anledning och i de fall som regleras i lagen. Innan regleringen om omhändertagande av föremål infördes 2007 kunde ett omhändertagande enbart motiveras utifrån de allmänna nöd- och nödvärnsreglerna i brottsbalken.²

Frågan om urinprovtagning 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 urinprovtagning anses utgöra ett kroppsligt ingrepp.

Frågan är då om förfarandet med slumpvisa drogtester kan anses vara *påtvingat*. 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 sammankopplad med frågan om samtyckets betydelse.

Samtyckets allmänna 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 rättighetsskydd grundlagen ger kan urholkas allvarligt om man godtar att enskilda ska kunna efterge skyddet (se exempelvis JO 1991/92 s. 114, Polisrättsutredningens betänkande, SOU 1995:47, s 144 och JO:s beslut den 27 mars 2009, dnr 5978-2006). JO framhåller i beslutet från 2009 dock att skyddet i 2 kap. 6 § regeringsformen kan sägas vara utformat på ett sätt som tillmäter samtycke betydelse, på så sätt att ingrepp utan tvång undantas från bestämmelsens tillämpningsområde.

Den springande punkten vid bedömningen av de slumpvisa drogtester som genomförts i Landskrona är således om de kan anses vara påtvingade (trots att det föreligger ett samtycke från vårdnadshavare och elev) eller om de bedöms vara genomförda utan tvång (eftersom de genomförts med vårdnadshavares och elevers samtycke).

Är det enbart vårdnadshavares samtycke som har rättslig betydelse?

Landskrona stad har anfört att det samtycke som ska inhämtas är vårdnadshavarens. Det framgår inte om Landskrona kommun anser att också elevens samtycke måste inhämtas. Landskrona kommun anför i sin begäran om omprövning att ett sådant samtycke "kan och bör" inhämtas. Skolinspektionen tolkar Landskrona kommuns inställning så att det är vårdnadshavarnas samtycke som har rättslig betydelse. Eftersom vårdnadshavaren inte står i något beroendeförhållande till skolan är det enligt Landskrona kommun frågan om ett reellt och frivilligt samtycke

Enligt Skolinspektionen handlar frågan om drogtester i Sandåkersskolan om elever som är 14 år och uppåt och om ingrepp i deras grundlagsskyddade kroppsliga frihet. Frågan

² Prop. 2006/07:69, Förbättrad ordning, trygghet och studiero i skolan.

om var gränserna för barnets självbestämmande går är beroende av vilken typ av fråga som är aktuell samt det enskilda barnets ålder och mognad. Frågan om drogtester är enligt Skolinspektionens bedömning en sådan fråga där elever i grundskolan själva ska få ge uttryck för sin ståndpunkt. Kravet på respekt för fri- och rättigheterna i 2 kap. RF bör rimligen inte vara beroende av barnens myndighetsålder och det bör inte vara möjligt för en förälder att "avtala bort" sina tonåringars kroppsliga fri- och rättigheter. Det är således, enligt Skolinspektionens bedömning, inte tillräckligt att föräldrarna samtycker till att låta eleverna drogtestas slumpvis.

Betydelsen av elevernas och vårdnadshavarnas samtycke

Den fråga som slutligen måste avgöras är vilken betydelse elevens och vårdnadshavarens samtycke till att eleven deltar i slumpvisa drogtester har.

Ett giltigt samtycke förutsätter att det lämnas fullt frivilligt. Det får således inte vara frågan om att den enskilde – direkt eller indirekt – uppfattar sig vara tvungen att gå med på åtgärden i fråga. Skolinspektionen har i sitt beslut av den 24 oktober 2009 framhållit 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 befinner sig i en beroendeställning till skolans personal. Det kan även 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. JO har i JO 2006/07 s. 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". Slumpvisa drogtester av skolelever innebär en uppenbar risk för integritetskränkning av elever. Det kan ifrågasättas om eleven i det enskilda fallet kan uppleva att ett avstående från att lämna drogtest utgör "ett verkligt alternativ", helt fritt från påtryckningar. Elevernas samtycke till slumpvisa drogtester kan därför enligt Skolinspektionen inte anses vara avlämnat fullt och reellt frivilligt.

De slumpvisa drogtester som genomfördes vid Sandåkersskolan i Landskrona utgör påtvingade kroppsliga ingrepp. För att sådana ska få vidtas krävs enligt 2 kap. 6 § regeringsformen lagstöd. Sådant lagstöd saknas.

Skolornas uppdrag att arbeta mot alkohol och droger

Frågan om det ligger inom skolans uppdrag att arbeta aktivt mot droger genom användande av slumpvisa drogtester är av underordnad betydelse för bedömning av tillåtligheten av slumpvisa drogtester. Skolinspektionen vill emellertid i detta avseende avslutningsvis 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 att 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 dock i första hand att på ett brett plan arbeta med information och kunskapsspridning om alkohol och droger. På individplanet kan en skola lägga fokus på att tidigt identifiera de elever som misstänks ha problem med alkohol eller droger. Skolan kan då, på förekommen anledning, genomföra drogtestning av eleven om denne och dennes vårdnadshavare samtycker till åtgärden. En skola har i det sammanhanget en viktig roll i samverkan med socialtjänsten i kommunen.

Integritetsaspekten viktig

Skolinspektionen vill framhålla att frågan om att genomföra drogtester är känslig ur integritetssynpunkt. JO har påtalat detta i ett antal beslut.³ 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 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. Integritetsfrågan behöver inte heller vara direkt kopplad till en enskilds *person*. I JO:s avgörande JO 2004/05 s. 337 fick en skola kritik för att ha åsidosatt grundlagsstadgandet i RF 2 kap. 6 § då skolledningen hade genomfört visitation av elevernas väskor bland annat för att eftersöka ballonger som hade använts vid vattenkrig på skolan. Avgörandet visar att slumpvis genomsökande av elevers *väskor* ansågs utgöra en integritetskänslig åtgärd som inte var förenlig med grundlagen.

Införandet av ett system med slumpvisa drogtester av elever i grundskolan tar sikte på en hel elevgrupp där enskilda utan drogproblem ska testas i syfte att påverka dem som har 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.

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 skola ska heller inte vidta åtgärder som ligger inom andra myndigheters, exempelvis polisens och socialtjänstens, ansvars- och kompetensområden.

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 träffar i hög utsträckning elever som inte har några problem med droger och

³ Se även Warnling-Nerep, JO som ett värn för den enskildes rätt till personlig integritet, Sveriges Riksdag, 2009.

som inte heller befinner sig i någon riskzon. Det kan ifrågasättas om inte syftet uppnås lika eller mer effektivt på andra sätt, exempelvis genom att fokusera på att tidigt identifiera elever som misstänks ha problem med alkohol eller droger och ge dem adekvat stöd.

Sammanfattande bedömning

Enligt Skolinspektionens bedömning utgör det system med slumpvisa drogtester som införts i Landskrona kommun påtvingade kroppsliga ingrepp enligt RF 2 kap. 6 §. Svårigheten att i det enskilda fallet säkra elevens reella och frivilliga samtycke till urinprovtagning, som utgör en integritetskänslig åtgärd, medför att ett system med slumpvisa drogtester kräver stöd i lag. Sådant lagstöd saknas. Systemet med slumpvisa drogtester är därför olagligt.

Skolinspektionen finner ej skäl att ändra beslutet av den 24 oktober 2008, ärende 51-2008:1892, angående slumpvisa drogtester av grundskoleelever vid Sandåkersskolan.

I den slutliga handläggningen har avdelningschefen Björn Persson deltagit.

Ann-Marie Begler
Generaldirektör

Lena Schelin
Föredragande

Ingegärd Hilborn
Chefsjurist