

7.6.2004

2295/4/03

Beslutsfattare: Biträdande justitieombudsman Ilkka Rautio

Föredragande: Referendarieråd Jorma Kuopus

DROGTESTNING VID GYMNASIET I PETALAX

1

KLAGOMÅL

Finlands Svenska Skolungdomsförbund (nedan föreningen) och Svensk Ungdom (nedan SU) har i ett gemensamt klagomål bett justitieombudsmannen undersöka om Gymnasiet i Petalax handlat olagligt genom att ordna drogtester för elever. Föreningen och SU har bett justitieombudsmannen undersöka om läroanstaltens tester är lagliga samt förbjuda eventuellt lagstridiga tester.

2

UTREDNING

Med anledning av klagomålet har justitieombudsmannens kansli inhämtat Utbildningsstyrelsens utlåtande (9.1.2004) till vilket fogats en utredning av Gymnasiet i Petalax (2.12.2003).

Föreningarna gav 19.1.2004 ett bemötande med anledning av utredningen. I bemötandet preciserade föreningarna sina yrkanden så att de huvudsakligen kritiserade Malax-Korsnäs hälsovårdscentral, som utfört testerna. Föreningarna ansåg emellertid att också Gymnasiet i Petalax bar en del av skulden då resultaten av drogtesterna kopplades ihop med skolans verksamhet. Skolans eventuella delaktighet framgår bland annat av det faktum att villkoren för deltagande i projektresor delgavs vårdnadshavarna vid samma tillfälle som man informerade om de kommande drogtesterna.

Vid prövningen av klagomålet har jag också haft tillgång till det meddelande som lades ut på gymnasiets webbsidor 24.10.2003 (<http://www.malax.fi/gymnasiet/drogtest.html>) samt till en kopia av en artikel som publicerades i dagstidningen Helsingin Sanomat 24.10.2003 under rubriken "Terveyskeskus teki huumetestin lukion oppilaille Pohjanmaalla" (Hälsovårdscentral drogtestade gymnasieelever i Österbotten). Jag har också tagit del av social- och hälsovårdsministeriets drogtestarbetsgrupps rapporter (SHM 2001:18 och 2002:2) samt av de grunder för läroplanen 2003 som Utbildningsstyrelsen fastställde 27.8.2003.

Malax-Korsnäs hälsovårdscentralns överläkare, som för kännedom tillsänts kopior av klagomålen och utredningarna, gav 5.5.2004 och 24.5.2004 per telefon kompletterande uppgifter om drogtestningen av ungdomar i Petalax. Överläkaren bekräftade att det varit frivilligt att delta i drogtesterna hösten 2003. Testresultaten hade hälsovårdscentralen överlämnat till deltagarna i slutna kuvert. Överläkaren uppgav att hälsovårdscentralen inte kände till att testerna eller testresultaten var kopplade till deltagande i skolans internationella projekt

och utlandsresor. Hälsovårdaren som var anställd vid hälsovårdscentralen och som snabbtestade eleverna gav 27.5.2004 per telefon närmare uppgifter om testarrangemangen i gymnasiet.

Rektorn för Gymnasiet i Petalax kompletterade 24.5.2004 sitt yttrande om tidpunkterna för drogtesterna och om ordnandet av testerna i skolan. Rektorn framhöll då att det varit frivilligt för eleverna att delta i projektresorna liksom i själva projektet. Eleverna behövde inte delta i en resa för att få räkna sig till godo en projektkurs.

3

AVGÖRANDE

3.1

Händelseförlopp

Enligt vad som utretts var droganvändningen bland ungdomen i Petalax ett aktuellt samtalsämne sommaren 2003 och efter det att skolorna börjat. Två ungdomar, som visserligen inte var gymnasieelever, avled i Petalax i augusti 2003. Dödsorsakerna var inte droger, men enligt gymnasierektorns utredning 2.12.2003 fanns i ungdomarnas periferi en koppling till droger. På initiativ av elevernas föräldrar sammankallade överläkaren ett möte på Malax-Korsnäs hälsovårdscentral 16.9.2003. Mötet resulterade i att man beslöt ordna frivillig drogtestning av eleverna.

Överläkaren berättade 5.5.2004 att initiativet till drogtestningen ursprungligen hade tagits av elevernas föräldrar som underrättat hälsovårdscentralen om saken, varefter överläkaren hade kontaktat gymnasiets rektor. Genom att ordna testningen ville man framförallt klarlägga användningen av droger bland ungdomen i Petalax, eftersom det på grund av de nämnda drogrelaterade dödsfallen hade cirkulerat envisa drogrykten på orten i ca ett halvt års tid.

Tillståndsblanketter för drogtestning av eleverna delades ut i samband med ett föräldramöte som 2.10.2003 hölls i gymnasiets skolbyggnad. Under mötet behandlades ärenden som gällde både skolgång och drogtestning. Vid samma tillfälle berättade hälsovårdscentralens överläkare för föräldrarna om hälsovårdscentralens planer att drogtesta eleverna. Eleverna informerades om den kommande drogtestningen vid en dagssamling i skolan 3.10.2003. Även om tillståndsblanketterna för drogtestningen delades ut i samband med föräldramötet kunde varje elev själv besluta om sitt deltagande i testningen och om han eller hon ville lämna ett urinprov till hälsovårdaren. Rektorn uppgav att eleverna gav tillståndsblanketterna till hälsovårdscentralens personal i samband med testen.

Den lokala hälsovårdscentralen (Malax-Korsnäs HVC) snabbtestade merparten av gymnasieeleverna 7-8.10.2003. Urinproven samlades i praktiken inte in av gymnasiet utan av en hälsovårdare som var i hälsovårdscentralens anställning, så som beskrivs nedan. Av praktiska skäl gick snabbtesten emellertid till på det sättet att eleverna lämnade urinprov i ett arbetsrum bredvid gymnasiets lärarrum och i den därtill anslutna toaletten för kvinnliga lärare, dvs. i utrymmen som inte hade något samband med skolhälsovården. Inga lärare var

närvarande på provtagningsstället då de elever som samtyckt till att drogtestas i tur och ordning lämnade sina prover under rasterna eller annars så att testerna störde gymnasiets undervisning så litet som möjligt. Till en början kom eleverna en och en, men enligt hälsovårdaren uppstod det senare en viss köbildning till drogtestningen. De elever som varit sjuka den aktuella dagen eller glömt sina blanketter hemma lämnade sina urinprover på hälsovårdscentralen.

Av gymnasiets elever deltog 135 i testen medan 11 vägrade och tre elever ville delta anonymt. Deltagarna fick testresultaten i skolan och på hälsovårdscentralen i slutna kuvert, så de inte röjdes för utomstående. Den tystnadsplikt som gäller för yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården iaktogs också i övrigt. Enligt vad rektorn berättat ledde snabbtesterna inte till närmare undersökningar baserade på blodprov.

Det hade vidare framgått att ett meddelande om saken lagts ut på gymnasiets webbsidor 24.10.2003, efter de händelser som nämns i klagomålet. Meddelandet gäller fakta om förhållandena kring den omdebatterade drogfrågan vid Gymnasiet i Petalax. Enligt meddelandet gör skolan inga drogtest. I meddelandet framför gymnasiet åsikten att den bild som vissa massmedia gett av förhållandena vid skolan (elevernas droganvändning) inte motsvaras av verkligheten. Gymnasiet meddelar alla eventuella "hackers" att inga testresultat i detta skede meddelats skolan och att det inte finns filer med sådant innehåll varken på skolans eller Malax-Korsnäs HVC:s datorer.

Gymnasiet i Petalax hade inom ramen för undervisningen på frivillig basis ordnat projektverksamhet för ca 50 elever. Gymnasiet krävde att de elever som ville delta i projektkursverksamheten utanför skoltid före de projektrelaterade utlandsresorna skulle uppvisa negativt resultat av drogtest. För deltagandet i resorna uppställdes också andra förutsättningar, enligt rektorns utredning 2.12.2003 bl.a. goda språkkunskaper, god ekonomisk situation för att kunna bestrida kostnader för resor, rätt ålder, rätt kön och rätt årskurs. Av de sammanlagt 12 frivilliga projekten år 2003 avslutades fem med att eleverna kunde delta i en utlandsresa under ledning av den lärare som lett projektet (Stockholm, Polen, Island, Paris och Kiruna). Gymnasiet hade inte uppställt deltagandet i en resa som förutsättning för godkännande av projektdelen.

Rektorn understryker särskilt att det var frivilligt för eleverna att delta i projektresorna och i projekten över huvud taget. Eleverna har inte behövt delta i en resa för att få räkna sig projektkursen till godo.

3.2

Bedömning

Efter att ha bedömt ärendet från laglighets synpunkt konstaterar jag till att börja med att enligt 109 § 1 mom. i Finlands grundlag (731/1999) skall justitieombudsmannen övervaka att domstolarna och andra myndigheter samt tjänstemännen, offentligt anställda arbetstagare och också andra, när de sköter offentliga uppdrag, följer lag och fullgör sina skyldigheter. Vid utövningen av sitt ämbete övervakar justitieombudsmannen att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

3.2.1

Hälsovårdscentralens förfarande

Enligt 6 § 1 mom. i lagen om patientens ställning och rättigheter (785/1992) skall vården och behandlingen ges i samförstånd med patienten. Patientens samtycke skall i regel klarläggas genom samtal med honom eller henne. En minderårig patients åsikter skall utredas om det med beaktande av patientens ålder och utveckling är möjligt. Enligt lagens 13 § är patientuppgifter sekretessbelagda. När hälsovårdspersonalen för en patient klarlägger frågor som har samband med vården skall den se till att patientuppgifter inte röjs för utomstående (se även social- och hälsovårdsministeriets broschyr Patientens rättigheter 2002:8).

Enligt vad som utretts har hälsovårdspersonalen inte fått sådan information om testarrangemangen att den haft anledning att misstänka att hälsovårdscentralen brutit mot lagstiftningens krav när det gäller testdeltagarnas frivillighet.

3.3.2

Gymnasiets åtgärder

Riksdagens förra biträdande justitieombudsman Riitta-Leena Paunio understryker i två avgöranden 21.6.2000 att det varken i lagen om grundläggande utbildning eller i gymnasielagen eller någon annanstans i lagstiftningen om undervisningssektorn finns bestämmelser om elevers skyldighet att delta i narkotikatest (dnr 1097/4/98 och 2413/4/99; Riksdagens justitieombudsmans berättelse över sin verksamhet år 2000 s.274-277). Enligt gällande lagstiftning kan således obligatoriska eller förpliktande narkotikatest inte genomföras i grundskolorna eller gymnasier. I sina beslut om narkotikatest i skolor anför biträdande justitieombudsmannen att sådana test kan anses godtagbara endast under förutsättning att "eleven efter att ha informerats om testets syfte och om frivilligheten uttryckligen samtyckt till testet för egen del. En förutsättning är att en minderårig elev förmår bedöma betydelsen av det samtycke han eller hon ger". Biträdande justitieombudsmannens beslut med motiveringar framgår av det utdrag ur justitieombudsmannens berättelse som bifogas detta svar.

Efter justitieombudsmannens nämnda avgöranden har Utbildningsstyrelsen till skolorna distribuerat en promemoria om drogtestar för skolor och läroanstalter (81/18.10.2000). Utbildningsstyrelsen har samtidigt i sitt meddelande konstaterat att då hälsovårdssakkunniga, t.ex. en läkare eller hälsovårdare, på basis av de uppgifter som de har fått om en patient har skäl att undersöka om en studerande eventuellt använder droger, kallas utredningen av drogbruket klinisk undersökning. Drogtestet utgör då en del av en mera omfattande bedömning och definition av behovet av fortsatta undersökningar och vård samt av vilken typ av vård som behövs i det enskilda fallet. Med screening avses snabb drogtestning av en person utan förhandsuppgifter om att personen eventuellt använder droger. Med massscreening avses på motsvarande sätt snabbtestning av en större grupp människor utan förhandsuppgifter om att personerna i fråga eventuellt använder droger. Om testresultatet är positivt kallas personen till fortsatta undersökningar för säkerställande av resultaten och

för fortsatta åtgärder. Utbildningsstyrelsen rekommenderar inte mas screening (se även SHM:s arbetsgruppspromemoria 2001:18).

Utbildningsstyrelsen har samtidigt till skolorna understrukt att man vid bedömningen av om samtycket är genuint skall fästa avseende också vid t.ex. den situation och den lokal där samtycket ges. Närvaro av t.ex andra studerande kan påverka en persons vilja att ge sitt samtycke eller att vägra delta i testningen. Samtycket skall dessutom avse en viss individualiserad testning vars syfte personen i fråga är medgiven om.

Också statsrådets biträdande justitiekansler konstaterar i sitt beslut 4.10.2000 (8/50/00), som Utbildningsstyrelsen nämner, att "samtycket kan inte på ett för eleven bindande sätt basera sig på tidigare avtal, utan en elev skall ha rätt att besluta om sitt deltagande i testet särskilt varje gång". Enligt Utbildningsstyrelsen är det emellertid viktigt att stödja eleverna/de studerande genom ge akt på bl.a. deras frånvarofrekvens och ta reda på om denna eventuellt har något samband med droganvändning. Vid behov skall eleven/den studerande hänvisas till vård.

Utbildningsstyrelsen gör i sitt utlåtande 9.1.2004 om drogtestningen av studerande vid Gymnasiet i Petalax den bedömningen att eftersom gymnasiet har förutsatt intyg över att eleverna som deltar i frivilligt internationellt projektarbete och en resa i anslutning därtill inte använder droger, torde det knappast vara möjligt att tala om total frivillighet i samband med testerna. Enligt Utbildningsstyrelsens åsikt måste läroanstaltens strävan att skapa en drogfri och trygg studiemiljö och samarbete mellan olika myndigheter och hemmen i och för sig anses vara viktig. När det gäller de drogtester som gjorts i skolans lokaler och som även i övrigt intimt kan kopplas samman med läroanstaltens verksamhet är Utbildningsstyrelsens hållning kritisk. Utbildningsstyrelsen anser att Gymnasiet i Petalax har handlat på ett sätt som inte till alla delar motsvarar rekommendationen som den gett skolorna och läroanstalterna i sin promemoria 18.10.2000.

Säkerheten i skolorna samt elevvården har uppmärksammats genom en ändring av lagen om grundläggande utbildning som trädde i kraft 1.8.2003 (628/1998, ändrad 13.6.2003/477, 29 § 2 mom.). Enligt de grunder för läroplanen i gymnasieutbildningen som Utbildningsstyrelsen fastställde 27.8.2003 (föreskrift 33/011/2003, s. 20) skall läroanstalterna inom ramen för elevvården ha en plan bl.a. för främjande av drogfrihet. Utbildningsanordnaren skall sålunda i samarbete med undervisnings- samt social- och häls ovårdsmyndigheterna i samband med läroplanerna upprätta en plan för samarbetet mellan hem och skola samt en plan för främjande av hälsa och trygghet i studiemiljön. Även om bestämmelserna och föreskrifterna sålunda understryker skolans skyldighet att främja tryggheten i studiemiljön, innebär de fortfarande inte någon skyldighet eller rättighet att inom ramen för elevvården genomföra drogtester och de ger inte heller rätt att ta del av testresultaten.

I fråga om bestämmelserna och föreskrifterna om drogtest konstaterar jag ytterligare att regeringen har avlåtit en proposition till riksdagen med förslag till en ny lag om integritetsskydd i arbetslivet (RP 162/2003 rd). I propositionen tas också upp frågan om drogtest på arbetsplatser. I lagen föreslås bestämmelser

om hantering av information om narkotikaanvändning. Ett av förslagets mål är drogfria arbetsplatser. När det gäller narkotikatestens godtagbarhet kan bekämpningen av narkotikaanvändning och tryggheten av andra personers säkerhet eller den allmänna säkerheten enligt propositionen ses som vägande samhälleliga behov att begränsa de grundläggande fri- och rättigheterna. När det gäller narkotikatest uppfylls proportionalitetskravet i fråga om inskränkningen av de grundläggande fri- och rättigheterna ändå inte nödvändigtvis genom bestämmelser som ger rätt att testa alla anställda, eftersom inskränkningarna måste vara nödvändiga för att ett godtagbart syfte skall uppnås. Också metoder som innebär mindre intrång måste undersökas. Grundlagsutskottet framhåller i sitt utlåtande 23.4.2004 med anledning av propositionen bl.a. att det är skäl att ta in tillräckligt noggranna bestämmelser om arbetsgivares alkoholtest i en lag som uppfyller också de övriga allmänna förutsättningarna för begränsning av grundläggande fri- och rättigheter (GrUU 10/2004 rd).

Enligt 3 § 7 punkten i personuppgiftslagen (523/1999) avses med samtycke varje slag av frivillig, särskild och på information baserad viljeyttring genom vilken den registrerade godtar behandling av personuppgifter som gäller honom. Uppgifter om drogtest är dessutom sådana känsliga personuppgifter som enligt personuppgiftslagens 12 § 1 punkten förutsätter uttryckligt samtycke. Utgående från gällande lagstiftning och med beaktande också av 6 och 7 § i lagen om patientens ställning och rättigheter (785/1982) kan det sålunda enligt min åsikt förutsättas att elevernas samtycke, för att vara genuint och baserat på information, skall ha getts som en frivillig, individualiserad och medveten viljeyttring.

Enligt vad som utretts var drogtestningen vid Gymnasiet i Petalax till sin karaktär en sådan massscreening som enligt Utbildningsstyrelsens ovan nämnda promemoria inte kan rekommenderas. Enligt min uppfattning uppfyllde sättet på vilket Gymnasiet i Petalax hösten 2003 skaffade det samtycke som lagstiftningen förutsätter inte till fullo de krav som ställs på elevernas frivillighet – för det första i det avseendet att elevernas vårdnadshavare informerades om villkoren för deltagandet i de projektresor som gymnasiet ordnade vid samma tillfälle som informationen om drogtestningen gavs. Detta tydde enligt min åsikt på att testningen var sammankopplad med skolarbetet, trots att resorna var frivilliga. Testresultaten sammankopplades dessutom med de fem projektens avslutande utlandsresor genom att en förutsättning för resedeltagandet var att elevens testresultat var negativt. Enligt min åsikt kan den bedömningen göras att eleverna gärna deltog i projektresorna och att villkoret sålunda hade betydelse för inställningen till testningen. Enligt Utbildningsstyrelsens åsikt överensstämde förfarandet inte heller till denna del helt med det som i den ovan nämnda promemorian (81/2000) förutsätts i fråga om elevernas genuint frivilliga samtycken och testningens karaktär av massscreening. Det kan över huvud taget i högsta grad anses vara en tolkningsfråga om elevernas viljeyttring var självständig och om de sålunda gav sitt samtycke till drogtestningen som massscreening, då denna genomfördes på skolan.

Jag anser det i och för sig vara förståeligt att skolorna oroar sig för och vill förebygga droganvändning. Med dagens lagstiftning är det emellertid problematiskt att ordna tester av detta slag. Förra biträdande

justitieombudsmannen Paunio ansåg redan i sina nämnda beslut 21.6.2000 att skolornas drogtester borde baseras på lagstiftning. Det skulle därigenom bli möjligt att göra en grundlig bedömning av behovet av och förutsättningarna för sådan testning samt att i tillräcklig utsträckning beakta de studerandes rättssäkerhet. Jag kan förena mig om denna uppfattning. Enligt uppgift har social- och hälsovårdsministeriet samt arbetsministeriet emellertid inte, trots den s.k. narkotikaarbetsgruppens utredningar (SHM:s arbetsgrupps promemorior 2001:18 och 2002:2), föreslagit motsvarande bestämmelser som de som gäller för arbetslivet. Ärendet är fortfarande under beredning.

4

ÅTGÄRD

Efter att ha bedömt situationen som en helhet anser jag att ärendet inte föranleder andra åtgärder än att jag med stöd av 10 § 2 mom. i lagen om riksdagens justitieombudsman (197/2002) uppmärksammar Gymnasiet i Petalax på det som jag ovan anför om betydelsen av elevernas frivilliga samtycke som en förutsättning för drogtest.

I detta syfte sänder jag en kopia av mitt beslut till rektorn för Gymnasiet i Petalax. Jag sänder mitt beslut också till Utbildningsstyrelsen för kännedom.