

Anmälan mot Socialnämnden i Värmdö kommun om obligatoriska urinprov på ett stödboende

Beslutet i korthet: En person beviljades ekonomiskt bistånd i form av placering på ett drogfritt stödboende. Placeringen var frivillig. För att kunna placeras på stödboendet krävdes emellertid att den enskilde samtyckte till reglerna vid boendet, som bl.a. innehöll krav på regelbundna urin- och utandningsprover. Frågan i ärendet är om dessa drogtester är i överenskommelse med skyddet mot påtvingade kroppsliga ingrepp i 2 kap. 6 § regeringsformen.

Varje medborgare är gentemot det allmänna skyddad mot påtvingade kroppsliga ingrepp (2 kap. 6 § regeringsformen). Skyddet får enligt vissa förutsättningar begränsas genom lag. Ett ingrepp är påtvingat om det allmänna disponerar över maktmedel för att genomdriva åtgärden eller om den enskildes motstånd bryts genom hot om någon sanktion.

Det finns inte något lagstöd i socialtjänstlagen för att kräva att en person som söker ekonomiskt bistånd ska lämna urinprov eller något annat drogtest. För att kunna utföra sådana prover krävs därför att den enskilde frivilligt går med på det.

JO uttalar bl.a. följande: Vid valet av insats är det viktigt att den enskilde får tydlig information och verkligen förstår villkoren för den aktuella insatsen och vilka valmöjligheter som han eller hon har. Utifrån den enskildes perspektiv kan kraven på urinprov och utandningsprov uppfattas som påtvingade eftersom den enskilde inte kan beviljas den aktuella insatsen, eller måste flytta från boendet, om han eller hon inte lämnar drogtester i enlighet med de regler som finns på boendet. Den enskilde har dock inte någon ovillkorlig rätt till en viss bestämd insats av socialtjänsten. Om han eller hon inte vill lämna urinprov kan bistånd beviljas i form av någon annan insats. Utskrivning och erbjudande om ett annat boende, som kan bli konsekvensen av ett uteblivet samtycke, kan därför inte uppfattas som en sanktion som gör att kraven på drogtester är att anse som påtvingade. JO uttalar inte någon kritik mot förvaltningen.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade AA på socialtjänsten i Värmdö kommun. Han anförde bl.a. följande: Han hyr ett möblerat rum av Värmdö kommun på ett boende som ska vara alkohol- och drogfritt (Ängsvik). Efter att han hade bott på boendet ett tag beslutade kommunen att införa obligatoriska urinprover en gång per vecka och utandningsprover två gånger per dag. Drogtesterna utförs utan att det finns någon misstanke om drogpåverkan. Enligt socialtjänsten sker dessa

tester frivilligt men det finns inte något annat alternativ än att godta att dessa genomförs.

Till JO-anmälan bifogade AA hyreskontraktet, Ängsviks husregler samt ett dokument med rubriken ”Viktig information till alla hyresgäster”. Av hyreskontraktet framgick under rubriken Särskilda bestämmelser att det i fastigheten rådde drog- och rökförbud och att prov för att visa drogfrihet skulle lämnas vid anmodan. Av husreglerna framgick att utandningsprov skulle ske dagligen och att urinprov skulle lämnas regelbundet minst en gång i veckan. Av dokumentet med information till hyresgästerna framgick att urinprov skulle lämnas en gång per vecka av alla som bodde på boendet och om hyresgästen uteblev från provtagningen betraktades det som ett positivt prov och då kunde utskrivning från boendet bli aktuellt.

Utredning

JO begärde att Socialnämnden i Värmdö kommun skulle yttra sig över det som AA hade anfört om obligatoriska utandnings- och urinprov. Nämnden anförde i ett remissvar bl.a. följande:

Bakgrund

AA beviljades 140328 drogfritt stödboende och informerades samtidigt om att det är ett drogfritt boende. Han skrev under husregler/samtycke.

Ängsvik (utföraren) har i uppdrag av myndigheten att tillhandhålla ett drogfritt boende. För att kunna garantera myndigheten att det är drogfritt krävs regelbundna obligatoriska kontroller. Det har under åren upptäckts att slumpmässiga kontroller inte garanterar ett drogfritt boende. Det är en viktig del i den frivilliga behandlingsinsatsen att boendet kan garanteras vara fritt från droger. Två sätt används för att garantera ett drogfritt boende det ena är genom utandningsprov och det andra är genom urinprov. Enligt socialstyrelsen spelar det en central roll i driften av denna typ av boende.

Tidigare hade man kallat kontrakten för hyreskontrakt för de boende men i år har man övergått till inskrivningskontrakt för att förtydliga att det inte rör sig om ett eget boende med vilka rättigheter som helst. Det är viktigt att tydliggöra att detta är ett stödboende för personer som är i behov av ett drogfritt boende. Husregler finns upprättade där man samtycker till bland annat provtagning och skriver under med namn och datum.

Diskussioner har förts om man för att tydliggöra än mer ska använda sig av en ren samtyckesblankett för enbart provtagning.

Samtycke till provtagning

De boende samtycker till husreglerna vid inskrivning på Ängsvik. Där går man igenom regler och kravet på drogfrihet. Detta gjorde man även med AA. I husreglerna står tydligt att utandningsprov och urinprov kommer att ske regelbundet.

Samtycke till drogtester och övriga husregler är en förutsättning för att kunna bo där. Boendet är en frivillig insats men provtagningen är inte frivillig. Lämnar man inte sitt samtycke till drogtester kan man inte bo på stödboendet då det måste vara garanterat drogfritt.

De boende har informerats om vilka prover som ska tas i förväg och fått möjlighet att ge sitt samtycke, med sin underskrift, till utökade provtagningar i enlighet med RF 2 kap. 6 § 2 st.

Val av boende

Socialnämnden skall aktivt sörja för att den enskilde missbrukaren får den hjälp och vård som han eller hon behöver för att komma ifrån missbruket. Nämnden skall i samförstånd med den enskilde planera hjälpen och vården och noga bevaka att planen fullföljs enligt SoL 5 kap 9 §. Socialnämnden har utifrån det gjord bedömningen att AA har behov av nyktert boende och detta är det boende som kan erbjudas utifrån AA fysiska hälsa. Det är för AA eget bästa som detta boende valts. Det är ett frivilligt boende och AA har haft möjlighet att tacka nej till det och var väl medveten om reglerna som måste följas för både AA och alla andra.

Andra boenden har tidigare prövats av AA och då det inte har varit krav på drogfrihet har det inte fungerat och hälsan har varit illa. Socialnämnden ansåg att det var en fara för hans liv och hälsa att bo i andra former av boende. Därför bedömde socialnämnden att AA behövde bo på ett drogfritt boende.

Behandling av provresultat

Boendet ansvarar för provresultaten och om någon är positiv meddelas det till myndigheten då personen inte kan bo kvar. Utandningsprov görs dagligen, om boende påträffas påverkade ombeds de lämna boendet omgående och är välkomna tillbaka när de lämnar ett negativt prov. Eventuell bedömning om annan insats görs av handläggare alternativt socialjouren.

Regelbundna urinprov tas en gång per vecka. Vid positivt prov får man inte vistas i boendet innan ett nytt negativt prov lämnas. Eventuell bedömning om annan insats görs av handläggare alternativt socialjouren.

I och med placeringen samtycker man till samverkan mellan boendet och socialtjänsten och informeras om att samverkan sker. I all hantering av provresultat beaktas såväl Personuppgiftslagen (1998:204) som Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Enligt gällande regler för dokumentation förvaras all dokumentation i brandsäkert skåp.

Respekt i bemötandet

För att de boende på det drogfria boendet ska känna sig bemötta på ett respektfullt sätt och inte uppleva att det är kränkande med drogtestar osv har flera åtgärder införts.

- All personal är utbildad i motiverande samtal (MI) och har ett bemötande som genomsyras av MI-anda d.v.s. empatiskt och inte dömande. Detta är en förutsättning för att få arbeta på boendet.
- Det genomförs regelbundna husmöten 2 ggr/månad, där frågan om bemötande och regler diskuteras. Frågan kring frivillighet är också central på dessa möten.
- På boendet genomförs också regelbundna anonyma brukarenkäter, där frågor om personalens bemötande, regler och konsekvenser tas upp. Resultatet av enkäterna diskuteras vid husmöten. Om ett negativt resultat av enkäten presenteras ska man utifrån det tillsammans göra en åtgärdsplan för att vända det negativa till något positivt.
- Tidigare utförde man slumpmässiga urinprov och kontroller vid misstanke om användning av droger. Då det kunde upplevas som kränkande och utpekande att som enda person testas för droger, valde man att på boendet genomföra regelbundna urinprover för alla på boendet en gång i veckan, efter samtycke. Detta gör att ingen pekas ut eller blir misstänkt för att inte följa reglerna då det är lika för alla. Alla boenden informeras om att detta är ett krav för att bo där och man får lämna sitt samtycke till detta.

Nämndens bedömning

Urinprov och utandningsprov är nödvändiga för denna typ av boende då det görs för att säkerställa säkerhet för övriga på boendet som är redo för förändring. De som bor på detta boende behöver en drogfri miljö för att hålla sig nyktra/drogfria. Är man inte redo för den förändringen är inte ett drogfritt boende bästa lösningen. På Ängsvik har man valt att genomföra regelbundna kontroller genom att låta boende ge sitt samtycke enligt RF 2 kap. 6 § 2 st.

AA skriver att det införs obligatoriska urinprov 1 ggr/vecka och dagliga alkotester 2 ggr/dag. Socialnämnden vill tydliggöra att det rör sig om dagliga tester 1 gång om dagen och därutöver endast vid misstanke. Då vi tyvärr upptäcker positiva tester ibland utförs också extra kontroller vid misstanke. Därav kan det vid några tillfällen ha uppfattats som 2 ggr/dag. Ibland räcker det att gå på en promenad efter ett positivt testresultat och sedan komma tillbaka och lämna ett nyktert prov före klockan 22 samma dag/kväll.

Om man inte genomför tester finns det ingen möjlighet att säkerställa och garantera att ett boende är drogfritt och möjligheten att driva drogfria boenden omöjliggörs. En viktig del i detta är att informera noggrant både vid inflyttning och förändringar i regler. Tydlighet i samtycke till provtagning via blanketter och dokumentation är också viktiga delar att arbeta med.

För att säkerställa att de som bor där är drogfria lämnas samtycke till provtagningar vid inflyttning då de skriver under med sitt namn. Om reglerna ändras efter inflyttning behöver en ny underskrift på samtycke göras. AA har lämnat sitt samtycke genom att skriva under vid inflyttning.

Om man inte har möjlighet att garantera ett drogfritt boende på detta sätt blir boendet att jämföras med ett lågröskelboende där droger är tillåtna. Att enbart testa vid misstanke om drogpåverkan som AA önskar blir både utpekande och kränkande.

Insatsen beviljades utifrån tidigare erfarenheter då AA tidigare hade vårdats utifrån lag (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM). Beslutet grundade sig på ett läkarutlåtande, då han vid det tillfället hade så pass dålig hälsa så att inget annat boende hade varit en lösning. Nämnden har i samförstånd med den enskilde planerat hjälpen och vården och noga bevakat att planen fullföljts enligt SoL 5 kap. 9 §.

AA har inte vid något tillfälle tvingats till drogtest. AA bor inte kvar på det drogfria boendet idag.

AA yttrade sig över remissvaret.

Rättslig reglering

Insatser inom socialtjänsten ska bygga på respekt för människors självbestämmande och integritet (1 kap. 1 § socialtjänstlagen [2001:453], SoL). Insatser ska utformas och genomföras tillsammans med den enskilde (3 kap. 5 § SoL).

Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt (4 kap. 1 § SoL).

Socialnämnden ska aktivt sörja för att den enskilde missbrukaren får den hjälp och vård som han eller hon behöver för att komma ifrån missbruket. Nämnden

ska i samförstånd med den enskilde planera hjälpen och vården och noga bevaka att planen fullföljs (5 kap. 9 § SoL).

Enligt 2 kap. 6 § första stycket regeringsformen, RF, är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp. Skyddet får under vissa förutsättningar begränsas genom lag (2 kap. 20 § RF). Till uttrycket kroppsligt ingrepp hänförs, förutom direkt våld mot människokroppen, läkarundersökningar, mindre ingrepp som vaccinering och blodprovstagning samt liknande företeelser som brukar betecknas som kroppsbesiktning, t.ex. utandningsprov eller liknande alkoholtest. Även tagande av urinprov är ett sådant ingrepp som faller in under grundlagsbestämmelsen (se t.ex. JO 2009/10 s. 39, dnr 5978-2006).

Skyddet mot kroppsliga ingrepp gäller endast om ingreppet är att anse som påtvingat. I sådant fall krävs alltså lagstöd för att ingreppet ska få vidtas. Ett ingrepp är påtvingat om det allmänna disponerar över maktmedel för att genomdriva åtgärden. Det kan också vara påtvingat om den enskildes motstånd bryts genom hot om någon sanktion. Regeln bör tolkas så att den ställer upp ett skydd också mot att en befattningshavare uppträder på ett sätt som får till följd att den enskilde med fog uppfattar sig vara tvingad att underkasta sig ingreppet. Det kan vara fråga om underförstådda eller uttryckliga påtryckningar av olika slag (se bl.a. JO 2010/11 s. 509, dnr 479-2010).

Bedömning

Inledning

Under våren 2014 beviljades AA bistånd i form av placering på ett stödboende (Ängsvik). Enligt remissvaret informerades AA om att det var ett drogfritt boende. Han upplystes även om de regler som gällde på boendet och att dessa bl.a. innefattade regelbundna drogtester. Enligt nämnden samtyckte AA till dessa regler.

Nämnden påpekar i sitt remissvar att man har övergått till inskrivningskontrakt i stället för hyreskontrakt för att förtydliga att det inte rör sig om ett eget boende. Jag vill med anledning av denna upplysning förtydliga att jag, inom ramen för det här ärendet, inte kommer att gå in på frågan hur relationen mellan kommunen och den enskilde ska uppfattas ur ett hyresrättsligt perspektiv.

AA har i anmälan till JO klagat på att det regelbundet genomförs obligatoriska urin- och utandningsprover på boendet och att dessa utförs även om det inte finns någon misstanke om att den enskilde har använt droger. Frågan i ärendet är om dessa drogtester är i överensstämmelse med skyddet mot påtvingade kroppsliga ingrepp i 2 kap. 6 § RF.

Krav på drogtest på vissa boenden

Socialtjänsten kan bevilja olika former av boende-, vård- och stödinsatser. Valet av insats utformas i samråd med den enskilde. Vid bedömningen av vilken

insats som kan bli aktuell ska en sammanvägning göras av insatsens lämplighet som sådan, den enskildes önskemål m.m.

Vissa typer av boenden kräver att de som bor på boendet uppvisar drogfrihet genom att lämna olika typer av drogtestar. Ängsviks stödboende är ett sådant boende. Nämnden har i sitt remissvar anfört att drogtestar är nödvändiga för att säkerställa att boendet är drogfritt. Jag har förståelse för att det kan vara svårt att hålla ett boende drogfritt utan sådana tester.

En placering på Ängsvik bygger på frivillighet och innefattar inte någon form av tvångsvård. Det finns inte något lagstöd i socialtjänstlagen för att kräva att den enskilde lämnar urinprov för att styrka drogfrihet. För att kunna utföra urinprover m.m. krävs därför att den enskilde frivilligt går med på det.

Samtycke

Grundlagsskyddet avser endast påtvingade kroppsliga ingrepp. Om den enskilde samtycker till ett urinprov eller utandningsprov är detta inte att anse som påtvingat. Frivilligheten måste dock vara reell för att samtycket ska kunna ligga till grund för ett kroppsligt ingrepp.

Frågan om den enskilde har lämnat ett medgivande som grundas på verklig frivillighet kan vara svår att bedöma. Den enskilde befinner sig ofta i en utsatt situation med begränsade valmöjligheter. Det är därför viktigt att den enskilde verkligen förstår förutsättningarna och villkoren för den aktuella insatsen och vilka valmöjligheter som han eller hon har.

Jag har förståelse för att kraven på urinprov och utandningsprov – utifrån den enskildes perspektiv – kan uppfattas som påtvingade eftersom den enskilde inte kan beviljas den aktuella insatsen, eller måste flytta från boendet, om han eller hon inte lämnar drogtestar i enlighet med de regler som finns på boendet. Den enskilde har dock inte någon ovillkorlig rätt till en viss bestämd insats av socialtjänsten. Om han eller hon inte vill lämna urinprov kan bistånd beviljas i form av någon annan insats. Nämnden kan som regel erbjuda andra typer av boenden som t.ex. tröskelboende eller härbärge. Utskrivning och erbjudande om ett annat boende, som kan bli konsekvensen av ett uteblivet samtycke, kan därför inte uppfattas som en sanktion som gör att kraven på drogtestar är att anse som påtvingade.

Det är, som nämnden också påpekar, viktigt med tydlig information. Det är också viktigt att nämnden dokumenterar den enskildes samtycke. Det har inte framkommit annat än att AA har samtyckt till de urinprov och utandningsprov som har utförts på Ängsvik.

Sammanfattningsvis ger utredningen inte skäl för mig att kritisera det sätt på vilket förvaltningen har hanterat frågorna om utandnings- och urinprov. Jag vill bara erinra om vikten av att förvaltningen lämnar tydlig information till den enskilde och förvissar sig om att urinprov endast lämnas frivilligt.

Jag finner skäl att skicka en kopia av beslutet till Socialstyrelsen och Inspektionen för vård och omsorg (IVO).

Ärendet avslutas.