

Utbildning och forskning

En gymnasieskola genomförde drogtest utan att säkerställa att eleven medverkade frivilligt

(Dnr 413-2020)

Beslutet i korthet: En gymnasieelev hämtades i klassrummet och tillfrågades därefter om han kunde tänka sig att lämna ett drogtest. Detta föranledes av en ökad oro från skolans sida bl.a. mot bakgrund av elevens tilltagande frånvaro under senare delen av terminen. Ett drogtest genomfördes, som var negativt.

JO konstaterar att eleven inte på ett tillfredsställande sätt gavs möjlighet att fritt bestämma om han ville lämna ett drogtest och att det därmed inte hade säkerställts att hans medverkan till testet var i egentlig mening frivillig. Nämnden kritiserar därför för genomförandet av provtagningen.

Vidare ifrågasätter JO också starkt om inte skolan borde ha gjort en anmälan till socialnämnden i enlighet med 14 kap. 1 § socialtjänstlagen i stället för att på egen hand utreda misstankarna.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 14 januari 2020 klagade AA på Malgoma skolan i Vilhelmina kommun. Av anmälan framgick sammanfattningsvis följande:

AA:s son, som var 17 år, blev som enda elev hämtad i klassrummet för att genomföra ett drogtest. Vårdnadshavarna hade inte informerats vare sig om att det skulle ske eller om att det fanns en oro för sonen. Sonen fick inte heller någon information om anledningen till testet och han kände sig kränkt och chockad över att det utfördes i närvaro av en annan person. Även om testet var frivilligt så är det svårt att säga nej till det på grund av att det skulle framstå som misstänkt. Testresultatet var negativt.

Utredning

JO uppmanade Utbildningsnämnden i Vilhelmina kommun att lämna uppgifter om och yttra sig över det som fördes fram i anmälan.

Nämnden beslutade den 16 september 2020 att lämna ett yttrande med i huvudsak följande innehåll:

Den 14 januari i år ombads en elev att lämna ett drogtest. Bakgrunden var att elevens frånvaro från skolan hade ökat under senare delen av höstterminen. Mentor och annan personal på skolan kände ökad oro över eleven. Oron bestod av frånvaro, elevens liberala syn på droger vid samtal med klasskamrater, att eleven hade svårt med sömn och tappade fokus från studierna. Ett förändrat beteende. I elevhälsans arbete tillsammans med dåvarande rektor togs beslutet om att eleven skulle uppmanas att lämna drogtest.

I enlighet med rutinerna och som ett vanligt förfarande då en elev skall erbjudas att lämna prov, så tar den ansvarige för testningen kontakt med

vårdnadshavare i det fall eleven är minderårig. Detta för att få en medgivande från denne om att be om ett frivilligt test. Här beskrivs även bakgrunden till misstanken. Eleven söks upp under skoldagen av någon i elevhälsa eller skolledning.

Kurator samtalar sedan med eleven och frågar om hen kan tänka sig lämna test och berättar även varför misstanke uppkommit. Därefter sker provtagningen nere på ”45:an” tillsammans med personal som är vana vid att utföra tester. Innan provtagningen börjar så går personal igenom hur ett prov genomförs, t.ex. att en vuxen person av samma kön följer med in och övervakar då eleven lämnar ett urinprov. Personal förklarar även varför detta behöver ske. Sedan lämnas information om testets utfall till elev, rektor och till vårdnadshavare i de fall eleven är minderårig. I det fall testet är positivt så informeras även socialtjänst och polis.

Aktuell händelse:

I det aktuella fallet så missade den ansvarige kuratorn i ett viktigt steg och det var att kontrollera elevens ålder. Eleven misstogs för att vara 18 år, då hen egentligen var 17 år och ca 10 månader.

Under den aktuella perioden så togs drogtest på 4 elever inom gymnasieskolan, dessa gick i olika klasser.

Då misstaget uppdagades under sen eftermiddag den 14 januari så informerades kuratorn om vad som kommit till kännedom. Kuratorn tog under förmiddagen den 15 januari kontakt med mamman till eleven och samma dag gjordes en intern genomgång för att se vart det brustit och hur rutinerna kunde säkerställas.

När en elev börjar på Malgomaj skolan så hålls alltid ett föräldramöte under hösten. Vid detta föräldramöte informeras om skolans arbete mot droger och tobak, och rutiner kring detta. Arbetet mot droger omfattar både erbjudande om drogtestar vid misstanke om drogaktivitet och skolans samarbete med polis och droghund.

Vilhelmina samhälle hade under senhösten 2019 haft 2 drogrelaterade dödsfall och ett antal överdoseringar. Detta föranledde att hela samhället var extra vaksam på tecken som tyder på misstänkt droganvändning och på beteendeförändringar hos ungdomar och unga vuxna.

Till remissvaret har ett arbetsdokument benämnt Rutiner vid misstanke om drogaktivitet hos elev fogats.

AA kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 15 februari 2022 anförde *chefsJO Erik Nymansson* följande:

Rättsliga utgångspunkter

Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen (RF) är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp. JO har uttalat att tagande av urinprov är att betrakta som ett sådant ingrepp (se t.ex. JO 2009/10 s. 39 och JO 2010/11 s. 509).

Skyddet mot kroppsligt ingrepp gäller alltså endast sådana som är påtvingade. Ett ingrepp som sker med den enskildes medgivande omfattas inte. Ett ingrepp är påtvingat om det allmänna använder våld för att genomdriva åtgärden. Detsamma kan även vara fallet om den enskildes motstånd bryts genom hot om någon sanktion (se Petrén och Ragnemalm, Sveriges grundlagar, 1980, tolfte uppl. 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 gå med på en undersökning eller provtagning.

Som exempel på sådant uppträdande kan nämnas underförstådda eller uttryckliga påtryckningar av olika slag (se JO 2003/04 s. 72).

Frågan om huruvida genomförandet av slumpvisa drogtestar strider mot 2 kap. 6 § RF har prövats i JO 2010/11 s. 509. Bakgrunden till ärendet var att Skolinspektionen hade riktat kritik mot en barn- och utbildningsnämnds beslut att införa slumpvisa drogtestar på ett gymnasium i kommunen. Testerna genomfördes trots Skolinspektionens beslut och frågan anmäldes därför till JO.

Av utredningen kom det fram att nämnden hade beslutat om en rutin som bestod av tre steg. Det första steget innebar att eleverna undertecknade en överenskommelse med skolan om att de skulle ingå i en elevgrupp från vilken skolan slumpmässigt valde elever som skulle testas. Om eleven inte var myndig skulle hans eller hennes vårdnadshavare underteckna samma överenskommelse. Vidare skulle den elev som valts ut för provtagning inför provtillfället informeras om dels att testet var frivilligt, dels att han eller hon kunde avstå. Under förutsättning att denna rutin följdes ansåg JO, i motsats till Skolinspektionen, att de slumpvisa drogtesterna inte generellt kunde anses stå i strid med 2 kap. 6 § RF. JO uttalade vidare att om rutinerna inte skulle följas kan det uppstå situationer där den enskilda elevens samtycke inte framstår som reellt. Det är därför viktigt att skolhälsovården vid provtillfället förvissar sig om att en elev inte har någon invändning mot att lämna urinprov (jfr JO 2006/07 s. 97). Det ställs därmed stora krav på den berörda personalen att säkerställa att elevens medverkan är i egentlig mening frivilligt och att eleven inte känner sig pressad att lämna prov. (Se JO 2010/11 s. 509.)

I ett äldre beslut från JO hade eleverna i en skolklass fått genomgå urinprovtagning i syfte att ta reda på om någon i klassen missbrukade narkotika. Frågan om att lämna drogtest hade tagits upp vid ett möte med klassen och en elev hade känt sig särskilt utpekad. JO ansåg att inget framkommit som talade emot att deltagande i testet var frivilligt eller att eleverna fått tillfredsställande information om det. När det är fråga om verksamhet som kan vara känslig ur integritetssynpunkt är det emellertid betydelsefullt att frivilligheten inte bara är formell utan uppfattas som reell av de berörda. Det kunde, enligt JO, inte utslutas att vissa elever upplevde den frivilliga provtagningen som i realiteten obligatorisk eftersom en vägran att delta skulle kunna uppfattas som att eleven hade något att dölja. JO påpekade därför att skolan möjligen kunde ha avstått från att ta upp frågan vid ett möte med hela klassen och i stället ha gett ett brev till varje elev med information och en uppmaning att uppsöka skolsköterskan för ett frivilligt urinprov. (Se JO 1988/89 s. 350.)

Enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, är bl.a. myndigheter vars verksamhet berör barn och unga skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa. Även uppgifter som är svårbedömda eller obestyrkta ska anmälas, om de tyder på att ett barn kan vara i behov av stöd eller hjälp från socialnämndens sida. Det är sedan nämndens uppgift att undersöka vilken grund som kan finnas för uppgiften och utreda det eventuella behovet av åtgärder. (Se prop. 1996/97:124 s. 106.)

När en anmälan har gjorts ska socialnämnden utan dröjsmål inleda utredning, en s.k. förhandsbedömning, av vad som har kommit till nämndens känne-

dom och som kan leda till någon åtgärd av nämnden. En förhandsbedömning ska i första hand grunda sig på innehållet i anmälan och nämndens tidigare kännedom om barnet. Inom ramen för förhandsbedömningen får nämnden kontakta barnet och hans eller hennes vårdnadshavare. Nämnden tar sedan ställning till om en utredning ska inledas och inom ramen för den bedöma barnets behov av insatser. För denna bedömning får socialnämnden konsultera sakkunniga samt i övrigt ta de kontakter som behövs. Utredningen ska bedrivas skyndsamt och vara slutförd senast inom fyra månader. (Se 11 kap. 1 och 2 §§ SoL och prop. 2012/13:10 s. 58.)

JO har i fråga om anmälningsskyldigheten vid misstanke om drogmissbruk uttalat att det ligger nära till hands att anse att det finns en anmälningsskyldighet redan när det kommit fram sådana uppgifter om misstanke om missbruk som man inte utan vidare kan bortse från. Om en misstanke aktualiserar frågan om urinprovtagning torde misstanken sålunda som regel få förutsättas vara så stark att anmälningsskyldighet inträder redan innan provtagningen äger rum. (Se JO 2004/05 s. 346 och JO:s beslut den 4 oktober 2011, dnr 3766-2010.)

Bedömning

Urinprovtagning med anledning av misstanke om drogmissbruk

Enligt anmälan blev eleven utan förvarning hämtad i klassrummet för att genomföra ett drogtest. Han fick också bristfällig information om provtagningen. Denna beskrivning överensstämmer inte med skolans rutin för drogtestning som har bifogats remissvaret. Utbildningsnämnden har inte invänt mot uppgifterna i anmälan. Jag finner inte att det finns anledning att ifrågasätta dessa uppgifter och utgår från dem i min bedömning.

Som har redovisats ovan har JO tidigare konstaterat att drogtester inte generellt kan anses stå i strid med 2 kap. 6 § RF så länge det kan säkerställas att en elevs medverkan till en provtagning är i egentlig mening frivillig. Beslutet gällde slumpvisa drogtest, för vilka det fanns en rutin som innehöll vissa moment för att säkerställa att eleverna deltog av fri vilja.

I det här fallet har det varit fråga om ett drogtest med anledning av misstanke om att eleven använde droger. Enligt skolans rutiner ska eleven vid en sådan misstanke vara oförberedd på när testet ska göras men det ska ske en planering tillsammans med eleven om hur han eller hon vill bli kontaktad eller hämtad i skolan. Som exempel anges att ett sms kan skickas när ett drogtest ska göras.

Den beskrivna ordningen har likheter med ett sådant första steg som förordas i ovan refererade JO 2010/11 s. 509. Det framgår dock inte av Malgomajskolans rutin om eleven redan vid planeringen ska samtycka till provtagningen, något som skulle ge denne möjlighet att i förväg tänka igenom sitt ställningstagande till att lämna ett prov när den frågan aktualiseras. Rätt tillämpad säkerställer rutinen att skolans personal kan undvika att hämta eleven framför övriga klassen.

Det får förutsättas att en elev kan uppleva sig vara i en beroendeställning i förhållande till skolpersonal. Det måste därför ställas särskilt höga krav på berörd personal att säkerställa att elevens samtycke till provtagningen lämnas

frivilligt och att denna frivillighet inte bara är formell utan av eleven upplevs som reell.

I detta fall synes provtagningen inte ha föregåtts av en sådan planering som föreskrivs enligt skolans rutiner. Eleven hämtades inför sin klass och hade därefter att ta ställning till genomförandet av ett drogtest. För en elev kan detta självfallet vara såväl obehagligt som överrumplande. Informationen till eleven har därtill varit bristfällig, eller det har i vart fall upplevts så, vilket är bekymmersamt nog. Mot denna bakgrund finner jag att eleven inte på ett tillfredsställande sätt har getts möjlighet att fritt bestämma om han ville lämna ett drogtest och att det inte har säkerställts att hans medverkan var i egentlig mening frivillig. Nämnden förtjänar därför kritik för genomförandet av provtagningen.

Anmälan till socialnämnden

Nämnden har uppgett att provtagningen föranleddes av en ökad oro från skolans sida mot bakgrund av bl.a. elevens frånvaro under senare delen av höstterminen samt hans liberala syn på droger och bristande fokus på studierna.

Misstankar om drogmissbruk hör till sådant som omfattas av anmälnings-skyldigheten enligt 14 kap. 1 § SoL. Jag ansluter mig till JO:s tidigare bedömning att det ligger nära till hands att anse att det finns en sådan skyldighet redan när det kommit fram sådana uppgifter om misstanke om missbruk som man inte utan vidare kan bortse från. Redan de förhållanden som aktualiserar provtagning torde alltså många gånger ge anledning till en anmälan till socialnämnden.

I detta fall hade oron för eleven varit kopplad till misstankar om drogmissbruk och den hade funnits under en inte obetydlig tid. Som har redovisats ovan ska även uppgifter som är svårbedömda eller obestyrkta genast anmälas till socialnämnden, som sedan har till uppgift att undersöka vilken grund som kan finnas för uppgiften och utreda eventuella behov av åtgärder. Enligt min mening kan det därför starkt ifrågasättas om inte skolan borde ha gjort en anmälan till socialnämnden i stället för att på egen hand utreda misstankarna.

Övrigt

Vad som i övrigt har framkommit i ärendet ger inte anledning till någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Uttalanden om handläggning av frågor om förbud att besöka en skola

(Dnr 730-2020)

Beslutet i korthet: En rektor beslutade att förbjuda en förälder att besöka sin dotters skola. Enligt chefsJO finns det inte något hinder mot sådana tillträdesbegränsningar. Tvärtom kan de i en del fall vara en förutsättning för att skolans elever ska kunna tillförsäkras trygghet och studiero.

ChefsJO gör flera uttalanden om handläggningen av frågor om tillträdesbegränsningar. Om någons tillträde till en skola behöver begränsas på ett

sätt som innebär att han eller hon behandlas på ett annat sätt än andra, bör det ske genom ett skriftligt beslut. Beslutet bör vara tidsbegränsat och försett med en klargörande motivering. Det är en uppgift för skolhuvudmannen att fatta sådana beslut, men beslutanderätten kan delegeras till rektorn.

I det aktuella fallet gav delegationsordningen rektorn rätt att besluta om tillträdesbegränsningar för vårdnadshavare. Föräldern var dock inte vårdnadshavare. Rektorn var därmed inte behörig att fatta beslutet och kan enligt chefsJO därför inte undgå viss kritik. Besluten saknade dessutom tidsbegränsning och borde ha haft en utförligare motivering. Enligt skolhuvudmannen kan bristerna ha berott på utformningen av dess beslutsmall. ChefsJO uttalar att skolhuvudmannen till följd av detta förtjänar kritik för de bristfälliga besluten.

Anmälan

I en anmälan till JO uppgav AA att rektorn BB hade beslutat att förbjuda henne tillträde till hennes dotters skola. AA klagade på bl.a. att besluten saknade tidsbegränsning och ifrågasatte om rektorn var behörig att fatta sådana beslut.

Utredning

JO hämtade in två beslut om tillträdesförbud daterade den 26 augusti respektive den 24 oktober 2019. Därefter uppmanade JO Barn- och utbildningsnämnden i Kristianstads kommun att lämna upplysningar om det som förts fram i anmälan, att besvara vissa frågor och att redovisa sin bedömning av vad som kommit fram.

På delegation av barn- och utbildningsnämnden framförde skolchefen CC sammanfattningsvis följande: Det finns skriftliga handlingsplaner för hur skolan ska gå till väga när andra än elever och personal inte ska få tillträde till skolans lokaler, men dessa planer handlar främst om den praktiska hanteringen. Rätten att besluta om tillträdesförbud för vårdnadshavare har delegerats till rektorerna. Ett sådant förbud måste vara tydligt utformat. Det bör vara begränsat i tiden och innehålla en redovisning av skälen för beslutet. Det är en brist att de aktuella besluten inte är tidsbegränsade. Deras motiveringar borde också ha varit utförligare. Bristerna är organisatoriska. Rektorn har följt barn- och utbildningsförvaltningens mall. Förvaltningen har sett över och fastställt en uppdaterad version av mallen samt kommer även att ta fram ett särskilt styrdokument som tydliggör vad som gäller. Dessutom kommer vissa informationsinsatser att genomföras.

AA kommenterade remissvaret. Hon bifogade ett nytt beslut om tillträdesförbud meddelat den 15 mars 2021. Av hennes kommentarer framgick att hon hade skickat ett överklagande av beslutet till förvaltningsrätten.

JO hämtade in Förvaltningsrätten i Malmös beslut. I det beslutet avvisade förvaltningsrätten AA:s överklagande med i huvudsak följande motivering: AA är inte vårdnadshavare till sin dotter. Rätten att fatta beslut om tillträdesförbud för andra personer än vårdnadshavare regleras inte i nämndens delegationsordning. Det har inte heller framkommit att någon beslutanderätt i frågan har

delegerats till skolans rektor på något annat sätt. Beslutet har således inte fattats på en kommunal nämnds vägnar.

I ett beslut den 11 mars 2022 anförde *chefsJO Erik Nymansson* följande:

Bedömning

Utomståendes tillträde till skollokaler

JO har vid flera tillfällen uttalat sig om allmänhetens tillträde till myndigheters lokaler (se t.ex. JO 2011/12 s. 594). I allmänhet gäller att det inte finns någon rätt för vem som helst att röra sig fritt i en myndighets lokaler. Som utgångspunkt är det i stället upp till myndigheten att avgöra i vilken utsträckning allmänheten ska ges tillträde.

Myndigheternas handlingsutrymme är dock inte obegränsat. I vissa fall kan det finnas specifik författningsreglering som inskränker det (jfr t.ex. JO 2009/10 s. 436 om folkbibliotek och JO 2006/07 s. 408 om lokaler där en offentlig disputation ska äga rum). Grundläggande rättigheter enligt bl.a. Europakonventionen kan också ha betydelse för myndigheters rätt att besluta vilka som ska ges tillträde till deras lokaler (jfr JO:s beslut den 1 juli 2021, dnr 4132-2020, om besöksrestriktioner inom den frivilliga hälso- och sjukvården under covid-19-pandemin). Alla myndigheter måste dessutom tillhandahålla de lokaler som behövs för att allmänheten ska kunna utnyttja sin rätt enligt 2 kap. 15 § tryckfrihetsförordningen att ta del av allmänna handlingar på stället.

När det gäller skollokaler och skolgårdar finns det ingen särskild reglering av allmänhetens rätt till tillträde. Det finns därför inget som hindrar att en skola har förhållandevis restriktiva regler för när besök av t.ex. föräldrar tillåts. Reglerna får dock inte utformas på ett sätt som omöjliggör sådan samverkan med och information till vårdnadshavare och föräldrar som skolan enligt skollagen (2010:800) och läroplanen (SKOLFS 2010:37) ska ansvara för. Naturligtvis får reglerna inte heller utformas på ett sätt som skulle strida mot kraven på iakttagande av saklighet och opartiskhet i 1 kap. 9 § regeringsformen.

Vem kan fatta beslut om regler för utomståendes tillträde till skollokaler?

Det finns inget krav på att en skola ska ha fastställda generella regler för i vilka situationer som andra än elever och skolpersonal ska ges tillträde till dess lokaler. För en del skolor kan det dock tänkas att sådana uttryckliga regler kan vara till nytta. En fråga är vem som i så fall ska fatta beslut om dem samt bestämma hur ansvaret för tillämpningen av dem ska fördelas.

Ansvaret för en skola är enligt skollagen delat mellan skolhuvudmannen och rektorn. Skolhuvudmannen har det övergripande ansvaret. I många fall är det möjligt för huvudmannen att delegera sina uppgifter till rektorn eller någon annan tjänsteman. Av skollagen följer dock att det också finns flera uppgifter som rektorn självständigt ansvarar för. Det innebär att vissa beslut av en rektor kan vara fattade på delegation av huvudmannen, medan andra beslut är fattade av rektorn i egenskap av rektor.

Rektorn ansvarar enligt 2 kap. 9 och 10 §§ skollagen för att leda och samordna det pedagogiska arbetet samt för skolenhetens inre organisation och resursfördelningen inom den. Några exempel från förarbetena på vad som kan avses är beslut om personalens ansvarsområden, schemaläggning och elevernas fördelning på klasser (prop. 2009/10:165 s. 648). Enligt 5 kap. 5 § beslutar rektorn vidare om en skolenhets ordningsregler. Sådana gäller för eleverna (jfr prop. 2009/10:165 s. 319–321). Det är därför inte möjligt att i dem reglera i vilka situationer som andra än elever och skolpersonal ska ges tillträde till skolans lokaler och skolgård. Att besluta om detta kan enligt min uppfattning inte heller ses som en sådan fråga om skolenhetens inre organisation som skollagen ger rektorn ansvar för.

Mot denna bakgrund är min slutsats att det är skolhuvudmannen som har befogenhet att besluta om regler av detta slag. Huvudmannen får givetvis inte utforma dem på ett sätt som skulle inskränka rektorns och lärarnas möjligheter att utforma undervisningen, t.ex. genom att hindra en rektor från att bjuda in en gästföreläsare. Det finns emellertid inget som hindrar att huvudmannen delegerar beslutanderätten till rektorn.

Hur kan en utpekad persons tillträde till skollokaler begränsas?

Rektorn eller en lärare får enligt 5 kap. 6 § skollagen vidta de omedelbara och tillfälliga åtgärder som är befogade för att tillförsäkra eleverna trygghet och studiero eller för att komma till rätta med en elevs ordningsstörande uppträdande. Även om denna bestämmelse främst tar sikte på elevers beteende (jfr prop. 2009/10:165 s. 680–681), ser jag det som självklart att skolpersonalen får uppmana föräldrar eller andra utomstående som stör ordningen att lämna skolans lokaler eller skolgård. I vissa situationer kan det också finnas möjligheter att ingripa med stöd av reglerna om nöd och nödvärn i 24 kap. brottsbalken.

Situationen är en annan om det finns behov av att begränsa någons tillträde på förhand. Skolpersonalen kan naturligtvis informera om hur skolan brukar hantera besök. Det gäller även om huvudmannen inte har fastställt några formella regler. Det kan dock tänkas uppstå situationer då det finns behov av att begränsa t.ex. en viss förälders tillträde till skollokaler i betydligt större utsträckning än vad som normalt sker. Förutsatt att det görs på ett sätt som inte omöjliggör skolans samverkan med och information till vårdnadshavare och föräldrar, finns det enligt min uppfattning ingenting som hindrar att sådana undantag görs. Tvärtom kan det i en del fall vara en förutsättning för att eleverna ska kunna tillförsäkras trygghet och studiero.

Eftersom en tillträdesbegränsning av detta slag innebär att någon behandlas på ett annat sätt än andra, är det angeläget att uppgifterna om begränsningens utformning och skälen för den dokumenteras. Det måste vara möjligt att granska om begränsningen varit proportionerlig (jfr 5 § förvaltningslagen [2017:900]) och förenlig med t.ex. kraven på saklighet och opartiskhet i 1 kap. 9 § regeringsformen. Jag anser därför att det bör fattas ett skriftligt beslut med en klargörande motivering, om en sådan tillträdesbegränsning ska införas. Av proportionalitetsskäl, och då omständigheterna som legat till grund för beslutet kan förändras, anser jag vidare att sådana beslut bör vara tidsbegränsade. Om

det när giltighetstiden löpt ut finns skäl för en förlängning kan givetvis ett nytt beslut fattas.

Skollagen ger inte rektorn rätt att fatta beslut om tillträdesbegränsning. På motsvarande sätt som för beslut om allmänna regler om utomstående tillträde till skollokaler är beslut om tillträdesbegränsning enligt min uppfattning därför en uppgift för skolhuvudmannen. Jag kan inte se något hinder mot att rätten att fatta sådana beslut delegeras till t.ex. rektorn. Om rätten att fatta beslut i arbetsmiljöfrågor har delegerats till rektorn, kan det i vissa fall möjligen ge rektorn rätt att besluta om tillträdesbegränsning (jfr HFD 2012 ref. 62). Av tydlighets-skäl ser jag det dock som önskvärt att det i den tillämpliga delegationsordningen särskilt anges vad som gäller för beslut om tillträdesbegränsning.

Det finns ingen bestämmelse som specifikt reglerar möjligheten att överklaga beslut av detta slag. När det gäller kommunala skolor sköts dock skolhuvudmannens uppgifter av en kommunal nämnd. En följd av att besluten ska fattas av skolhuvudmannen blir därför att medlemmar i kommunen kan överklaga beslut som avser kommunala skolor med stöd av bestämmelserna om laglighetsprövning i 13 kap. kommunallagen (2017:725). Det gäller även om beslutanderätten har delegerats till rektorn eller någon annan tjänsteman.

Bedömningen i detta fall

I detta ärende har jag valt att avgränsa min granskning till den formella hanteringen i samband med besluten om tillträdesförbud som fattades under höstterminen 2019. Jag kommer således inte att gå in på frågan om det var befogat att begränsa AA:s tillträde till skolan.

Enligt barn- och utbildningsnämndens remissvar var AA inte vårdnadshavare till sin dotter vid tiden för de aktuella besluten. Vidare framgår det av remissvaret att det inte funnits några tydliga regler om när andra än elever och personal skulle få tillträde till skolans lokaler och skolgård. Det har dock inte framkommit annat än att innebörden av besluten om tillträdesförbud var att AA skulle behandlas på ett annat sätt än andra föräldrar som inte är vårdnadshavare. Som jag utvecklat i det föregående avsnittet ska ett beslut av det slaget fattas av nämnden eller av någon med delegation att besluta på nämndens vägnar.

Barn- och utbildningsnämnden har hänvisat till att den delegerat till rektorerna att fatta beslut om tillträdesförbud för vårdnadshavare. Eftersom AA inte var vårdnadshavare till sin dotter gav denna del av delegationsordningen därmed inte rektorn rätt att fatta besluten. Enligt en annan del av delegationsordningen (punkt L6) hade ansvar och befogenheter inom arbetsmiljöområdet delegerats till rektorer. Eftersom besluten om tillträdesförbud inte var grundade på arbetsmiljölagstiftningen gav emellertid inte heller den punkten rektorn rätt att fatta dem. Min slutsats är därför att rektorn inte var behörig att fatta de ifrågasatta besluten om tillträdesförbud. Rektorn BB kan inte undgå viss kritik för denna brist.

Jag instämmer i barn- och utbildningsnämndens bedömning att besluten om tillträdesförbud borde ha varit tidsbegränsade och haft en utförligare motivering. Nämnden har uppgett att dessa brister kan ha berott på utformningen av förvaltningens beslutsmodell. Besluten ger mig intrycket att mallen även kan ha

gett upphov till missförstånd om i vilka situationer som en rektor fick besluta om tillträdesförbud. Det är angeläget att mallar inte utformas på ett sätt som riskerar att leda till att bristfälliga beslut fattas. Mot denna bakgrund förtjänar barn- och utbildningsnämnden kritik.

Jag ser positivt på de planer för informationsinsatser och ett särskilt styrdokument som barn- och utbildningsnämnden har hänvisat till i remissvaret. Jag förutsätter att nämnden kommer att uppdatera detta material med anledning av mina uttalanden.

Skolledningen på ett gymnasium utförde kroppsvisitationer av elever i strid med 2 kap. 6 § regeringsformen

(Dnr 6649-2020)

Beslutet i korthet: I samband med skolstarten utförde skolledningen och personalen i en gymnasieskola kroppsvisitationer av eleverna i årskurs 3 genom att kontrollera vad de hade i sina väskor och i vissa fall sina fickor. Anledningen till åtgärderna var att skolan sedan flera år tillbaka haft ordningsstörningar i samband med skolstarten. ChefsJO konstaterar att rektorn eller en lärare får vidta de omedelbara och tillfälliga åtgärder som är befogade för att tillförsäkra eleverna trygghet och studiero eller för att komma till rätta med en elevs ordningsstörande uppträdande men att det saknas uttryckligt stöd i lag för rektorn eller läraren att underställa en elev kroppsvisitation. Den omständigheten att eleverna ombads att själva visa upp innehållet i sina väskor eller fickor fråntar inte åtgärderna karaktären av kroppsvisitationer. ChefsJO uttalar att skyddet mot kroppsvisitation är grundlagsfäst och att en inskränkning i det kräver uttryckligt stöd i lag samt att den berörde inte kan frånsäga sig skyddet genom att lämna samtycke till åtgärden. ChefsJO uttalar vidare att man inom skolan har en långtgående tillsynsplikt och i vissa fall skyldighet att ingripa men att åtgärderna i form av kroppsvisitationer som skolan vidtog i det här fallet var lagstridiga och att skolledningen därför inte kan undgå kritik.

Anmälan

I en anmälan till JO framförde AA klagomål mot Gymnasium Skövde Västerhöjd med anledning av kroppsvisitationer som skolpersonal utfört vid terminsstarten. Han uppgav följande:

Tisdagen den 18 augusti 2020 var det skolstart för honom och hans skolkamrater i årskurs 3 på gymnasiet. När de skulle gå in i skolan stod det skolpersonal i entrén och utförde kroppsvisitationer av alla elever.

Utredning

JO uppmanade Barn- och utbildningsnämnden i Skövde kommun att lämna upplysningar om och yttra sig över klagomålet.

Nämnden lämnade ett remissvar och anförde i huvudsak följande:

Skolledningen har ett ansvar enligt arbetsmiljölagen och skolförfattningarna för att upprätthålla en god arbetsmiljö. Mot den bakgrunden vidtog skolledningen på Gymnasium Skövde Västerhöjd ett stort antal åtgärder inför skolstarten höstterminen 2020. Åtgärderna vidtogs i syfte att skydda andra elever och stävja aktiviteter som tillintetgör en trygg och säker skola. Kroppsvisitation är dock en åtgärd som inte omfattas av de allmänna och särskilda åtgärder som rektorer och lärare får vidta enligt 5 kap. skollagen. Det har således inte funnits något stöd i lag för skolledningens agerande. Som framgår av den berörda befattningshavarens yttrande i ärendet kommer skolledningen att ha vidtagit nya åtgärder inför skolstarten 2021. Nämnden har förståelse för det svåra uppdrag som skolledningen uppenbarligen har haft att upprätthålla ordningen och tryggheten på skolan i samband med skolstarten men förutsätter att skolledningen framöver inte kroppsvisiterar elever utan att ha lagligt stöd för det.

Till remissvaret var fogat följande underyttrande från avdelningschefen för gymnasieskolan, sektor barn och utbildning, i Skövde kommun:

Bakgrund och vidtagna åtgärder i anledning av ordningsstörningar vid skolstart

Det stämmer att skolans personal vid Gymnasium Skövde Västerhöjd genomförde kroppsvisitation av elever i samband med skolstarten för elever i årskurs 3 2020-08-18. När detta ägde rum hade skolledningen/skolpersonalen dock inte kunskap om att detta är en åtgärd som utgör en otillåten handling utan stöd i lagstiftningen. Intentionen från skolledningens sida var att tillförsäkra alla elever trygghet och studiero i samband med skolstarten i enlighet med kapitel 5 i skollagen. Det hade inför skolstarten t.ex. florerat rykten om att det kunde finnas vattenballonger fyllda med annat än vatten (urin eller syra), ägg, alkohol och vattenpistoler inom skolans område.

Bakgrunden till händelsen är att Gymnasium Skövde Västerhöjd sedan flera år tillbaka haft ordningsstörningar i samband med skolstarten. Vissa elever i årskurs 3 har utsatt elever i årskurs 1 för så kallad ”nollning”. Bland annat har det förekommit vattenlekar och äggkastning. Dessa aktiviteter är något som skolledningen starkt tagit avstånd från och även under flera år aktivt arbetat för att stävja och motverka. ”Nollningen” har skett helt utanför skolans inblandning men både inom och utanför skolans verksamhet.

Skolstarten 2019/2020, dvs föregående läsår, var särskilt stökig med ett antal berusade elever i årskurs 3 som allvarligt störde den allmänna ordningen på skolan. Kränkningar av yngre elever, skadegörelse, klotter på skolbyggnaden och utlösande av brandlarm var exempel på företeelser som ägde rum.

Mot denna bakgrund har skolledningen ända sedan förra årets skolstart haft som mål, och arbetat aktivt med, att skolstarten vid läsåret 2020/2021 skulle vara en trygg och trevlig tillställning för alla inblandade utan inslag av de oacceptabla företeelser som beskrivits ovan.

Skolledningen beslutade och vidtog mot ovanstående bakgrund följande åtgärder inför skolstarten 2020/2021 på Gymnasium Skövde Västerhöjd:

- Den nya elevkåren på Gymnasium Skövde Västerhöjd valdes i februari 2020. Sedan dess har samarbete och samtal bedrivits kontinuerligt mellan elevkåren och skolledningen kopplat till skolstarten. Målet har varit att en positiv förändring ska ske jämfört med de tidigare årens skolstartar.
- Under våren 2020 beslutade skolledningen att ett vykort skulle skickas hem till samtliga blivande elever i årskurs 3. Ett sådant utskick skedde i augusti månad. Syftet var att vårdnadshavare skulle uppmärksammas

på att skolstaten var ca kl. 09:00 och med en vädjan om en trevlig skolstart.

- Skolledningen på Gymnasium Skövde Västerhöjd kallade, tillsammans med avdelningschefen för gymnasieskolan och nämnsordföranden, till pressträff veckan innan skolstart med vädjan om en lugn skolstart utan skadegörelse, kränkningar, alkohol och droger.
- Bevakning av Securitasvakt på skolgården skedde i samband med skolstart 2020-08-17–2020-08-19.
- Skolstarten för eleverna i årskurs 1, 2 och 3 skedde under olika dagar i syfte att skolstarten härigenom skulle bli lugnare (årskurs 1 och 2 skedde måndagen 2020-08-17, årskurs 3 skedde tisdagen 2020-08-18).
- Ytterdörrarna på skolan var låsta under skoldagarna 2020-08-17–2020-08-19, i syfte att släppa in eleverna under kontrollerade former.
- Två trygghetsvårdar bevakade skolan, såväl inomhus som utomhus under nätterna 2020-08-16–2020-08-18.
- En ökad rondering på och kring skolan skedde av Securitas under nätterna 2020-08-16–2020-08-17.
- Skolledningen informerade polisen om att elever från skolan troligtvis skulle samlas under förmiddagarna 2020-08-17–2020-08-18 vid ett parkområde i Skövde.
- Skolledningen framställde önskemål till polisen om närvaro på skolan 2020-08-18–2020-08-19.
- Skolledningen informerade räddningstjänsten om att brandlarmet kunde utlösas 2020-08-18 och 2020-08-19. Skolledningen framställde önskemål till brandkåren om närvaro på skolan dessa dagar.

Inför skolstartsdagen för eleverna i årskurs 3 beslutade skolledningen att agera enligt följande handlingsplan (både utifrån tidigare erfarenheter vid skolstart men även utifrån det rådande läget med covid-19):

- Eleverna hänvisades till olika ingångar för respektive program.
- Eleverna började skoldagen vid 9-tiden enligt ett schema som skolledningen tagit fram med hänsyn till gällande riktlinjer för hantering av coronaviruset.
- Innan eleverna släpptes in i skolan bad skolpersonalen/skolledningen eleverna att visa innehållet i sina ryggsäckar och fickor.
- Mentorerna till respektive klass tog emot elever vid respektive ingång och avsatt tid och följde med till anvisad sal där skolan bjöd på en lättare frukost.
- Efter mentorstid serverades eleverna lunch. Personalen i Västerhöjds kök grillade maten på skolgården. Eleverna slutade efter lunch.
- Elevkåren gavs möjlighet att arrangera tävlingar/festligheter utanför skolans område under eftermiddagen.
- Onsdagen 2020-08-19 började eleverna i årskurs 3 först vid det andra lektionspasset, kl. 09:35.
- Eleverna i årskurs 1 och 2 hade 2020-08-18 ingen verksamhet på skolan, utan verksamheten förlades istället utanför skolans område. Mentorerna för respektive klass arrangerade aktiviteterna.
- Skolområdet var avgränsat med tejpmarkeringar för att underlätta organisationen kring att minska trängseln och eventuell oro mellan eleverna.

Särskilt om genomförd kroppsvisitering

När eleverna i årskurs 3 anlände till skolan 2020-08-18 hade ett stort antal elever med sig visselpipor och liknande som de väsnades med. Några elever hade också med sig megafon. Skolledningen kunde vidare konstatera att några elever hade brukat alkohol och/eller tagit med sig alkohol till skolan.

Vid anslagen tid samlades eleverna vid respektive ingång, vilket förlöpte väl. Skolledningen hade ställt upp bord vid respektive ingång. Alla de

föremål som av skollädaingen bedömdes vara otillbörliga och störande för utbildningen, ordningen och tryggheten på skolan omhändertogs av personalen. De elever som hade ryggsäckar eller liknande med sig ombads av personalen och skollädaingen att visa upp innehållet i ryggsäcken. Vissa elever ombads också att visa innehållet i sina fickor. Syftet var att omhänderta föremål som bedömdes störa ordningen och/eller kunde utgöra en fara för andra elever. Ingen av personalen rörde själva ryggsäckarna, väskorna eller liknande. I de fall ett omhändertagande av föremål blev aktuellt bad personalen/skollädaingen eleven att lägga upp föremålet på uppställt bord. Endast en elev ifrågasatte personalens/skollädaingens handlande. Denna elev frågade vad skolan skulle göra om han inte ville visa upp vad han hade i ryggsäcken. Eleven fick till svar från personalen/skollädaingen att han inte skulle komma in i skolan om denne inte uppvisade innehållet i ryggsäcken. Eleven visade då upp innehållet varvid det kunde konstateras att det däri fanns föremål som personalen/skollädaingen bedömde inte skulle tas in i skolans lokaler. Eleven lade föremålen i avsedd behållare efter personalens/skollädaingens påpekande härom.

Mentorerna tog därefter emot eleverna och tog med sig dem till anvisade klassrum. De föremål som omhändertogs av personalen var bl.a. alkohol, visselpipor, vattenpistoler, vattenballonger, ägg och megafoner.

Det kan konstateras att skolstarten detta år förlöpte lugnare än vanligt med mindre kränkningar, skadegörelse och oro än tidigare år. Säkerhetschefen på Skövde kommun var på plats aktuell dag och hade kontinuerlig poliskontakt vid behov.

Vidtagna åtgärder i anledning av den otillåtna kroppsvisiteringen

Som framgått ovan har skollädaingen fått insikt i att det utgör kroppsvisitering att be elever visa innehållet i sina väskor och fickor, och en åtgärd som faller utanför de allmänna och särskilda befogenheterna i skollagens kapitel 5. Mot denna bakgrund har skollädaingen haft möte och därvid diskuterat ett antal åtgärder inför skolstarten höstterminen 2021. Arbetet med att genomföra en lugn och trygg skolstart nästa läsår kommer att fortgå framledes och intensifieras. En projektgrupp ska utses inför skolstarten 2021 där representanter från varje klass i årskurs 2 ska delta. Syftet är att projektgruppen ska samverka med andra myndigheter.

AA fick tillfälle att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 23 maj 2022 anförde *chefsJO Erik Nymansson* följande:

Rättslig reglering m.m.

Kroppsvisitation

Var och en är enligt regeringsformen (RF) gentemot det allmänna skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp samt kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång (2 kap. 6 § första stycket RF). Även artikel 8.1 i Europakonventionen om rätt till skydd för privat- och familjeliv innebär ett skydd mot bl.a. kroppsvisitation. Skyddet är inte absolut utan kan begränsas genom bestämmelse i lag (2 kap. 20, 21 och 25 §§ RF samt artikel 8.2 i Europakonventionen).

Kroppsvisitation innebär inte bara en undersökning av vad någon har på sig utan även av föremål som någon bär med sig, t.ex. en väska (se prop. 1975/76:209 s. 147). En definition av begreppet finns sedan 1993 i 28 kap. 11 § rättegångsbalken där det anges som en undersökning av kläder och annat som någon bär på sig samt av väskor, paket och andra föremål som någon har med

sig. Innan dess hade begreppet getts skiftande innebörd i olika författningar. I t.ex. polislagen (1984:387) i dess tidigare lydelse och lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (numera upphävd) gjordes skillnad på kroppsvisitation och undersökning av väskor m.m. I andra författningar ansågs undersökningen av väskor m.m. falla inom begreppet kroppsvisitation (se t.ex. lagen [1985:12] om kontroll av berusningsmedel på sjukhus). Att begreppet getts olika innebörd och att det uppstått oklarheter om bl.a. i vilken utsträckning undersökning av väskor m.m. kunde göras inom ramen för tvångsmedlet, var skäl till att man fann det angeläget att fastställa en enhetlig definition (se prop. 1993/94:24 s. 34 f.).

Oavsett om personalen på en skola öppnar en elevs väska eller om väskan öppnas av eleven själv så att personalen kan se vad som förvaras i den måste åtgärden vara att bedöma som en kroppsvisitation i den mening som avses i regeringsformen (se JO 2004/05 s. 337).

Innebörden av samtycke till en tvångsåtgärd såsom kroppsvisitation

JO har tidigare uttalat att grundlagens rättighetskydd allvarligt skulle urholkas om man godtog att den enskilde som huvudregel kunde frånsäga sig detta med bl.a. den följden att tvångsmedel som t.ex. kroppsvisitation fritt skulle få tillgripas också i situationer där lagliga förutsättningar för åtgärden saknas. Regeringsformens utgångspunkt får i stället anses vara det motsatta, nämligen att samhälleliga organ inte får göra ingripanden inom det grundlagsskyddade området annat än med stöd i lag. En enskilds samtycke kan därmed i princip inte åberopas till stöd för intrång på det grundlagsskyddade området om uttryckligt stöd för sådant åberopande saknas (se JO 1991/92 s. 114 samt även JO 2003/04 s. 72 och JO 2009/10 s. 39).

Frågan om verkan av samtycke till användningen av straffprocessuella tvångsmedel behandlades i Polisrättsutredningens slutbetänkande (SOU 1995:47). Där uttalades bl.a. att en utgångspunkt för den svenska lagstiftningen bör vara att en åtgärd som får anses utgöra ett intrång i de i Europakonventionen och regeringsformen skyddade fri- och rättigheterna inte får företas annat än på de villkor som anges i lag, oavsett om den som utsätts för ingripandet har samtyckt till det eller ej (s. 144).

Skolans tillsynsplikt

Skolledningen har ett ansvar enligt arbetsmiljölagen (1977:1160) för att upprätthålla en god arbetsmiljö. Även i skollagen (2010:80) finns bestämmelser som rör arbetsmiljön (5 kap. 4 §). Utbildningen ska utformas på ett sådant sätt att alla elever tillförsäkras en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero (5 kap. 3 §). Enligt en allmän regel får rektorn eller en lärare vidta de omedelbara och tillfälliga åtgärder som är befogade för att tillförsäkra eleverna trygghet och studiero eller för att komma till rätta med en elevs ordningsstörande uppträdande (5 kap. 6 §). Skollagen anger också några särskilda åtgärder som under vissa förutsättningar får vidtas (5 kap. 7–23 §§). Rektorn eller en lärare får t.ex. från en elev omhändertaga föremål som används på ett sätt som är

störande för utbildningen eller som kan utgöra en fara för säkerheten i denna (5 kap. 22 §). Den rätt till besittningsrubbnings som bestämmelsen medger innefattar inte någon rätt för lärare och rektorer att eftersöka föremål i kläder, väskor eller andra saker som någon bär med sig (prop. 2006/07:69 s. 17).

Den allmänna bestämmelsen i 5 kap. 6 § som ger rektorer och lärare uttryckliga befogenheter att vidta åtgärder för att tillförsäkra eleverna trygghet och studiero infördes genom 2010 års skollag. Det innebar inte någon inskränkning av vad som sedan tidigare ansetts gälla om rektorers och lärares rätt att ingripa utöver nödvärnsrätten utan syftade till att tydliggöra detta. I förarbetena till lagen uttalades också att de åtgärder som vidtas alltid ska vara inriktade på att förbättra elevens framtida uppträdande och inte vara en bestraffning för elevens tidigare uppträdande. Vidare ska syftet med de åtgärder som vidtas alltid vara att förbättra skolsituationen såväl för den elev som är föremål för åtgärder som för övriga elever. Åtgärderna får inte inskränka elevernas grundläggande fri- och rättigheter enligt regeringsformen och ska vara försvarliga med hänsyn till deras syfte, vilket innebär bl.a. att kollektiv bestraffning aldrig kan komma i fråga (prop. 2009/10:165 s. 322 f.).

Bedömning

Av barn- och utbildningsnämndens remissvar framgår bl.a. följande. Gymnasium Skövde Västerhöjd har sedan flera år tillbaka haft ordningsstörningar i samband med skolstarten. Dessa har bl.a. innefattat kränkningar av yngre elever (s.k. nollning), skadegörelse, klotter på skolbyggnaden och utlösande av brandlarm. Skolledningen har vidtagit en lång rad åtgärder för att förebygga störningarna; bl.a. har man varit i kontakt med och begärt stöd från Polismyndigheten. Inför skolstarten 2020 hade det ryktats om att det inom skolans område skulle komma att finnas ägg, alkohol, vattenpistoler och vattenballonger fyllda med urin eller syra. En del av de åtgärder som vidtogs av skolledningen och personalen i samband med skolstarten var därför kontroll av eleverna i årskurs 3 vid ingången till skolan. De elever som hade en ryggsäck eller liknande ombads att visa upp innehållet. Vissa elever ombads att visa innehållet i sina fickor. Syftet med åtgärderna var att omhänderta föremål som bedömdes störa ordningen eller kunde utgöra en fara för andra elever. Det uttalades att den som inte visade upp innehållet i sin väska inte heller fick gå in i skolan. Enligt remissyttrandet rörde personalen inte själva väskorna, och i de fall ett omhändertagande av föremål blev aktuellt ombads eleven att lägga upp föremålet på ett bord. Saker som omhändertogs var bl.a. alkohol, visselpipor, vattenpistoler, vattenballonger, ägg och megafoner.

En rektor eller lärare har som framgått ovan rätt att från elever omhänderta föremål som används på ett sätt som är störande för utbildningen eller som kan utgöra en fara för säkerheten i denna. Utredningen i det här ärendet är inte sådan att jag har tillräckligt underlag för att uttala mig om huruvida skolan i och för sig hade fog för vart och ett av de omhändertaganden som utfördes den aktuella dagen. Min utredning har i stället varit inriktad på frågan om kroppsvsitation.

Mot bakgrund av det som framkommit av remissyttrandet och med hänsyn till tillsynsplikten har jag förståelse för att skolledningen var angelägen om att

vidta åtgärder för att förebygga de förväntade störningarna och därmed tillförsäkra eleverna en god arbetsmiljö. Det är något i grunden positivt.

Rektorn eller en lärare får som framgår ovan vidta de omedelbara och tillfälliga åtgärder som är befogade för att tillförsäkra eleverna trygghet och studiero eller för att komma till rätta med en elevs ordningsstörande uppträdande. Någon uttrycklig rätt för rektorn eller läraren att underställa en elev kroppsvisitation finns emellertid inte. Skyddet mot kroppsvisitation är som nämnts grundlagsfäst, och en inskränkning i det kräver uttryckligt stöd i lag. Något sådant lagstöd finns inte enligt skollagen. Den berörde kan inte fransäga sig skyddet genom att lämna samtycke till åtgärden.

Den omständigheten att eleverna i detta fall ombads att själva visa upp innehållet i sina väskor och fickor fråntar inte åtgärderna karaktären av kroppsvisitationer. Trots att man inom skolan har en långtgående tillsynsplikt och i vissa fall skyldighet att ingripa, och trots de rådande omständigheterna i det här specifika fallet kan någon annan slutsats inte dras än den som barn- och utbildningsnämnden själv har dragit, nämligen att åtgärderna i form av kroppsvisitationer som skolan vidtog var lagstridiga. Skolledningen kan därför inte undgå kritik.

I ett tidigare ärende hos JO, som bl.a. handlade om att en rektor tillsammans med personalen på en skola beslutade att be eleverna öppna sina väskor, påtalade JO att det kan diskuteras om en skolledning behöver utökade befogenheter att ingripa för att uppfylla sitt ansvar att upprätthålla ordningen i en skola. JO överlämnade sitt beslut till Utbildningsdepartementet för kännedom (JO 2004/2005 s. 337). Omständigheterna i det nu aktuella ärendet är speciella, men av allt att döma inte unika. Det talar för att det kan vara angeläget att utreda frågan vidare. Även detta beslut överlämnas därför till regeringen för kännedom.

Uttalanden om bl.a. motiveringsskyldighet och partsställning vid beslut om förslag till fördelning av vissa forskningsanslag

(Dnr 9727-2020)

Beslutet i korthet: Region Skåne får statliga medel som ersättning för de kostnader som uppkommer i hälso- och sjukvården när dess resurser används för klinisk forskning. Lunds universitet föreslår för regionen hur medlen ska fördelas. En forskare vid universitetet klagade till JO på att hans forskningsgrupp utan motivering från universitetets sida nekats tilldelning av resurser som finansierats av de aktuella medlen.

ChefsJO bedömer att förfarandet för fördelningen av medlen har betydligt större likheter med en arbetsgivares arbetsledningsbeslut än med t.ex. en myndighets handläggning av ansökningar om offentligt reglerade förmåner. Enligt chefsJO medför det att universitetets beslut om förslag till fördelning av medlen inte har påverkat någons situation på det sätt som krävs för att universitetet skulle ha varit skyldigt att motivera beslutet.

Anmälan

I en anmälan mot Lunds universitet uppgav AA i huvudsak följande: Han är professor vid universitetet samt läkare inom Region Skåne och leder en grupp som forskar om blodcancersjukdomar. Gruppen har tidigare fått statliga s.k. ALF-anslag, men har sedan 2019 utan motivering nekats det. Han ifrågasatte om universitetet har levt upp till kraven i förvaltningslagen (2017:900) på bl.a. kommunikation, partsinsyn och beslutsmotivering.

AA bifogade vissa handlingar om den aktuella typen av forskningsanslag. Av handlingarna framgår bl.a. följande: Samtliga kostnader i projektet ska uppkomma inom Region Skåne eller inom verksamheter som har vårdavtal med regionen. Behörig att söka är den som är anställd vid Medicinska fakulteten vid Lunds universitet, inom Region Skåne eller vid verksamheter som har vårdavtal med regionen. En prioriteringskommitté föreslår för fakultetsstyrelsen vilka projekt som ska få tillgång till resurser bekostade med ALF-medel. Fakultetsstyrelsen fattar beslutet om fakultetens förslag. Därefter beslutar regionen på grundval av detta förslag.

Utredning

JO hämtade in vissa handlingar från universitetet och begärde därefter att det skulle yttra sig.

Lunds universitet (prorektorn BB) framförde bl.a. följande: De aktuella statliga medlen betalas ut till regionen för dess medverkan i bl.a. klinisk forskning. Medlen används inom regionen för att dess resurser ska kunna nyttjas inom ramen för forskning. Universitetets roll är att föreslå hur regionen ska fördela sina resurser. Det finns ingen part i ärendet hos universitetet. Därmed blir förvaltningslagens regler om kommunikation och partsinsyn inte tillämpliga. Förvaltningslagens bestämmelse om motiveringsskyldighet gäller beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt. Eftersom universitetet endast lämnar ett förslag behöver det inte motivera varför vissa forskningsprojekt inte föreslås få tilldelning. Det kan också ifrågasättas om ett beslut om tilldelning av forskningsanslag för projekt vid universitetet kan sägas påverka någons situation på det sätt som avses i bestämmelsen när det är fråga om en forskare som är anställd vid universitetet.

AA kommenterade remissvaret. Han framförde bl.a. följande: Det egentliga beslutet om vilka forskare som får anslag fattas av prioriteringskommittén. De beslut som fattas av fakultetsstyrelsen och regionen är rena formaliteter. Forskningsanslag är av central betydelse för en forskares personliga och ekonomiska situation. De påverkar t.ex. möjligheterna att producera forskning, vilket i sin tur är av betydelse för karriär- och löneutveckling. ALF-anslag kan uppgå till upp till 3 miljoner kronor per år.

I ett beslut den 22 juni 2022 anförde *chefsJO Erik Nymansson* följande:

Bedömning

Allmänna utgångspunkter

Inledning

Förvaltningslagen trädde i kraft den 1 juli 2018 och ersatte 1986 års förvaltningslag (1986:223). Den äldre lagens bestämmelse om motivering av beslut (20 §) hade ett särskilt undantag som innebar att den inte gällde för beslut om bl.a. tilldelning av forskningsbidrag. Detta undantag är borttaget i den nuvarande lagen. Vidare var tillämpningsområdet för flera bestämmelser, bl.a. de om partsinsyn (16 §) och kommunikation (17 §), begränsat till ärenden som avsåg myndighetsutövning mot någon enskild. Den begränsningen finns inte kvar i den nya lagen. Det finns dock fortfarande andra förutsättningar som måste vara uppfyllda för att dess motsvarande bestämmelser ska kunna tillämpas.

Myndighetsinterna ärenden

Enligt 1 § förvaltningslagen gäller lagen för handläggning av ärenden hos förvaltningsmyndigheterna och för handläggning av förvaltningsärenden hos domstolarna. Även om det främst blir aktuellt att tillämpa förvaltningslagen när en myndighet agerar i förhållande till utomstående enskilda eller andra myndigheter, kan också hanteringen av myndighetsinterna frågor falla in under begreppet ”handläggning av ärenden” (jfr SOU 2010:29 s. 98 och prop. 2016/17:180 s. 286). Trots det är förvaltningslagens betydelse för handläggningen av sådana ärenden begränsad. Det beror till stor del på att många av lagens förfaranderegler förutsätter att det finns någon part i ärendet eller att myndighetens beslut kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt.

Motiveringsskyldighet

Ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska innehålla en klargörande motivering om det inte är uppenbart obehövt. Det står i 32 § förvaltningslagen. Uttrycket ”kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt” används även i 41 §, som reglerar vilka beslut som får överklagas (s.k. överklagbarhet). Det är avsett att ha samma innebörd i båda bestämmelserna (se prop. 2016/17:180 s. 321).

Frågan om vilka beslut som är överklagbara var inte reglerad i 1986 års förvaltningslag, utan principerna för det framgick av rättspraxis. Överklagbarhetsbestämmelsen i 41 § förvaltningslagen är tänkt att ge uttryck för denna praxis och samtidigt möjliggöra en fortsatt utveckling av den (se prop. 2016/17:180 s. 332). Vid bedömningen av om ett beslut behöver förses med en klargörande motivering kan det således vara av betydelse om beslutet uppfyller de förutsättningar för överklagbarhet som har utvecklats i praxis. Vid prövningen av om de förutsättningarna är uppfyllda har det ingen omedelbar betydelse om beslutet på grund av ett författningsreglerat överklagandeförbud inte kan överklagas. Det är en annan sak att ett sådant förbud i något fall kan tänkas påverka om en motivering är uppenbart obehövt.

Rättsfall om överklagbarhet har i regel gällt myndigheters agerande i förhållande till enskilda. Högsta förvaltningsdomstolen har vid flera tillfällen uttalat att ett besluts faktiska verkningar för den som berörs av det är avgörande (se t.ex. HFD 2020 ref. 12). Överklaganden av myndigheters beslut i administrativa ärenden prövades före den 1 juli 2006 som utgångspunkt av regeringen. De enda sådana beslut som enligt regeringens praxis säkert var överklagbara var anställningsbeslut. Beslut i ärenden om en myndighets interna förhållanden, t.ex. arbetsledningsbeslut eller beslut om en myndighets organisation eller verksamhetsinriktning, ansågs inte vara överklagbara (se prop. 2005/06:56 s. 18). Inget talar för annat än att denna praxis fortfarande är gällande. Att t.ex. ett arbetsledningsbeslut inte kan överklagas kan ses i ljuset av de anställdas lydnadsplikt (jfr Lundmark och Säfsten, Förvaltningslagen – en kommentar, version 1A, publicerad i JUNO den 6 maj 2022, kommentaren till 41 § förvaltningslagen under rubriken ”Organisatoriska beslut”).

Partsinsyn och kommunikation

Förvaltningslagens bestämmelser om partsinsyn (10 §) och kommunikation (25 §) gäller, i likhet med flera andra bestämmelser i lagen, i förhållande till den som är part i ärendet hos myndigheten. Uttrycket part är inte definierat i lagtexten, men omfattar sökande, klagande och andra parter. Med sökande avses i detta sammanhang den som ansöker om en åtgärd som är reglerad i den offentlighetsrättsliga lagstiftningen. En annan part kan t.ex. vara den som är föremål för ett tillsynsärende hos en myndighet (se prop. 2016/17:180 s. 295).

En nödvändig men inte tillräcklig förutsättning för att någon ska vara att betrakta som part är att myndighetens beslut i ärendet bedöms komma att angå honom eller henne på motsvarande sätt som krävs för klagorätt enligt 42 § förvaltningslagen (jfr Lundmark och Säfsten, Förvaltningslagen – en kommentar, version 1A, publicerad i JUNO den 6 maj 2022, kommentaren till 10 § förvaltningslagen under rubriken ”Vem är part?”). Detta gäller även i de situationer då det kommande beslutet på grund av exempelvis ett överklagandeförbud inte kommer att kunna överklagas.

När en myndighet i egenskap av arbetsgivare fattar arbetsledningsbeslut, t.ex. om fördelningen av arbetsuppgifter mellan de anställda, agerar myndigheten typiskt sett i en privaträttslig snarare än offentlighetsrättslig roll. Även om en myndighet har uppmanat anställda som är intresserade av att få en viss arbetsuppgift att ansöka om den, blir de anställda enligt min uppfattning inte att betrakta som sådana sökande som ses som parter i förvaltningslagens mening. Med motsvarande resonemang som när det gäller skyldigheten att motivera beslut, anser jag vidare att de anställdas lydnadsplikt medför att de i regel inte heller kan anses påverkas av myndighetens beslut på ett sådant sätt som krävs för att de ska betraktas som parter på någon annan grund.

Mot denna bakgrund är min uppfattning att borttagandet av begränsningen till ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild inte har inneburit att förvaltningslagens regler om partsinsyn och kommunikation har blivit tillämpliga på myndighetsinterna ärenden om t.ex. arbetsledning.

Bedömningen i detta fall

Det står enligt min mening klart att Lunds universitets handläggning av ansökningarna om ALF-medel har skett inom ramen för ett sådant ärende som avses i 1 § förvaltningslagen. För att bedöma om förvaltningslagens regler om partsinsyn, kommunikation och motiveringsskyldighet har varit tillämpliga är det därmed nödvändigt att bedöma om det har funnits någon part i ärendet och om universitetets beslut har kunnat antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt.

Universitetet har i sitt remissyttrande framhållit att dess roll är att föreslå hur statliga resurser som tilldelats regionen ska fördelas inom regionen för att möjliggöra att resurserna nyttjas för forskning. Dessutom har universitetet ansett att det kan ifrågasättas om ett beslut om tilldelning av forskningsanslag för projekt vid universitetet kan sägas ha sådana faktiska verkningar som krävs för motiveringsskyldighet när det är fråga om forskare anställda vid universitetet. AA har å sin sida framfört att regionens beslut med anledning av universitetets förslag endast är en formalitet. Vidare har han pekat på att forskningsanslag är av stor betydelse för en forskares personliga och ekonomiska situation, bl.a. eftersom de påverkar möjligheterna till karriär- och löneutveckling.

JO har tidigare kritiserat Vetenskapsrådet för att ett beslut om att avslå en ansökan om forskningsbidrag inte uppfyllt kravet på en klagörande motivering i 32 § förvaltningslagen (JO 2019/20 s. 599). En skillnad mellan förhållandena i det fallet och i det nu aktuella ärendet är att ALF-medlen är riktade till forskning som bedrivs inom samma myndigheter som deltar i processen för att avgöra hur medlen ska fördelas. Av ett avtal mellan regionen och universitetet framgår vidare att medlen utgör ersättning till regionen för de kostnader som uppkommer i hälso- och sjukvården när resurser i form av lokaler, personal m.m. ställs till förfogande i samband med universitetets forskning. Oavsett om medlen ska anses tilldelas projekt eller enskilda forskare och oavsett om universitetets beslut ska betraktas som ett förslag eller inte, har frågan om fördelningen en myndighetsintern prägel. Enligt min mening har förfarandet betydligt större likheter med en arbetsgivares arbetsledningsbeslut om fördelning av arbetsuppgifter och resurser än med t.ex. en myndighets handläggning av ansökningar om offentligt reglerade förmåner. Det gäller även i de fall som den sökande forskaren endast är anställd vid en av de två inblandade myndigheterna eller i en verksamhet som har vårdavtal med regionen.

Mot denna bakgrund bedömer jag att universitetets beslut inte har påverkat AA eller någon annan enskild på ett sådant sätt som krävs för att kravet i 32 § förvaltningslagen på en klagörande motivering ska vara tillämpligt. Av motsvarande skäl bedömer jag vidare att universitetets ärende inte har haft någon part, vilket medför att förvaltningslagens bestämmelser om partsinsyn och kommunikation inte heller har varit tillämpliga. Jag ifrågasätter inte AA:s uppgifter om forskningsbidrags betydelse för bl.a. en forskares karriär. Även i andra sammanhang kan emellertid en myndighet – på samma sätt som andra arbetsgivare – fatta beslut av t.ex. arbetsledningskaraktär som påverkar arbetstagarnas möjligheter till karriär- och löneutveckling. Enligt min mening medför verkningar av det slaget inte att de aktuella bestämmelserna blir tillämpliga.

2022/23:JO1

UTBILDNING OCH FORSKNING

Jag finner därför inte skäl att kritisera universitetet för avsaknaden av beslutsmotivering eller för dess hantering av frågorna om kommunikation och partsinsyn.

Det som i övrigt har förekommit i ärendet ger inte anledning till något uttalande från min sida.