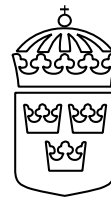


# Regeringens proposition

## 2021/22:155



### In- och utpasseringskontroller vid högskoleprovet

Prop.  
2021/22:155

---

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 17 mars 2022

*Magdalena Andersson*

*Anna Ekström*  
(Utbildningsdepartementet)

## Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås en ny lag, lagen om in- och utpasseringskontroller vid högskoleprovet, ändringar i lagen (1980:578) om ordningsvakter samt ändringar i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Förslagen syftar till att förhindra att fusk sker vid högskoleprovet genom användning av elektroniskt hjälpmedel.

Den nya lagen innebär bl.a. att kontroll med kroppsvisitation av provdeltagare får utföras vid inpassering till eller utpassering från en lokal där högskoleprovet genomförs (in- och utpasseringskontroller).

En provdeltagare som vägrar att genomgå en in- eller utpasseringskontroll ska nekas tillträde till den lokal som kontrollen avser under de återstående provpassen. En sådan provdeltagare ska inte heller få något resultat på provet, om det inte finns synnerliga skäl. Om det är fråga om en vägran att genomgå en utpasseringskontroll ska provdeltagaren dessutom stängas av från deltagande i provet under en period av två år från tidpunkten för kontrollen, om det inte finns synnerliga skäl.

Lagen om ordningsvakter föreslås kompletteras med en bestämmelse om att ordningsvakter får förordnas att tjänstgöra vid in- och utpasseringskontroller enligt lagen om in- och utpasseringskontroller vid högskoleprovet.

Det föreslås även införas en ny sekretessbestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen till skydd för uppgifter som hänför sig till planering eller andra förberedelser för in- och utpasseringskontroller enligt den nya lagen.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2023.

## Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut .....	4
2	Lagtext .....	5
2.1	Förslag till lag om in- och utpasseringskontroller vid högskoleprovet .....	5
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1980:578) om ordningsvakter .....	8
2.3	Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) .....	9
3	Ärendet och dess beredning .....	10
4	Fusk vid högskoleprovet behöver motverkas .....	11
5	Närmare om gällande rätt .....	13
6	Det bör införas kroppsvisitation för att motverka fusk på högskoleprovet .....	16
6.1	Ytterligare åtgärder krävs för att förhindra fusket .....	16
6.2	Det är inte lämpligt att använda elektroniska störsändare .....	19
6.3	Kroppsvisitation är en effektiv metod som inte har sådana nackdelar som kontroller med radiovågsdetektor har .....	20
6.4	En ny lag ska införas .....	35
6.4.1	Lagens innehåll .....	35
6.4.2	Det ska finnas vissa begränsningar när det gäller in- och utpasseringskontroller .....	37
6.4.3	Ansvar för kontrollerna och åtgärder med anledning av kontrollerna .....	40
6.4.4	Kontrollerna ska utföras av poliser eller ordningsvakter .....	42
6.4.5	Utförande av kontrollerna .....	45
6.4.6	Konsekvenser av att vägra genomgå en in- eller utpasseringskontroll .....	50
6.4.7	Otillåtna hjälpmedel som påträffas vid kontroll ska kunna omhändertas .....	54
6.4.8	Beslut om avstängning eller uteblivet provresultat ska kunna överklagas till Överklagandenämnden för högskolan .....	58
6.4.9	Det finns inte behov av särskilda upplysningsbestämmelser om verkställighetsföreskrifter .....	60
7	Sekretess till skydd för kontrollerna vid högskoleprovet ska införas .....	62
8	Behandlingen av personuppgifter är förenlig med EU:s dataskyddsförordning .....	70
8.1	Det finns EU-rättsliga och nationella bestämmelser om personuppgiftsbehandling .....	71

8.2	Ytterligare rättsligt stöd för behandling av personuppgifter behövs inte.....	78
9	Ikraftträdande.....	84
10	Konsekvenser.....	84
10.1	Konsekvenser för provdeltagare.....	84
10.2	Konsekvenser för staten.....	86
10.2.1	Konsekvenser för den myndighet som ska ansvara för in- och utpasseringskontroller.....	86
10.2.2	Konsekvenser för Överklagandenämnden för högskolan.....	88
10.2.3	Konsekvenser för myndigheter av förslagen om sekretess.....	89
10.3	Konsekvenser för brottslighet och brottsförebyggande arbete.....	89
10.4	Konsekvenser för företag.....	89
10.5	Konsekvenser i övrigt.....	89
11	Författningskommentar.....	90
11.1	Förslaget till lag om in- och utpasseringskontroller vid högskoleprovet.....	90
11.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1980:578) om ordningsvakter.....	99
11.3	Förslaget till lag om ändring av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	99
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Kontroller vid högskoleprovet – ett lagförslag om åtgärder mot fusk (SOU 2019:37).....	101
Bilaga 2	Betänkandets lagförslag.....	105
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna.....	111
Bilaga 4	Lagrådsremissens lagförslag.....	112
Bilaga 5	Lagrådets yttrande.....	116
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 17 mars 2022.....	117

## Förslag till riksdagsbeslut

Regeringens förslag:

1. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om in- och utpasseringskontroller vid högskoleprovet.
2. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1980:578) om ordningsvakter.
3. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

## 2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

### 2.1 Förslag till lag om in- och utpasseringskontroller vid högskoleprovet

Härigenom föreskrivs följande.

#### **Inledande bestämmelse**

**1 §** I denna lag finns bestämmelser om kontroller med kroppsvitiation av provdeltagare vid inpassering till eller utpassering från en lokal där högskoleprovet genomförs (in- och utpasseringskontroller).

Andamålet med sådana kontroller är att motverka att fusk sker vid högskoleprovet genom användning av elektroniskt hjälpmedel.

Med elektroniskt hjälpmedel avses elektronisk utrustning som kan lagra, innehålla, sända eller ta emot information.

#### **När får in- och utpasseringskontroller utföras?**

**2 §** En in- eller utpasseringskontroll får utföras i samband med ett provpass för att söka efter elektroniska hjälpmedel. Om en sådan kontroll görs ska alla som ska delta eller har deltagit i provpasset genomgå kontrollen. Kontroller får dock inte utföras på provdeltagare som är under femton år.

In- och utpasseringskontroller får utföras i så många lokaler som bedöms vara nödvändigt för att fusk genom användning av elektroniskt hjälpmedel ska motverkas på ett effektivt sätt.

Ingen provdeltagare får kontrolleras mer än två gånger under en provdag.

**3 §** Den myndighet som regeringen bestämmer ska besluta om och ansvara för genomförandet av in- och utpasseringskontroller och andra åtgärder enligt denna lag.

#### **In- eller utpasseringskontrollens genomförande**

**4 §** En in- eller utpasseringskontroll ska utföras av en polisman eller av en ordningsvakt som förordnats av Polismyndigheten enligt 2 d och 5 §§ lagen (1980:578) om ordningsvakter.

**5 §** En in- eller utpasseringskontroll ska genomföras med metalldetektor eller annan liknande anordning. Om det finns särskilda skäl får en in- eller utpasseringskontroll genomföras på annat sätt.

En in- eller utpasseringskontroll som genomförs på annat sätt än med metalldetektor eller liknande anordning och som inte avser föremål som

Prop. 2021/22:155 provdeltagaren har med sig får utföras endast av en person som är av samma kön som provdeltagaren.

Sådan kontroll som avses i andra stycket och som är av mer väsentlig omfattning ska utföras i ett avskilt utrymme. Kontrollen ska utföras i vittnes närvaro, om den som ska kontrolleras begär det och det kan göras utan större omgång. Vittnet ska vara av samma kön som provdeltagaren.

### **Konsekvenser av vägran att genomgå en in- eller utpasseringskontroll**

**6 §** En provdeltagare som vägrar att genomgå en in- eller utpasseringskontroll ska

1. nekas tillträde till den lokal där provet genomförs under provdagens återstående provpass, och

2. inte få något resultat på provet.

En provdeltagare som vägrar att genomgå en utpasseringskontroll ska även stängas av från deltagande i provet under en period av två år från tidpunkten för kontrollen.

Första stycket 2 och andra stycket ska inte tillämpas om det finns synnerliga skäl.

### **Omhändertagande av elektroniska hjälpmedel**

**7 §** Den som utför en in- eller utpasseringskontroll får från en provdeltagare omhänderta ett elektroniskt hjälpmedel som kan befaras komma till användning eller ha använts vid fusk på högskoleprovet och som påträffas vid en in- eller utpasseringskontroll. Omhändertagande får göras även av delar av sådan utrustning.

**8 §** Föremål som har omhändertagits enligt 7 § ska förvaras på ett betryggande sätt. Ett bevis om att ett föremål omhändertagits ska utfärdas, om provdeltagaren begär det.

Ett föremål som har omhändertagits enligt 7 § ska återlämnas till provdeltagaren senast när provdagen är slut, om inte annat följer av 9 §.

**9 §** Om ett omhändertaget föremål bedöms kunna tas i beslag enligt 27 kap. 1 § rättegångsbalken, ska omhändertagandet skyndsamt anmälas till Polismyndigheten. Omhändertagandet får i dessa fall bestå till dess frågan, om föremålet ska tas i beslag, har prövats. Omhändertagandet ska i ett sådant fall dokumenteras.

### **Tystnadsplikt**

**10 §** Den som är eller har varit verksam i en enskilt driven verksamhet som anlitas för kontrollverksamhet enligt denna lag får inte obehörigen röja vad han eller hon har fått veta om planering eller andra förberedelser för in- och utpasseringskontroller.

I det allmännas verksamhet tillämpas bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

## Överklagande

Prop. 2021/22:155

**11 §** Beslut enligt 6 § första stycket 2 och andra stycket får överklagas till Överklagandenämnden för högskolan. Nämndens beslut får inte överklagas.

Andra beslut enligt denna lag får inte överklagas.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

Prop. 2021/22:155 2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1980:578)  
om ordningsvakter

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1980:578) om ordningsvakter  
*dels* att 3 § ska ha följande lydelse,  
*dels* att det ska införas en ny paragraf, 2 d §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

*2 d §*

*Ordningsvakter får förordnas att  
tjänstgöra vid in- och utpasserings-  
kontroller enligt lagen (2022:00)  
om in- och utpasseringskontroller  
vid högskoleprovet.*

*3 §<sup>1</sup>*

Om det finns ett särskilt behov  
och det är av väsentlig betydelse  
från allmän synpunkt, får ordnings-  
vakter förordnas även i annat fall än  
som avses i 2–2 c §§.

Om det finns ett särskilt behov  
och det är av väsentlig betydelse  
från allmän synpunkt, får ordnings-  
vakter förordnas även i annat fall än  
som avses i 2–2 d §§.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.



## 2.3 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) Prop. 2021/22:155

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

*dels* att nuvarande 17 kap. 4 § ska betecknas 17 kap. 3 c §,

*dels* att rubriken närmast före 17 kap. 4 § ska sättas närmast före 17 kap. 3 c §,

*dels* att det ska införas en ny paragraf, 17 kap. 4 §, och närmast före 17 kap. 4 § en ny rubrik, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **17 kap.**

#### ***Kontroller vid högskoleprovet***

##### *4 §*

*Sekretess gäller för uppgift som hänför sig till planering eller andra förberedelser för in- och utpasseringskontroller enligt lagen (2022:00) om in- och utpasseringskontroller vid högskoleprovet, om det kan antas att syftet med kontrollen motverkas eller den framtida kontrollverksamheten skadas om uppgiften röjs.*

*För uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

### 3 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade den 23 augusti 2018 att ge en särskild utredare i uppdrag att bedöma om vissa åtgärder bör vidtas i syfte att förhindra fusk vid högskoleprovet och ta ställning till bl.a. huruvida ett krav på kroppsvisitation vid högskoleprovet i syfte att förhindra användningen av otillåtna hjälpmedel kan utgöra en godtagbar begränsning av regeringsformens skydd mot kroppsvisitation (dir. 2018:91). Utredningen, som antog namnet Utredningen om fusk vid högskoleprovet (U 2018:07), fick senare ytterligare uppdrag i tilläggsdirektiv (dir. 2018:91).

Det första uppdraget redovisades den 1 juli 2019 i betänkandet Kontroller vid högskoleprovet – ett lagförslag om åtgärder mot fusk (SOU 2019:37). En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. Betänkandets lagförslag finns i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Utbildningsdepartementet (U2019/02411). I denna proposition behandlas de bedömningar som görs i avsnitt 6 och de förslag som lämnas i avsnitt 7 och 9 i betänkandet.

Det andra uppdraget, som utredningen redovisade i slutbetänkandet Fusk vid antagning till högskoleutbildning – vad händer sen? (SOU 2019:50) bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Under den fortsatta beredningen har Universitets- och högskolerådet (UHR), Överklagandenämnden för högskolan, Integritetsskyddsmyndigheten, Sveriges förenade studentkårer och de universitet och högskolor som biträder UHR vid genomförandet av högskoleprovet beretts tillfälle att yttra sig över ett utkast till lagrådsremiss som i sak överensstämmer med förslagen i denna proposition. Dessa universitet och högskolor är Blekinge tekniska högskola, Göteborgs universitet, Högskolan Dalarna, Högskolan i Borås, Högskolan i Gävle, Högskolan i Halmstad, Högskolan i Skövde, Högskolan Kristianstad, Högskolan Väst, Karlstads universitet, Linköpings universitet, Linnéuniversitetet, Luleå tekniska universitet, Lunds universitet, Mittuniversitetet, Mälardalens universitet, Stiftelsen Högskolan i Jönköping, Stockholms universitet, Umeå universitet, Uppsala universitet och Örebro universitet. Inkomna yttranden finns tillgängliga i Utbildningsdepartementet (U2019/02411). Lunds universitet har angett att de inte har några synpunkter på förslaget. Uppsala universitet och Mälardalens universitet avstår från att yttra sig. Synpunkter som har inkommit behandlas i avsnitt 6.1, 6.3, 6.4 och 8.2.

#### *Lagrådet*

Regeringen beslutade den 3 februari 2022 att inhämta Lagrådets yttrande över lagförslagen i *bilaga 4*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*. Lagrådet lämnar förslagen utan erinran. I förhållande till det förslag som lämnats i lagrådsremissen har några språkliga och redaktionella ändringar gjorts.

## 4 Fusk vid högskoleprovet behöver motverkas

Prop. 2021/22:155

*Högskoleprovet ger en andra chans att komma in på högskolan*

Om det finns fler behöriga sökande till en högskoleutbildning i Sverige än som kan tas emot, ska ett urval göras. Huvudregeln är att minst en tredjedel av platserna ska fördelas på grundval av betyg, minst en tredjedel på grundval av resultat från högskoleprovet och högst en tredjedel på urvalsgrunder som en högskola inom vissa ramar får bestämma själv.

Högskoleprovet ger den som inte har tillräckligt höga betyg från gymnasieskolan för att kunna antas genom betyg en andra chans. Att högskoleprovet över huvud taget finns är en del i en mångårig strävan att göra högskoleutbildning tillgänglig för alla som har förutsättningar att klara studier oavsett socioekonomisk bakgrund. På en övergripande nivå finns strategiska överväganden bakom detta. Sverige ska vara en ledande kunskapsnation och ett av världens främsta forsknings- och innovationsländer. Utbildning och forskning driver på samhällets förnyelse och är avgörande för att vi ska kunna möta våra stora samhällsutmaningar. Det finns idag stora behov av högskoleutbildade inom både välfärd och näringsliv. Förutom att fler behöver utbilda sig är en högskoleutbildning också viktig för den enskilda individen.

Högskoleutbildning bidrar till bildning, det demokratiska samtalet, och till enskilda individers personliga utveckling, samhällsengagemang och kritiska tänkande. Den bidrar till att människors ställning på arbetsmarknaden stärks och att de får bättre förutsättningar att klara omställning och snabba förändringar i livsvillkor. Möjligheten att studera vidare oavsett bakgrund är en avgörande förutsättning för att utjämna olikheter i fördelningen av välfärd, inflytande och möjligheter att aktivt delta i samhället. Att antas till en högskoleutbildning – eller att inte antas – får därmed mycket stor betydelse för den enskilda individen.

Högskoleprovet genomförs vanligtvis två gånger per år, en på hösten och en på våren. År 2018 var 125 679 personer anmälda, varav 100 878 deltog i provet. Hösten 2019 genomfördes provet av 21 universitet och högskolor på 120 orter i Sverige och av Universitets- och högskolerådet (UHR) på fem provorter utomlands. Antalet provlokaler uppgick till fler än 2 000.

*Förslag om flytt av ansvaret för genomförande av provet till Universitets- och högskolerådet*

Våren 2020 ställde Universitets- och högskolerådet (UHR) för första gången in högskoleprovet. Skälet var smittspridningen av det virus som orsakar sjukdomen covid-19. Regeringen flyttade i september 2020 tillfälligt ansvaret för genomförandet av högskoleprovet från lärosätena till UHR och tillsatte en utredare som skulle fungera som nationell samordnare som skulle bistå UHR vid genomförande av högskoleprovet och föreslå en framtida ansvarsfördelning när det gäller högskoleprovet (dir. 2020:92). Regeringen införde också bestämmelser i högskoleförordningen (1993:100) som möjliggjorde för UHR att besluta om vissa åtgärder om det behövdes för att högskoleprovet skulle kunna genomföras på ett

Prop. 2021/22:155 smittskyddssäkert sätt. Dessa åtgärder var att besluta om en viss åldersgräns för provdeltagare och ett högsta antal provdeltagare. Hösten 2020 genomfördes högskoleprovet för personer som inte redan hade ett giltigt provresultat och det högsta antalet som kunde anmäla sig var 27 640. Våren 2021 och hösten 2021 genomfördes högskoleprovet under pågående pandemi med en gräns för högsta antalet deltagare och en åldersgräns om 19 år. Åldersgränsen innebar att de som fyllde 19 år det kalenderår då provet genomfördes eller var äldre fick skriva provet. Undantag från åldersgränsen gällde för de som börjat gymnasieskolan före 16 års ålder och som gick vårterminen i årskurs 3 den termin provet genomfördes eller hade gått ut gymnasieskolan.

Samordnaren lämnade i september 2021 sitt betänkande Högskoleprovets organisation och styrning (SOU 2021:72) där det bl.a. föreslås att ansvaret för genomförande av högskoleprovet ska flyttas permanent från lärosätena till UHR. Utredningens betänkande remitterades 29 september 2021 till 7 januari 2022 och bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

#### *Det finns ordningsregler vid högskoleprovet i syfte att undvika fusk*

För att förebygga att personer som skriver högskoleprovet fuskar får den som skriver högskoleprovet enligt UHR:s föreskrifter bara använda blyertspenna, radergummi, överstrykningspenna och rak linjal. Inget hjälpmedel får vara sådant att det kan lagra, innehålla eller inhämta information. Provdeltagarna ska placera väskor och andra personliga tillhörigheter på anvisad plats. Mobiltelefon och annan otillåten teknisk utrustning ska vara avstängd under provet och förvaras på anvisad plats.

I juli 2016 beslutade regeringen om utökade befogenheter för UHR att meddela föreskrifter för att stävja fusk. Sedan provtillfället under hösten 2016 ska alla provdeltagare efter varje provpass försäkra på heder och samvete att han eller hon lämnat svar utan att använda otillåtna hjälpmedel eller på annat sätt vilseleda vid högskoleprovet.

#### *Det finns sanktioner vid brott mot ordningsreglerna*

Den provdeltagare som bryter mot UHR:s föreskrifter, bl.a. mot reglerna om hjälpmedel eller att teknisk utrustning ska vara avstängd och placerad på anvisad plats, får efter beslut av UHR inget resultat på provpasset. Sedan år 2016 finns det också föreskrivet i högskoleförordningen (1993:100) att den som genom användning av otillåtna hjälpmedel eller på annat sätt försöker vilseleda vid högskoleprovet ska stängas av från deltagande i provet under en period av två år från tidpunkten för försöket. Beslut om avstängning fattas av UHR. Vid misstankar om att brott har begåtts vid genomförandet av högskoleprovet, ska lärosätet eller UHR göra en polisanmälan.

Som nämnts ska alla provdeltagare efter varje provpass försäkra på heder och samvete att han eller hon lämnat svar utan att använda otillåtna hjälpmedel eller på annat sätt vilseleda vid högskoleprovet. Om en provdeltagare i strid med sin försäkran ändå använt otillåtna hjälpmedel eller vilselett på annat sätt har han eller hon lämnat osann uppgift vid provet och kan dömas för osann försäkran (15 kap. 10 § brottsbalken). Även personer som främjar brottet, t.ex. genom att hjälpa en provdeltagare genom att tillhandahålla otillåtna hjälpmedel eller hjälpa till med svar på

frågorna, har i praxis dömts för medhjälp till osann försäkran (23 kap. 4 § brottsbalken). Straffskalan för osann försäkran är böter eller fängelse i högst sex månader eller, om brottet är grovt, fängelse i högst två år.

#### *Trots detta förekommer fusk*

Det förekommer att provdeltagare anlitar personer som med falsk legitimation skriver prover i hans eller hennes ställe, s.k. spökskrivare. Ny teknik och modern kommunikationsutrustning har emellertid möjliggjort andra sätt att fuska vid högskoleprovet. Det har under senare år framkommit att ett antal grupperingar mot ersättning erbjuder provdeltagare hjälp med att genom fusk få ett visst resultat på provet. En metod har gått ut på att provdeltagaren förses med en modifierad mobiltelefon och ett metallhalsband som vederbörande gömmer under kläderna samt mycket små trådlösa hörsnäckor som placeras inuti örat direkt mot trumhinnan. Metallhalsbandet är kopplat till ett batteri och skapar på så sätt ett elektromagnetiskt fält som driver hörsnäckorna. De som organiserar fusket får på något sätt tillgång till provfrågorna, tar reda på de korrekta svaren och läser upp dem för de fuskande provdeltagarna under pågående prov. Denna metod och liknande metoder möjliggör alltså ett långt mer omfattande fusk än t.ex. anlitan av spökskrivare. Metoden är mycket svår att upptäcka under pågående prov och det är idag inte möjligt att kontrollera om provdeltagare har med sig t.ex. en dold mobiltelefon in i provlokalen.

#### *Fusk hotar högskoleprovets legitimitet*

Den som fuskar sig till ett bra resultat på högskoleprovet gör detta för att komma in på en utbildning som sannolikt kommer att ha en avgörande betydelse för vederbörandes framtid. Detta sker på någon annans bekostnad och innebär att någon – som inte har fuskat – går miste om utbildningsplatsen och därmed också om framtidsutsikter. För den som går miste om en utbildningsplats till följd av att någon annan har fuskat får fusket alltså en mycket konkret konsekvens och fusk vid högskoleprovet hotar provets legitimitet som urvalsinstrument till högskoleutbildning. Det faktum att personer genom fusk på högskoleprovet kan ha fått tillträde till utbildningar på högskolan kan vidare, tillsammans med uppgifter om t.ex. forskningsfusk, minska förtroendet för universitet och högskolor. Personer som har fuskat på högskoleprovet kan också få tillgång till attraktiva utbildningar och därmed till attraktiva yrken, t.ex. legitimationsyrken. Att upprätthålla respekten och tilliten till systemet för tillträde till högskolan är således också ett led i att också upprätthålla respekten och tilliten till det som blir resultatet av det arbete som bedrivs inom universitet och högskolor.

## 5 Närmare om gällande rätt

### *Föreskrifter och rutiner för kontrollåtgärder vid högskoleprovet*

De övergripande principerna om tillträde till högskoleutbildning finns i högskolelagen (1992:1434) och de kompletteras av närmare bestämmelser

Prop. 2021/22:155 i högskoleförordningen och i Universitets- och högskolerådets föreskrifter om högskoleprovet (UHRFS 2015:3).

Högskoleprovet regleras inte i högskolelagen. Av högskoleförordningen framgår dock att det för alla högskolor i Sverige ska finnas ett gemensamt högskoleprov. Universitets- och högskolerådet (UHR) ansvarar för att provet tas fram och beslutar om resultat på provet. Ett sådant provresultat är giltigt till utgången av det kalenderhalvår som infaller åtta år efter provtillfället.

Tidigare var det de högskolor som ska använda provet som urvalsgrund som genomförde provet. Detta fick ske i samverkan mellan högskolorna. Provet fick även genomföras av UHR. Som nämnts i avsnitt 4 flyttades dock hösten 2020 ansvaret för genomförandet av högskoleprovet tillfälligt till UHR. Det finns på grund av pandemin tillfälliga bestämmelser om provets genomförande och om möjligheter att av smittskyddsskäl begränsa deltagandet i provet i 7 kap. 20 och 20 a §§ högskoleförordningen. Som tidigare har angetts bereds betänkandet Högskoleprovets organisation och styrning (SOU 2021:72) i Regeringskansliet.

För att förebygga fusk vid högskoleprovet med hjälp av otillåtna hjälpmedel är det av vikt att innehållet i provet inte sprids i förväg eller under pågående prov. Universitet, högskolor och UHR ska, enligt föreskrifter meddelade av UHR, ha rutiner för att ta emot en leverans av högskoleprovet på ett sådant sätt att syftet med provet inte motverkas samt kontrollera att samtliga beställda produkter finns med i rätt antal (25 §) Myndigheterna ska också ha rutiner så att provdeltagarna genomför högskoleprovet på ett likvärdigt sätt och på ett sådant sätt att högskoleprovet kan användas som urvalsgrund vid anmälan till en utbildning (28 §).

Ett högskoleprov består av flera delprov. I bilaga 1 till föreskrifterna finns utförliga instruktioner för hur provledarna ska agera innan, under och efter ett provpass, varav vissa har till syfte att förhindra användningen av otillåtna hjälpmedel på provet. Provledaren ska bland annat ägna sig åt att övervaka och kontrollera provdeltagarna under hela provpasset.

Vidare har Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) och UHR gemensamt tagit framHandledning för högskoleprovshandläggare. Av handledningen framgår det att provledaren ska gå runt i provlokalen och notera om han eller hon ser någonting misstänkt. Om provledaren upptäcker något som verkar misstänkt, ska han eller hon ställa frågor, konfrontera eller agera i samband med det inträffade (utan att störa övriga provdeltagare) eller direkt efter avslutat provpass. Provledaren ska hålla utkik efter kameror (som kopplas via bluetooth till mobiltelefon) som finns i pennor, smarta klockor (smartwatches), glasögon, påslagna mobiltelefoner, öronsnäckor, sändare/mottagare och synliga sladdar. Vid misstanke om otillåten teknisk utrustning ska utrustningen stängas av och huvudprovledaren tillkallas. Om en provdeltagare inte följer de angivna reglerna som t.ex. gäller för hjälpmedel eller något avvikande har inträffat, ska provledaren upprätta en anmärkningslapp och beskriva det inträffade. Den huvudansvarige provhandläggaren ansvarar för att en utredning genomförs och att ett skriftligt underlag om det inträffade lämnas till UHR. I riktlinjerna finns också rekommendationer för hantering av provmaterial och svarshäften.

*Sanktioner vid brott mot ordningsregler*

Som nämnts i avsnitt 4 finns det ordningsregler vid högskoleprovet i syfte att undvika fusk. Vidare ska alla provdeltagare efter varje provpass försäkra på heder och samvete att han eller hon lämnat svar utan att använda otillåtna hjälpmedel eller på annat sätt vilseleda vid högskoleprovet (35 a § UHR:s föreskrifter om högskoleprovet). Den provdeltagare som bryter mot UHR:s föreskrifter, bl.a. mot reglerna om hjälpmedel eller att teknisk utrustning ska vara avstängd och placerad på anvisad plats, får efter beslut av UHR inget resultat på provpasset (40 § UHR:s föreskrifter om högskoleprovet). Vidare ska den som genom användning av otillåtna hjälpmedel eller på annat sätt försöker vilseleda vid högskoleprovet stängas av från deltagande i provet under en period av två år från tidpunkten för försöket. Beslut om avstängning fattas av UHR (7 kap. 21 a § högskoleförordningen).

Vid misstankar om att brott har begåtts vid genomförandet av högskoleprovet, ska lärosätet eller UHR göra en polisanmälan (41 § UHR:s föreskrifter om högskoleprovet). Som nämnts i avsnitt 4 finns det bestämmelser om osann försäkran och medhjälp till osann försäkran i 15 kap. 10 § och 23 kap. 4 § brottsbalken.

*Det finns sekretesskydd för prov och den som inte upprätthåller skyddet gör sig skyldig till brott*

Enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, gäller sekretess för uppgift som ingår i eller utgör underlag för kunskapsprov eller psykologiskt prov under en myndighets överinseende, om det kan antas att syftet med provet motverkas om uppgiften röjs (17 kap. 4 §). Sekretess innebär ett förbud att röja en uppgift, vare sig det sker muntligen genom utlämnande av en allmän handling eller på något annat sätt (3 kap. 1 § OSL). Detta förbud gäller för myndigheter och för en person som fått kännedom om uppgiften genom att för det allmännas räkning delta i en myndighets verksamhet bl.a. på grund av anställning eller uppdrag hos myndigheten (2 kap. 1 § OSL). Bestämmelser om ansvar för bl.a. den som bryter mot förbud enligt OSL att röja eller utnyttja uppgift finns i brottsbalken (14 kap. 2 § OSL). De bestämmelser som i första hand avses är bestämmelserna om brott mot tystnadsplikt i 20 kap. 3 § brottsbalken, men de bestämmelserna är subsidiära i förhållande till andra straffstadganden.

*Det finns ett skydd mot kroppsvisitation i grundlag*

För närvarande finns det inte några bestämmelser som tar sikte på undersökning av provdeltagares kläder eller andra tillhörigheter i samband med högskoleprovet. Enligt regeringsformen (RF) är var och en gentemot det allmänna skyddad mot kroppsvisitation (2 kap. 6 § första stycket RF). Med kroppsvisitation avses enligt förarbetena till RF undersökning av en persons kläder eller av något som denne har med sig, t.ex. en handväska (prop. 1975/76:209 s.147). Skyddet mot kroppsvisitation får endast begränsas genom lag (2 kap. 20 § första stycket 2 RF). En sådan begränsning får endast göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen

Prop. 2021/22:155 såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

*En lag får inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen*

Enligt 2 kap. 19 § RF får lag eller annan föreskrift inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Europakonventionen gäller som lag i Sverige, se lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Den bestämmelse i Europakonventionen som har störst relevans i detta sammanhang är artikel 8 som avser rätten till skydd för privat- och familjeliv.

## 6 Det bör införas kroppsvisitation för att motverka fusk på högskoleprovet

### 6.1 Ytterligare åtgärder krävs för att förhindra fusk

**Regeringens bedömning:** Trots att åtgärder har vidtagits av regeringen och ansvariga myndigheter mot fusk som sker med elektroniska hjälpmedel har denna typ av fusk fortsatt. Ytterligare åtgärder bör införas för att motverka det fortsatta fusket med elektroniska hjälpmedel vid högskoleprovet.

**Utredningens bedömning:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Nästan alla remissinstanser som har yttrat sig framför att det är viktigt att vidta verkningsfulla åtgärder mot fusk för att upprätthålla legitimitet för högskoleprovet. *Högskolan Kristianstad* är av uppfattningen att redan vidtagna åtgärder är på väg att minska fusket.

Som nämnts i avsnitt 3 har ett antal myndigheter och organisationer beretts tillfälle att yttra sig över ett utkast till lagrådsremiss som överensstämmer med regeringens bedömning i detta avsnitt. *Sveriges förenade studentkårer* (SFS) anför att införandet av ökade befogenheter för att motverka fusk vid högskoleprovet är ett viktigt steg för att säkra trovärdigheten för den alternativa väg till högre studier som bland annat högskoleprovet utgör. *Göteborgs universitet* och *Stockholms universitet* anför att det inte är fel att förutsätta att ett organiserat fusk finns och det är också önskvärt att ligga steget före och förhindra fusk. Universiteten anser däremot att det är anmärkningsvärt att med bestämdhet säga att det finns en organiserad fuskverksamhet. Båda universiteten anser att man istället bör ta till andra åtgärder som förhindrar det som möjliggör fusk på högskoleprovet, nämligen att provfrågor läcker. En metod som universiteten anser har visat sig verkningsfull är att införa personalkategorin materialsamordnare i arbetet med provgenomförandet. Det har medfört att prov-



ledaren i provlokalen inte längre har tillgång till hela provmaterialet från tidig morgon. Stockholms universitet anser att Universitets- och högskolerådet (UHR) borde kunna ha uppfattningar om huruvida fusket ökat eller minskat genom t.ex. analyser av provdeltagares provresultat.

**Skälen för regeringens bedömning:** Som framgår av avsnitt 4 och 5 har regeringen och ansvariga myndigheter vidtagit flera olika åtgärder för att motverka fusk vid högskoleprovet. Det har t.ex. i UHR:s föreskrifter om högskoleprovet införts bestämmelser om att alla provdeltagare efter varje provpass ska försäkra på heder och samvete att han eller hon lämnat svar utan att använda otillåtna hjälpmedel eller på annat sätt vilseleda vid högskoleprovet, vilket har medfört att en provdeltagare som har lämnat en sådan försäkran och sedan kan visas ha fuskat kan dömas för brottet osann försäkran. Det har vidare i högskoleförordningen införts en bestämmelse om avstängning från högskoleprovet under två år för den som försöker vilseleda vid provet. UHR:s föreskrifter och riktlinjer har skärpts även i övrigt och kan försvåra för fuskliigor att ta del av provets innehåll i förväg eller under provet och att använda otillåtna hjälpmedel under själva provet. Utöver ändringar i regelverket har UHR även vidtagit åtgärder avseende provens utformning för att avslöja fusk. Metoden innebär att ett av flera delprov finns i flera versioner. Om en deltagare har haft en hög andel rätta svar på alla delprov utom det delprov som finns i flera versioner och om svaren på sistnämnda delprov dessutom stämmer överens med en annan version av det delprovet, kan detta tillsammans med andra omständigheter indikera att han eller hon har fuskat. UHR och universitet och högskolor har således arbetat och arbetar kontinuerligt med att minska riskerna vid hantering av provet innan, under och efter provets genomförande. Införandet av strängare sanktioner och krav på sanningsförsäkran har lett till att personer blivit utan resultat på provet, blivit avstängda och i vissa fall blivit dömda för osann försäkran på grund av fusket på högskoleprovet.

De nya sanktionerna kan antas ha en viss generellt avskräckande effekt men det kan konstateras att de inte haft den fulla effekten att förhindra fusket på högskoleprovet. De ovan nämnda åtgärderna att alla provdeltagare efter varje provpass ska försäkra på heder och samvete att han eller hon lämnat svar utan att använda otillåtna hjälpmedel eller på annat sätt vilseleda vid högskoleprovet, med följd att provdeltagare vid påvisat fusk kan dömas för brottet osann försäkran, och att den som försöker vilseleda vid högskoleprovet ska stängas av från provet i två år, gäller sedan provtillfället hösten 2016. Ett flertal personer har dock dömts för brottet osann försäkran som har begåtts vid högskoleprovet efter att de beskrivna åtgärderna har införts. Personer som varit aktiva i att organisera fusk har också dömts för medhjälp till osann försäkran. Efter genomförandet av högskoleprovet våren 2017 kunde de analyser som UHR genomfört inte påvisa att några provdeltagare hade använt sig av otillåtna hjälpmedel. Då hade UHR tagit fram olika varianter av två provpass för att störa det organiserade och tekniskt avancerade fusket. Analyserna av vårens provsvar gav inte några avvikande svarsmönster och provvakterna tog heller inga fuskare på bar gärning. Trots detta visade det sig i en uppmärksammat rättegång att minst 40 personer som skrev högskoleprovet våren 2017 har använt sig av otillåtna elektroniska hjälpmedel för att fuska vid högskoleprovet. Detta talar tydligt för att fusk med elektroniska hjälp-

Prop. 2021/22:155 medel har fortsatt trots de åtgärder som regeringen och UHR vidtagit för att motverka fusket.

*Göteborgs universitet* och *Stockholms universitet* anför att det inte finns något belägg för att organiserat fusk med elektroniska hjälpmedel fortsatt efter tillslaget i april 2018. De anser dock att det inte är fel att förutsätta att ett organiserat fusk finns och det är också önskvärt att ligga steget före och förhindra fusk. De förordar dock insatser för att förhindra att provfrågor läcks till fuskliga. En metod som universiteten anser har visat sig verkningsfull är att införa personalkategorin materialsamordnare i arbetet med provgenomförandet. Denna metod innebär att provledaren i provlokalen inte längre har tillgång till hela provmaterialet från tidig morgon. Om provanordnarna använder sig av en organisation som innefattar huvudprovledare, materialsamordnare och provledare medför det enligt universiteten att ingen personalkategori hanterar provmaterialet ensam under provdagen. Regeringen anser att det är mycket bra att ytterligare åtgärder vidtas. Det kan dock konstateras att uppfinningsrikedomen hittills har visat sig vara mycket stor och att det inte går att utesluta att information kan läcka även om åtgärder vidtas i alla led från att det nykonstruerade provet finns i datorn till tryck av provet till materialsamordnaren till provdeltagaren. Inte ens om provet framöver digitaliseras kan det uteslutas att s.k. hackare får tillgång till provet. Som nämnts har de åtgärder som har vidtagits under senare år, bl.a. metoden att använda olika versioner av ett delprov, möjligheten till avstängning från provet och kravet på sanningsförsäkring, inte eliminerat förekomsten av fusk. *Stockholms universitet* anser att UHR borde kunna ha uppfattningar om huruvida fusket ökat eller minskat genom t.ex. analyser av provdeltagares provresultat. Som framgår ovan kan det dock vara så att det pågår fusk utan att detta kan påvisas genom analyser av provresultaten. Regeringen anser således, till skillnad från *Högskolan Kristianstad*, *Göteborgs universitet* och *Stockholms universitet*, att det är motiverat att nu tillåta åtgärder som också gör det möjligt att faktiskt hitta elektronisk fuskutrustning och därmed förhindra eventuellt fusk eller avslöja en fuskare som har använt sådan utrustning. Med hänsyn till högskoleprovets viktiga funktion är det mycket viktigt att det inte råder något tvivel om att nödvändiga åtgärder vidtas för att minimera risken för fusk. Regeringen anser, i likhet med *SFS*, att införandet av ökade befogenheter för att motverka fusk vid högskoleprovet är ett viktigt steg för att säkra trovärdigheten för den alternativa vägen till högre studier som högskoleprovet utgör. Syftet är dels att förhindra och avslöja fusk i de fall fusk har förberetts eller förekommit dels att den ökade upptäcktsrisken ska ha en allmän avskräckande effekt och verka preventivt mot förekomsten av fusk på högskoleprovet.

För att bedöma om just kroppsvisitation bör införas för att motverka fusk genom användning av elektroniska hjälpmedel är det av betydelse att analysera vilka andra mindre ingripande åtgärder som står till buds.

**Regeringens bedömning:** Elektroniska störsändare bör inte användas vid högskoleprovet på grund av risken för omfattande kommunikationsstörning i övrigt.

**Utredningens bedömning:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Majoriteten av remissinstanserna har inga invändningar mot bedömningen. *Högskolan Dalarna* instämmer i bedömningen om att det inte är en lämplig lösning. It-säkerhetsföretaget *Defensio* har lämnat in ett spontant yttrande och framfört att det numera finns nya tekniker med en induktiv lösning som kommer att störa ut den magnetteknik som fuskare använder sig av och att ett säkert lufttrum skapas för den begränsade ytan av lektionssalen där det går att övervaka eller isolera ett förbjudet beteende. *Defensio* anser att UHR bör ges i uppdrag att ta fram tekniska lösningar och beakta den unika teknik som nu existerar.

**Skälen för regeringens bedömning:** Elektroniska störsändare är utrustning som är avsedd att hindra eller försvåra användning av radiomottagare såsom mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning. Åtgärden innebär att elektroniska störsändare placeras i lokaler där högskoleprovet genomförs i syfte att förhindra att sådan utrustning kan användas. Användning av störsändare skulle både praktiskt och tekniskt fungera mycket väl då användandet av mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning i provlokalen omöjliggörs. Störsändning har också den fördelen att kommunikationen slås ut utan att de provdeltagare som inte använder sig av otillåten elektronisk utrustning störs under provtiden. Till skillnad från kontroll med kroppsvisitation kan elektroniska störsändare användas utan någon som helst fysisk kontakt med provdeltagare. Störsändning kan således antas vara den åtgärd som uppfattas som minst störande av den som inte fuskar vid provet och störsändare är också den åtgärd som innebär det minsta intrånget i den personliga integriteten.

Emellertid gäller i Sverige ett förbud mot att inneha störsändare och det är straffbart att använda störsändare (3 kap. 14 § och 7 kap. 14 § lagen [2003:389] om elektronisk kommunikation samt 14 § förordningen [2003:396] om elektronisk kommunikation). Det huvudsakliga skälet till förbudet är att användning av störsändare kan orsaka mycket stora skador på kommunikationssystem som är nödvändiga för samhället, t.ex. mobiltelefoni eller räddningstjänstens radiokommunikation. Riskerna anses så stora och samhällsfarliga att undantagsutrymmet för laglig användning är ytterst snävt. Förbudet gäller inte sådana störsändare som bl.a. behövs i verksamhet som bedrivs av Försvarsmakten, Försvarets radioanstalt och Försvarets materielverk eller som Polismyndigheten behöver i sin bomb-skyddsverksamhet. Vidare kan Post- och telestyrelsen (PTS) efter ansökan av Kriminalvården besluta att förbudet inte ska gälla vissa störsändare som behövs i en anstalt eller ett häkte inom Kriminalvården för att hindra otillåten mobiltelefonkommunikation, om störsändaren kan användas utan att skadlig störning uppstår utanför anstalten eller häktet (14 § förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation).

Kriminalvårdens erfarenheter är att det är svårt att avgränsa det område som ska störas ut och att det därför finns stor risk att störa ut kommunikation i den miljö som angränsar till lokalen. Kriminalvården har därför konstaterat att även tillåten kommunikation lätt störs ut oavsiktligt. PTS har gjort samma bedömning. Det finns visserligen mobila störsändare som enligt en studie som Försvarets forskningsinstitut (FOI) gjort på uppdrag av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, endast har en räckvidd på omkring tio meter. Även användande av dessa kan dock få sådana oönskade effekter som nämns ovan. Till bilden hör även att provet måste genomföras i tillfälligt upplåtna lokaler som inte kan anpassas särskilt för användning av störsändare. Regeringen anser att det bara är testade och pålitliga tekniska metoder som kan vara aktuella att användas för att hindra fusk på högskoleprovet.

Mot denna bakgrund konstaterar regeringen att det finns en så stor risk att oavsiktligt störa ut annan och nödvändig kommunikation att det för närvarande inte bedöms vara en framkomlig väg att föreslå ett undantag från förbudet mot störsändare för användning vid högskoleprovet.

### 6.3 Kroppsvisitation är en effektiv metod som inte har sådana nackdelar som kontroller med radiovågsdetektor har

**Regeringens bedömning:** Kontroller med radiovågsdetektor är en metod som ger ett begränsat underlag för rättsliga åtgärder och som skulle medföra störningar för samtliga provdeltagare under pågående provpass, samtidigt som det saknas ett tekniskt underlag som styrker att metoden är tillräckligt pålitlig.

För att motverka fusk med elektronisk utrustning genom att faktiskt hitta dold elektronisk utrustning och utan att störa provdeltagarna under provpassen är det nödvändigt att införa in- och utpasseringskontroller med kroppsvisitation i den omfattning som bedöms vara nödvändigt för att syftet med kontrollen ska uppnås.

En lagreglering som möjliggör kroppsvisitation i samband med in- och utpasseringskontroller vid högskoleprovet är förenlig med det skydd mot kroppsvisitation som följer av RF och den rätt till respekt för privat- och familjeliv som gäller enligt Europakonventionen.

**Utredningens bedömning:** Överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen bedömer att in- och utpasseringskontrollerna inledningsvis bör omfatta högst två procent av de anmälda provdeltagarna samt att det i lagen bör upplysas om att regeringen kan meddela föreskrifter om hur stor andel av de anmälda provdeltagarna som ska omfattas av in- eller utpasseringskontroll. Utredningen föreslår även att kontroll med radiovågsdetektor ska få utföras i de lokaler som högskoleprovet genomförs, för att upptäcka pågående radiokommunikation till eller från provdeltagare under provet.

**Remissinstanserna:** Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker utredningens bedömning och förslag om införande av kontroller eller har inte något att invända mot dem. Detta gäller bl.a. *Kammarrätten i Jönköping*,

*Förvaltningsrätten i Malmö, Domstolsverket, Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten Universitetskanslersämbetet, Överklagandenämnden för högskolan, Blekinge tekniska högskola, Försvärshögskolan, Gymnastik- och idrotthögskolan, Kungl. Konsthögskolan, Kungl. Musikhögskolan i Stockholm, Linköpings universitet, Linnéuniversitetet, Lunds universitet, Malmö universitet, Sveriges lantbruksuniversitet (SLU), Uppsala universitet, Umeå universitet, Örebro universitet, Barnombudsmannen, Diskrimineringsombudsmannen, Lärarnas Riksförbund och Säkerhetsföretagen. Sveriges förenade studentkårer (SFS)* delar utredningens bedömning om nödvändigheten av införandet av de föreslagna kontrollåtgärderna och anser att förslagen är proportionella i förhållande till ändamålet.

*Högskolan i Gävle* är tveksam till om de föreslagna åtgärderna är nödvändiga och befogade för att förhindra fusk vid högskoleprovet och om ingreppet i provdeltagarens integritet är proportionerligt i förhållande till vad som står att vinna med åtgärderna.

Flertalet remissinstanser har lämnat synpunkter avseende praktiska och organisatoriska konsekvenser av införande av de föreslagna åtgärderna. *Linköpings universitet* framför att förslagen ställer stora krav på den som är provledare och att den nya rollen kräver en del förberedelse och utbildning som inte är naturlig för ett lärosätes normala verksamhet. *Lunds universitet* anför att de föreslagna åtgärderna innebär att organisationen kring provet växer ytterligare och därmed också kravet på personal som kan hantera det. *Kungl. Tekniska högskolan, Stockholms universitet* och *Högskolan i Borås* är tveksam om de föreslagna kontrollåtgärderna praktiskt kan genomföras, särskilt i fråga om tidsaspekten. *Karolinska institutet, Mittuniversitetet, Örebro universitet, Högskolan i Gävle, Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF)* och *Tjänstemännens centralorganisation (TCO)* lyfter att de föreslagna åtgärderna kan leda till att antalet provorter minskas. *Mittuniversitetet* tror att föreslagna åtgärder blir svåra att genomföra med tanke på de ökade kostnader som det medför och den stress samt press som provdeltagare kan utsättas för genom att genomföra förslagen.

Bland de remissinstanser som har lämnat specifika synpunkter om kontroller med radiovågsdetektor anser *Justitiekanslern (JK), Universitets- och högskolerådet (UHR), Karolinska institutet, Högskolan Dalarna* och *Mälardalens högskola* att kontroller med radiovågsdetektor under pågående prov i kombination med strikt upprätthållande av ordningsföreskrifter beträffande mobiltelefoner och annan elektronisk utrustning framstår som betydligt mindre ingripande än kroppsvisitation och att sådana kontroller potentiellt är mer avskräckande eftersom de är mindre personalintensiva och kan omfatta fler provdeltagare än kroppsvisitation.

*Åklagarmyndigheten*, som tillstyrker förslaget om kontroller med radiovågsdetektor, anser att det framstår som mindre rättssäkert om den som på grund av pejling misstänks ha fuskat inte informeras och ges möjlighet att fria sig från dessa misstankar innan han eller hon lämnar provlokalen. Det är enligt myndigheten viktigt att ingen provdeltagare blir oskyldigt utpekad för att ha brutit mot föreskrifterna och det är likaledes viktigt att fuskare inte alltför lätt kan undkomma konsekvenser av sitt handlande. *Lunds universitet* anför att ett ingripande vid eventuell upptäckt av otillåten elektronisk utrustning måste vänta tills provpasset avslutats.

Prop. 2021/22:155 Hanteringen av sådana incidenter måste hanteras av personalen under rasten, även det innebär en risk för förskjutning av schemat.

*JO*, som inte kan tillstyrka några av utredningen föreslagna åtgärder, anför att det kan ifrågasättas om inte också en undersökning med radiovågsdetektion utgör kroppsvisitation i RF:s mening. Under alla förhållanden är grundlagsskyddet för den kroppsliga integriteten och rörelsefriheten vittgående. Enligt 2 kap. 6 § första stycket RF är sålunda var och en skyddad inte bara mot kroppsvisitation och husrannsakan utan också mot "liknande intrång".

*Göteborgs universitet* och *Stockholms universitet* avstyrker förslaget om kontroller med radiovågsdetektor och anser att det saknas tillräckliga tester av användandet av radiovågsdetektor i verklig miljö vilket tyder på betydande osäkerhet kring metodens funktionalitet. Eftersom kontrollanten som utför undersökningen med radiovågsdetektorn kan behöva komma väldigt nära provdeltagaren och t.o.m. cirkulera runt provdeltagaren för att få ett tillförlitligt resultat anser båda universiteten att provdeltagaren till följd av detta med största sannolikhet kommer att uppfatta kontrollen som störande. Kontrollen kommer därtill inte bara uppfattas som störande för den som genomgår kontrollen och som detektorn riktas mot utan även för omkringsittande provdeltagare. Även *Högskolan Kristianstad*, *Sveriges lantbruksuniversitet*, *Högskolan i Halmstad*, *Högskolan i Skövde*, *Örebro universitet* och *Lunds universitet* lyfter att kontrollerna skulle vara störande för provskrivarna. *Uppsala universitet*, som lyfter att kontrollerna bör regleras i lag, anför att de möjligen kan bli så närgångna att de utan rättsligt stöd skulle vara att betrakta som ofredande enligt 4 kap. 7 § brottsbalken. *Högskolan i Halmstad*, *Stockholms universitet*, *Örebro universitet* och *Mittuniversitetet* anser att det kan bli problem att genomföra kontroll med radiovågsdetektor i vissa lokaler som används idag. *Göteborgs universitet* lyfter att antalet lämpliga lokaler kommer att minska drastiskt om provanordnarna fortsättningsvis behöver testa olika provlokaler för att se i vilka lokaler som utfallet av radiovågsdetektorn är mest tillförlitligt. *Karlstads universitet* framför att det kan omöjliggöra prov på mindre orter.

Bland de remissinstanser som har lämnat specifika synpunkter om in- och utpasseringskontroller med kroppsvisitation instämmer *Umeå universitet* och *Malmö universitet* i utredningens argument och underliggande resonemang om att det är godtagbart och befogat att tillåta kroppsvisitation för att motverka fusk vid högskoleprovet. *Högskolan Kristianstad* anför att slumpmässig in- och utpasseringskontroll som utförs med metall-detektor kan vara ett bra alternativ om det rör sig om ett fåtal ställen per provanordnare. *Karlstads universitet* anser att förslaget troligtvis kommer ha en avskräckande effekt på den person som eventuellt överväger att fuska och framför samtidigt att det är viktigt att kontrollerna får en geografisk spridning i landet så att inte vissa provorter kommer anses mer säkra att fuska på då det aldrig är kontroller där. *Högskolan i Halmstad* lyfter att provet på grund av kontroller kan behöva koncentreras till större orter.

*Lunds universitet*, som är överlag positivt till utredningens förslag, framför att det finns anledning att tvivla på att in- och utpasseringskontrollerna kommer att ha en tillräcklig effekt då kontrollerna enligt utredningens förslag endast kommer att få utföras i begränsad omfattning.

*Uppsala universitet* som tillstyrker förslaget framför att ingreppet, för de som faktiskt utsätts för kroppsvisitation, varken blir större eller mindre för att ingreppet endast får göras på en viss del av provdeltagarna. Därför bör man enligt universitetets uppfattning överväga att i stället bestämma att dessa kontroller endast får göras i den omfattning som behövs för att syftet med lagen ska uppnås. Även *Malmö universitet* anser att omfattningen vid allmän in- eller utpasseringskontroll, i antal tillfällen och procent, bör noga övervägas så att provdeltagarna i tillräckligt hög grad avskräcks från att fuska, detta för att åtgärderna ska få avsedd effekt.

Fler instanser anser att det finns många praktiska frågor att lösa kring in- och utpasseringskontroller. *Högskolan i Skövde* lyfter bl.a. hantering av deltagarnas personliga tillhörigheter, tidsperspektiv och behov av ökad personalstyrka. *Sveriges lantbruksuniversitet (SLU)*, *Högskolan Väst*, *Högskolan i Skövde*, *Lunds universitet* och *Mittuniversitetet* framför att in- och utpasseringskontroller kan komma att påverka tidsplanen för provdagen. *Högskolan i Borås* och *SLU* lyfter lokalerna och den påverkan de kan ha på genomförandet. *Göteborgs universitet* anser att utredningens förslag om kontroller med kroppsvisitation har stora brister angående de praktiska genomförandet och att effekter av kontrollerna därför kan bli begränsade. Universitetet anser bl.a. att inpasseringskontroller behöver ha mera av en överraskande effekt och att kroppsvisitation bör kunna genomföras vid provdeltagarens skrivplats.

*UHR* ställer sig tveksam till om in- och utpasseringskontroller med kroppsvisitation enligt utredningens förslag kommer att bli en effektiv kontrollmekanism. Myndigheten anser att det inte är möjligt att nyttja denna typ av kontroller när det finns anledning att misstänka fusk. *UHR* anser att sådana kontroller kan ha en viss avskräckande effekt men att det inte uppväger nackdelarna för provdeltagarna och de administrativa kostnaderna. *UHR* föredrar kontroller med radiovågsdetektor.

*JK* anser att det starkt kan ifrågasättas om det föreslagna förfarandet med in- eller utpasseringskontroller kombinerade med kroppsvisitation är något som står i rimlig proportion till de mål som ska uppnås med lagstiftningen och föredrar kontroller med radiovågsdetektor.

*Karolinska institutet (KI)*, *Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF)*, *Södertörns högskola* och *Mittuniversitetet* ifrågasätter om de föreslagna in- och utpasseringskontroller med kroppsvisitation står i proportion till ingreppet i den personliga integriteten.

*Stockholms universitet* avstyrker utredningens förslag och lyfter att förslaget om att högst tio procent, och inledningsvis högst två procent, av provdeltagarna ska kontrolleras kan befaras innebära att kontrollerna inte kommer att ha en tillräckligt avskräckande effekt på presumtiva fuskare. *JO* som inte kan tillstyrka några av utredningens föreslagna åtgärder finner det motsägelsefullt att utredningen med anledning av att kroppsvisitation är en ingripande åtgärd föreslår att endast tio procent (inledningsvis endast två procent) av provdeltagarna får kontrolleras genom in- och utpasseringskontroller. Åtgärden är enligt *JO*:s uppfattning knappast mindre ingripande för den enskilde för att den endast drabbar honom eller henne och inte andra. *JO* saknar vidare ett djupare resonemang kring att kroppsvisitationer föreslås tillåtna för ett – i förhållande till andra bestämmelser om liknande kontroller – nytt och enligt *JO*:s mening betydligt svagare ändamål, nämligen att motverka fusk och osann försäkran och inte t.ex.

Prop. 2021/22:155 brott med allvarlig fara för liv eller hälsa. Liknande synpunkter framförs av *Högskolan Dalarna*.

Som nämnts i avsnitt 3 har ett antal myndigheter och organisationer beretts tillfälle att yttra sig över ett utkast till lagrådsremiss som överensstämmer med regeringens bedömning i detta avsnitt. *SFS* är positiva och anser att införandet av ökade befogenheter för att motverka fusk vid högskoleprovet ett viktigt steg för att säkra trovärdigheten för den alternativa väg till högre studier som bland annat högskoleprovet utgör. *Göteborgs universitet* har inga invändningar mot att kroppsvisitationer ska kunna genomföras före eller efter det att provet genomförs. *Högskolan Kristianstad* bejakar generellt åtgärder för att förhindra fusk vid högskoleprovet. *Mittuniversitetet* ifrågasatte i remitteringen av utredningens betänkande om de föreslagna in- och utpasseringskontrollerna med kroppsvisitation var proportionerliga. *Mittuniversitetet* anför att universitetet inte längre ifrågasätter detta och att det inte råder någon tvekan om att kontrollerna kommer ha en viss avskräckande effekt avseende möjligheterna att fuska. *Örebro universitet* framför att de föreslagna åtgärderna upplevs som lämpliga. *Stockholms universitet* och *Högskolan Dalarna* avstyrker förslaget och hänvisar till sina tidigare remissvar.

*Göteborgs universitet*, *Luleå tekniska universitet*, *Mittuniversitetet*, *Stockholms universitet*, *Umeå universitet* och *Örebro universitet* har lämnat synpunkter avseende praktiska och organisatoriska konsekvenser av införande av de åtgärder som föreslås i lagrådsremissen.

### **Skälen för regeringens bedömning**

*Kontroller med radiovågsdetektor kan utföras heltäckande men sådana kontroller har begränsad rättslig effekt*

Utredningen har lämnat ett förslag som innefattar en användning av radiovågsdetektion. Sådan detektion innebär att en kontroll görs av provdeltagarna i en viss provlokal med utrustning som detekterar radiovågor och därmed indikerar pågående radiokommunikation till eller från elektronisk kommunikationsutrustning vid högskoleprovet. En radiovågsdetektor består av en antenn, en sensor och någon form av visuell eller audiovisuell signal som indikerar att utrustningen känner av radiovågor inom ett visst frekvensområde. I regel blir signalen starkare när utrustningen riktas mot eller närmar sig källan till radiovågorna.

Kontroll med radiovågsdetektor kan utföras under tiden provet pågår och har den fördelen att ett stort antal provdeltagare kan undersökas utan att särskild tid behöver avsättas för det. Anordnare av högskoleprovet skulle kunna genomföra relativt täta kontroller med radiovågsdetektor. Regeringen kan därför instämma i utredningens bedömning, som också delas av *JK*, *UHR*, *Karolinska institutet* och *Högskolan Dalarna*, om att en hög täckningsgrad av kontroller talar för en större generellt avskräckande effekt. Samtidigt finns det flera utmaningar med metoden att genomföra kontroller med radiovågsdetektion.

Vid en kontroll med radiovågsdetektor identifieras pågående radiokommunikation. Det innebär att inte enbart provdeltagare som faktiskt fuskar, utan även den som t.ex. av misstag glömt att stänga av och lägga ifrån sig sin mobiltelefon kan upptäckas – vilket i och för sig också utgör



en överträdelse av UHR:s ordningsföreskrifter och därmed skulle kunna leda till vissa sanktioner mot provdeltagaren. I de fall radiovågsdetektorn ger ett otvetydigt utslag om att det förekommer radiokommunikation, har provdeltagaren överträtt ordningsreglerna och kan därmed bli utan provresultat på det aktuella delprovet. Vid ett sådant tillvägagångssätt behövs det ingen bedömning av om utrustningen har använts för kommunikation i syfte att fuska vid högskoleprovet eller inte, eftersom kommunikationen i sig tyder på en överträdelse av ordningsföreskrifterna. Kontroll med radiovågsdetektor ger dock ingen möjlighet till någon mer utförlig undersökning av förklaringen till utslaget, och det enda som därmed kan slås fast är att provdeltagaren gör sig skyldig till överträdelse av ordningsföreskrifterna om att elektronisk utrustning ska vara avstängd. Redan med dagens regelverk innebär en sådan överträdelse ett uteblivet resultat på provpasset. Enbart det faktum att en radiovågsdetektor ger utslag kan således inte leda till stängare sanktioner än en överträdelse av ordningsreglerna.

*Kontroller med radiovågsdetektor innebär ett störningsmoment under ett pågående provpass*

En annan nackdel med denna metod är att den som utför en undersökning med radiovågsdetektor kan behöva komma väldigt nära respektive provdeltagare med detektorn. Det finns en risk att sådana kontroller uppfattas som oroande eller störande, särskilt eftersom undersökningen är tänkt att ske under pågående prov, vilket har framförts som särskilt problematiskt av ett stort antal remissinstanser. Regeringen delar den framförda oron och instämmer i den bedömning som framförs av *Göteborgs universitet* och *Stockholms universitet* att detektionsutrustningen sannolikt kraftigt skulle störa fler provdeltagare som befinner sig i närheten av detektionsutrustningen och i viss mån utgöra en störning för övriga provdeltagare i lokalen. Regeringen beaktar också att ett något mer pålitligt resultat av radiovågsdetektion kräver att utrustningen förs i omedelbar närhet av provdeltagarens kropp, vilket kan upplevas som extra störande och stressande för den provdeltagare som blir utsatt för detta samtidigt som han eller hon försöker förstå komplicerade texter och sammanhang under tidspress. Denna aspekt av användningen av kontroller med radiovågsdetektorer får anses vara mycket negativ för den majoritet av provdeltagare som inte försöker fuska.

*Det saknas tillräckligt tekniskt underlag för att styrka att kontroller med radiovågsdetektor är pålitliga*

Det kan också konstateras att metoden med kontroller med radiovågsdetektor hittills inte använts i någon större omfattning. Som ett led i arbetet med att förhindra fusk vid förarprov har Trafikverket provat radiodetektionsutrustning i verkets provlokaler. Myndighetens erfarenheter är dock att den utrustning som har använts vid dessa tillfällen inte är tillräckligt precis för att kunna knyta indikation på radiokommunikation till en viss provdeltagare. För att ta reda på om det är möjligt att upptäcka radiokommunikation från elektroniska hjälpmedel som är otillåtna vid högskoleprovet har även sekretariatet för Utredningen om fusk vid högskoleprovet testat en handhållen radiovågsdetektor. Testerna visar att

Prop. 2021/22:155 utrustningen ger starkare utslag när den riktas mot källan till radiovågorna, t.ex. en mobiltelefon, och ju närmare källan den kommer. Trots att de har utförts i en mindre omfattning och i en mindre komplex miljö än vad det råder på högskoleprovet visar testerna att verkningsgraden kan påverkas av många faktorer. Geografisk placering, närhet till mobilmaster, placering i rummet, våningsplan, den aktuella byggnadens egenskaper (väggarnas tjocklek, antalet fönster m.m.) och t.o.m. vädret har betydelse. I de fall det inte går att upptäcka radiovågor från t.ex. mobiltelefoner är orsaken att dessa drunknar i starka grundsignaler från närliggande mobilmaster och därmed inte kan urskiljas. I likhet med vad som har framförts av *Göteborgs universitet* och *Stockholms universitet* gör regeringen den bedömningen att det saknas underlag som visar att radiovågsdetektor skulle kunna anses som ett tillräckligt träffsäkert instrument för kontroller vid högskoleprovet.

*Sammantaget bedöms kontroller med radiovågsdetektor inte vara en adekvat metod för att motverka fusk på högskoleprovet*

Som framgår ovan skulle kontroller med radiovågsdetektor innebära att kontroller skulle behöva utföras under ett pågående provpass i en situation då det råder en stor tidspress och där provdeltagare behöver vara extremt fokuserade utan att utsättas för ett störningsmoment som skulle kunna ha negativ påverkan på provresultat. Som nämnts kan fusk med elektroniska hjälpmedel i vissa fall även undgå upptäckt med radiovågsdetektion eftersom signalerna riskerar att drunkna bland andra signaler. Den nuvarande tekniska osäkerheten kring metodens pålitlighet talar också klart mot metodens användning. Regeringen gör sammantaget bedömningen att kontroller med radiovågsdetektor med den nuvarande tekniken inte är en adekvat metod som bör användas för att motverka fusk på högskoleprovet.

*Befintlig reglering om kroppsvisitation*

Det finns ingen legaldefinition i RF av begreppet kroppsvisitation. Som nämnts i avsnitt 5 avses med kroppsvisitation enligt förarbetena till RF undersökning av en persons kläder eller av något som denne har med sig, t.ex. en handväska.

Enligt 28 kap. 11 § tredje stycket rättegångsbalken avses med kroppsvisitation en undersökning av kläder och annat som någon bär på sig samt av väskor, paket och andra föremål som någon har med sig. Detta innebär, enligt förarbetena till bestämmelsen, att man kan känna såväl utanpå kläderna som inuti fickor och liknande (prop. 1993/94:24 s. 40–43.). Med uttrycket ”andra föremål” avses föremål avsedda att förvara andra föremål i, t.ex. plånböcker, kartonger och fodral och även bagagelådor och barnvagnar m.m. (prop. 1993/94:24 s. 40–43 f.). Det avgörande är att det rör sig om ett föremål som den som ska undersökas har med sig. Reglerna för kroppsvisitation medger inte någon kontroll av själva kroppen. Det är således inte möjligt att, med stöd av reglerna om kroppsvisitation, med händerna t.ex. känna i en provdeltagares hårbotten eller undersöka en eventuell protes. Kroppsvisitation medger inte heller undersökning av kroppens håligheter, t.ex. att undersöka en provdeltagares hörselgångar eller munhåla.

Även en undersökning med handhållen metalldetektor som förs nära kroppen eller väskor, paket och andra föremål som någon har med sig kan bedömas som en form av kroppsvisitation, dvs. det begrepp som används i 2 kap. 6 § första stycket RF.

*Kroppsvisitation har visat sig vara en effektiv metod för att hitta otillåtna föremål*

En kontroll med metalldetektor syftar till att upptäcka utrustning som kan innehålla, lagra, sända eller ta emot information. Idag finns det metalldetektorer som kan upptäcka t.ex. mobiltelefoner och eventuellt också metallhalsband. Sådana detektorer som t.ex. handhållna metalldetektorer eller uppställda larmbågar används i stor utsträckning vid säkerhetskontroller på flygplatser och inom Kriminalvården. Även vid säkerhetskontroller i domstolar och riksdagen används sådana metalldetektorer. I samtliga fall finns också möjlighet att utföra fysisk undersökning av personens kläder och tillhörigheter om metalldetektor ger utslag. Utredningen om ordning och säkerhet i domstol för i sitt betänkande Stärkt ordning och säkerhet i domstol (SOU 2017:46) ett resonemang om möjlighet att förbjuda elektronisk utrustning i rättssalar. Utredningen konstaterar efter kontakt med Domstolsverket att de metalldetektorer och den handhållna utrustning som finns vid domstolar, om den ställs in på rätt sätt, med rimlig grad av säkerhet kan upptäcka sådan utrustning som skulle vara aktuell att inte tillåta. Även Utredningen om fusk vid högskoleprovet har haft möjlighet att testa en sådan handhållen metalldetektor som används i bl.a. domstolar och konstaterat att den typ av elektronisk utrustning som använts till fusket på högskoleprovet kan upptäckas med en metalldetektor och åtföljande manuell kroppsvisitation.

Mot denna bakgrund gör regeringen bedömningen att kontroller med någon form av metalldetektor med möjlighet till åtföljande manuell kroppsvisitation med rimlig grad av säkerhet kan upptäcka elektronisk utrustning som kan användas för fusk vid högskoleprovet. Regeringen delar utredningens bedömning att sådana in- och utpasseringskontroller förefaller vara den enda verkningfulla åtgärden för att faktiskt hitta elektroniska hjälpmedel som provdeltagare har använt eller avser att använda för att fuska vid högskoleprovet.

*In- och utpasseringskontroller med kroppsvisitation ger bra underlag för att vidta strängare rättsliga åtgärder*

Om ett elektroniskt hjälpmedel påträffas hos en provdeltagare finns det, till skillnad från vad som fallet är när en pågående radiokommunikation upptäcks genom ett utslag av radiovågsdetektor, möjlighet att vidta strängare sanktioner mot provdeltagaren än sådana som träffar överträdelser av ordningsregler. Den som försöker vilseleda vid provet kan stängas av under två år och den som i strid med sin försäkran om att inte använda otillåtna hjälpmedel ändå använder sådana kan dömas för brott. Om det vid en in- eller utpasseringskontroll påträffas modifierad utrustning som kan användas för kommunikation under provpasset, t.ex. mobiltelefon och metallhalsband som kan interagera med hörsnäckor som placeras direkt på trumhinnan, bör det vara tillräcklig grund för UHR att fastställa att provdeltagaren har försökt vilseleda vid högskoleprovet och

fatta beslut om uteblivet resultat på provpasset och avstängning från högskoleprovet i två år. För lagföring för brottet osann försäkran krävs det att provdeltagaren har lämnat en försäkran på heder och samvete att han eller hon inte vilselett vid högskoleprovet. Utpasseringskontroller ska ske efter att provdeltagarna har lämnat in sina svarshäften som innehåller en sanningsförsäkran. Om en provdeltagare, vid en utpasseringskontroll, påträffas med en för fusket modifierad utrustning finns det förutsättningar för att fatta misstankar om fullbordat brott och att polisanmäla provdeltagaren för osann försäkran. Det kommer att avgöras i rättspraxis vilken bevisning som i ett sådant fall kommer att behöva presenteras för en fällande dom för osann försäkran. Regeringen anser därför att utpasseringskontroller kan vara särskilt verkningsfulla. Även inpasseringskontroller är effektiva på så vis att om provdeltagaren väljer att avvika i stället för att genomgå inpasseringskontrollen innebär det att personen inte har möjlighet att fuska på provpasset och en sådan kontroll fungerar avskräckande för personer som överväger att betala stora summor för att fuska om risken är stor att personen kommer att råka ut för en inpasseringskontroll och därmed inte kan fuska.

En annan fördel med in- och utpasseringskontroller med kroppsvisitation är att sådana kontroller utförs inför eller efter ett provpass. Det är alltså inte fråga om att utföra en undersökning under ett pågående provpass. Därmed uppstår inte den störning för provdeltagare som regeringen konstaterat ovan är en betydande nackdel med kontroller med radiovågsdetektor.

Som regeringen återkommer till i avsnitt 6.4.2 föreslår vidare regeringen, till skillnad från utredningen, att in- och utpasseringskontroller med kroppsvisitation ska få användas i så många lokaler som bedöms vara nödvändigt för att fusk ska kunna motverkas på ett effektivt sätt. Till skillnad från *UHR* bedömer regeringen därför att in- och utpasseringskontroller kommer att ha en betydande avskräckande effekt och därmed utgöra en effektiv kontrollmekanism i syftet att hindra fusket på högskoleprovet.

#### *Det krävs ett godtagbart ändamål för att begränsa grundlagsskyddet mot kroppsvisitation*

För att in- och utpasseringskontroller med kroppsvisitation ska vara tillåtna krävs för det första att de tillgodoser ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle (2 kap. 21 kap. § RF). Enligt förarbetena innebär bestämmelsen att lagstiftaren noggrant ska redovisa sina syften, när en fri- och rättighetsinskränkande lag beslutas (prop. 1975/76 s. 153).

De flesta av de bestämmelser i nuvarande lagstiftning som medför rätt att utföra allmänna inpasseringskontroller med kroppsvisitation har motiverats med att åtgärden har ansetts nödvändig för att i vissa fall förhindra att det begås brott som innebär allvarlig fara för någons liv, hälsa eller frihet eller för omfattande förstörelse av egendom. Syftet med det kan i förlängningen vara att skydda grundläggande demokratiska principer såsom offentligheten vid domstolsförhandlingar eller beslutande politiska församlingar. Kroppsvisitation har också ansetts befogad som ett straffprocessuellt tvångsmedel för att utreda brott eller för att kontrollera personer eller besökande till personer som är frihetsberövade av olika skäl.

JO saknar ett djupare resonemang kring att kroppsvisitationer föreslås tillåtna för ett – i förhållande till andra bestämmelser om liknande kontroller – nytt och enligt JO:s mening betydligt svagare ändamål, nämligen att motverka fusk och osann försäkran och inte t.ex. brott med allvarlig fara för liv eller hälsa. Liknande synpunkter framförs av *Högskolan Dalarna*.

Det främsta syftet med in- och utpasseringskontroller med kroppsvisitation i samband med högskoleprovet är att värna högskoleprovets legitimitet i utbildningssystemet och därmed en andra chans för individer att studera vidare. Regeringen, som anser att detta är ett godtagbart ändamål för att begränsa grundlagsskyddet mot kroppsvisitation, utvecklar sina skäl för det nedan. Därtill kommer att syftet med sådana kontroller också är att förebygga och motverka brott, då konstaterat fusk och brottslighet vid högskoleprovet, tillsammans med annat fusk, t.ex. forskningsfusk, i förlängningen kan leda till minskat förtroende för universitets- och högskolesektorn. Även detta utvecklas nedan.

### *Högskoleprovet är ett viktigt urvalsinstrument*

Som framgått används högskoleprovet för att rangordna sökande till högskoleutbildningar där det finns fler sökande än platser. Den som av något skäl inte har tillräckligt konkurrenskraftiga gymnasiebetyg för att kunna antas till sin önskade utbildning får genom högskoleprovet en andra chans. Det finns en grundläggande demokratisk tanke i detta. Det finns också en mångårig strävan att göra högskoleutbildning tillgänglig inte enbart för en begränsad elit, utan för alla som har förutsättningar att klara studier oavsett socioekonomisk bakgrund. Högskoleprovet är ett av de medel som används i arbetet mot social snedrekrytering till högskolestudier. På övergripande nivå finns strategiska överväganden bakom detta. Sverige ska vara en ledande kunskaps- och forskningsnation. Utbildning och forskning driver på samhällets förnyelse. En högskoleutbildning också viktig för den enskilda individen.

Högskoleutbildning bidrar till bildning, det demokratiska samtalet, och till enskilda individers personliga utveckling, samhällsengagemang och kritiska tänkande. Den ger bättre förutsättningar att klara omställning och snabba förändringar i livsvillkor. Möjligheten att studera vidare oavsett bakgrund är en avgörande förutsättning för att utjämna olikheter i fördelningen av välfärd, inflytande och möjligheter att aktivt delta i samhället. Att komma in – eller att inte komma in – på en högskoleutbildning får därmed mycket stor betydelse för den enskilda individen.

Det har framkommit att organiserat och kommersialiserat fusk på högskoleprovet har förekommit vid flera tillfällen under senare år. I dessa fall har provdeltagare betalat stora summor pengar för ett provresultat som mer eller mindre garanterat dem en plats på önskad högskoleutbildning. I förlängningen innebär alltså denna sorts fusk att enskilda har kunnat köpa sig attraktiva utbildningsplatser som i sin tur (förutsatt att den som kommer in också klarar studierna) leder till attraktiva yrken. Detta sker på någon annans bekostnad och innebär att någon – som inte har fuskat – går miste om utbildningsplatsen och därmed också framtidsutsikterna. För den som går miste om en utbildningsplats till följd av att någon annan har fuskat får fuskat alltså en mycket konkret konsekvens. Detta är naturligtvis djupt

Prop. 2021/22:155 orättvist och motverkar högskoleprovets syften. Regeringen instämmer därför i det som framförs av SFS att det är viktigt att se till att högskoleprovets legitimitet bibehålls och att förhindra den orättvisa som uppstår när vissa personer genom att betala kan ”stjäla” sig till en utbildningsplats som bekostas med skattemedel. Att vissa personer på det sättet tar plats på högskoleutbildningen går stick i stäv med ambitionen att socioekonomisk bakgrund inte ska ha någon betydelse för övergången till högskolestudier och att det är meriter snarare än plånboken som ska avgöra vem som kan påbörja en utbildning.

Ett utbrett fusk motverkar också ambitionen att bredda rekryteringen till högskolan på ytterligare ett sätt. Högskoleprovet har länge varit och är en andra chans in i högskolan. Om fusket tillåts breda ut sig, och om det inte går att lita på att provet faktiskt rangordnar sökande utifrån meriter, finns det en risk att ungdomar med otillräckliga gymnasiebetyg men med goda förutsättningar att ändå klara högskoleutbildning avstår från provet och därmed också från högre studier.

#### *Tilliten till viktiga samhällsfunktioner hotas om inte fusk kan stoppas*

Ett utbrett fusk vid högskoleprovet kan på sikt undergräva tilliten till universitet och högskolor. Att högskolan åtnjuter stort förtroende är centralt. Samhället måste kunna lita på att forskningsresultat är riktiga och att personer inom olika yrkesområden kan utöva de yrken som högskoleutbildningen har förberett dem för. Av det skälet har universitet och högskolor i uppdrag att värna vetenskapens trovärdighet och god forskningssed. Vidare får en lärare vid högskolan vid sidan av sin anställning ha annan anställning eller andra uppdrag inom samma ämnesområde endast om läraren därigenom inte skadar allmänhetens förtroende för högskolan. För att ytterligare skydda förtroendet för verksamheten är en högskola också skyldig att utreda misstankar om oredlighet i forskning, konstnärlig forskning eller utvecklingsarbete vid högskolan. På senare år har regeringen vidtagit en rad åtgärder inom området. Det har införts en ny lag, lagen (2019:504) om ansvar för god forskningssed och prövning av oredlighet i forskning, och en ny nämnd, Nämnden för prövning av oredlighet i forskning. Vidare har lagen (2003:460) om etikprövning av forskning som avser människor setts över och straffsatserna för att forska utan tillstånd enligt den lagen har skärpts (se propositionen Etikprövning av forskning – tydligare regler och skärpta straff, prop. 2018/19:165). Att förhindra fusk och brottlighet vid högskoleprovet är således en del i det pågående arbetet med att täppa till luckor i systemet i syfte att upprätthålla förtroendet för universitets- och högskolesektorn. Det är därför viktigt att staten vidtar alla rimliga möjligheter för att motverka fusk även vid högskoleprovet.

#### *Högskoleprovets legitimitet och viktiga funktion bedöms vara ett godtagbart ändamål för att begränsa grundlagsskyddet mot kroppsvsitation*

Den kommersiella och systematiska fuskverksamheten vid högskoleprovet är enligt regeringen en ytterst skadlig företeelse. Som framgår ovan utmanar fusk och den brottlighet som ingår i fusk den i demokratisk ordning bestämda grundprincipen för tillgänglighet till högre utbildning.

Att staten skulle acceptera att detta pågår utan att vidta åtgärder anser regeringen inte vara hållbart. Respekten och tilliten för systemet måste upprätthållas. Som anförts ovan kan en bristande tillit för högskoleprovet leda till att enskilda personer ger upp att försöka klara provet och tillsammans med andra faktorer kan fusket och brottligheten också leda till bristande tillit för samhällsviktiga yrkesgrupper och universitets- och högskolesektorn. Till skillnad från *JO* och *Högskolan Dalarna* anser således regeringen att det angivna ändamålet, att upprätthålla förtroendet för högskoleprovet genom att motverka fusk som sker genom användning av elektroniska hjälpmedel vid provet, är ett sådant angeläget och godtagbart ändamål i ett demokratiskt samhälle som kan motivera en begränsning av RF:s skydd mot kroppsvisitation.

*Kroppsvisitation bedöms vara en nödvändig och proportionerlig åtgärd för att motverka fusket på högskoleprovet*

För att in- och utpasseringskontroller med kroppsvisitation vid högskoleprovet ska vara tillåtna krävs att begränsningen av skyddet mot kroppsvisitation inte går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcker sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

In- och utpasseringskontroller vid högskoleprovet kommer att omfatta alla som ska skriva provet, med undantag för de som är under 15 år (se vidare avsnitt 6.4.2). Den begränsning som införandet av sådana kontroller innebär görs således inte på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. Åtgärden utgör inte heller ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Frågan är då om begränsningen går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den.

Kroppsvisitation är en integritetskränkande åtgärd. Graden av integritetskränkning avgörs av bl.a. om metalldetektorn ger utslag och personen som genomgår kontrollen måste undersökas manuellt för att hitta eventuella metallföremål. Kroppsvisitation är vanligt förekommande vid t.ex. säkerhetskontroller på flygplatser och de flesta som har flugit har antagligen någon gång genomgått kroppsvisitation. Trots att kroppsvisitation har blivit vanligare är det ändå för den enskilde fråga om en integritetskränkande och ingripande åtgärd. Vissa remissinstanser, *JK*, *Karolinska institutet* och *Södertörns högskola*, anser att det inte är proportionerligt att införa kroppsvisitation för att förhindra fusket på högskoleprovet. Regeringen konstaterar att in- och utpasseringskontroller med kroppsvisitation vid högskoleprovet, i likhet med andra motsvarande kontroller i andra sammanhang, är en åtgärd som syftar till att skydda merparten av de som kommer att utsättas för kontrollen, d.v.s. när det gäller högskoleprovet, de provdeltagare som inte avser att fuska på högskoleprovet. Dessa, vilka är en absolut majoritet av provdeltagarna, har ett personligt intresse av att ingen annan kan använda sig av otillåten utrustning under provet. Det ska här noteras att *SFS* anför att de delar utredningens bedömning om nödvändigheten av införandet av de föreslagna kontrollåtgärderna och att de anser att förslagen är proportionella i förhållande till ändamålet.

Mot bakgrund av att kroppsvisitation kan anses vara den enda verkingsfulla åtgärden för att hitta dold elektronisk utrustning som kan användas på högskoleprovet anser regeringen att det är nödvändigt att införa en möjlighet till kroppsvisitation för att motverka fusk på högskoleprovet. Något annat sätt att handgripligen förhindra fusk eller ta fuskare på bar gärning finns inte. Kontrollen föreslås i avsnitt 6.4.5, i likhet med nuvarande lagstiftning om kroppsvisitation på andra områden, i första hand ske med metalldetektor, men med möjlighet till manuell kroppsvisitation om det finns särskilda skäl. En kontroll vid inpassering till lokalen kan användas för att faktiskt hitta dolda elektroniska hjälpmedel som provdeltagare har på sig och på så vis förhindra att de kommer till användning. Om kontroller sker på vägen ut ur lokalen, kan de provdeltagare som använt sig av elektroniska hjälpmedel avslöjas. Vid indikation av en metalldetektor kan manuell kroppsvisitation utföras, vilket ger möjlighet att verkligen utröna om provdeltagaren bär på elektronisk utrustning som kan användas för att fuska eller inte. Ut- och inpasseringskontroller med kroppsvisitation är således en effektiv och nödvändig åtgärd om fusk och brottligheten ska kunna stoppas.

Utredningen bedömer att det bara ska finnas en begränsad möjlighet till allmän in- och utpasseringskontroll med kroppsvisitation, vilket utredningen preciserar i ett förslag om att in- och utpassering med kroppsvisitation bara ska tillåtas avseende inledningsvis högst 2 procent och senare högst 10 procent av de anmälda provdeltagarna i hela landet vid varje provtillfälle. Många remissinstanser har haft synpunkter på detta. Såväl *Uppsala universitet* som *JO* anför att en åtgärd som kroppsvisitation knappast blir mindre ingripande för den enskilde för att den endast drabbar honom eller henne och inte andra. Vissa remissinstanser anser att förslaget medför att kontrollerna inte blir tillräckligt avskräckande och att detta utgör skäl för att helt avstyrka förslaget om in- och utpasseringskontroller med kroppsvisitation, medan andra, t.ex. *Uppsala universitet*, anser att kroppsvisitation bör få utföras i den utsträckning som behövs för att syftet med kontrollerna ska uppnås. Även *Malmö universitet* anser att omfattningen vid allmän in- eller utpasseringskontroll, i antal tillfällen och procent, noga bör övervägas så att provdeltagarna i tillräckligt hög grad avskräcks från att fuska, detta för att åtgärderna ska få avsedd effekt. För att dessa kontroller ska ha en tillräcklig preventiv och avskräckande effekt är det enligt regeringens bedömning viktigt att det ska finnas en reell risk för potentiella fuskare att bli upptäckta med det elektroniska hjälpmedlet och därmed bli föremål för de föreskrivna sanktionerna. Därför anser regeringen i likhet med *Uppsala universitet* att kontroller med kroppsvisitation ska få utföras i den omfattning som bedöms vara nödvändigt för att syftet med åtgärden ska uppnås. Regeringen återkommer med förslag i denna fråga i avsnitt 6.4.2.

Som nämnts ovan innebär förslaget i avsnitt 6.4.2 att det kommer att vara fråga om allmänna kontroller, dvs. att det är samtliga provdeltagare som är på väg in i eller ut ur en provlokal som ska kontrolleras. Det kommer alltså inte att vara fråga om stickprovskontroller av slumpvis utvalda provdeltagare i en provlokal. Regeringen bedömer att integritetsintrånget för den enskilde som genomgår en kontroll riskerar att bli betydligt större om kontrollen riktades mot vissa enskilda provdeltagare än om den omfattar alla provdeltagare i den aktuella provlokalen. Som närmare



utvecklas i avsnitt 6.4.2 föreslås också att en provdeltagare inte ska få genomgå en sådan kontroll vid mer än två gånger per provtillfälle.

En provdeltagare som har avsett att fuska eller har fuskat på högskoleprovet och som har på sig den elektroniska utrustningen för det kan dock vägra att låta sig kroppsvisiteras. För att de föreslagna kontroller med kroppsvisitation ska ha en tillräckligt avskräckande effekt är det viktigt att det finns särskilda rättsliga konsekvenser för provdeltagare som vägrar att låta sig kroppsvisiteras. Regeringen återkommer i avsnitt 6.4.6 nedan med förslag om direkta konsekvenser för de provdeltagare som vägrar genomgå in- och utpasseringskontroller med kroppsvisitation.

Vid proportionalitetsbedömningen ska det vidare beaktas att det är frivilligt att genomföra högskoleprovet.

Sammanfattningsvis bedöms in- och utpasseringskontroller med kroppsvisitation vid högskoleprovet vara en effektiv och nödvändig åtgärd för att stoppa fusket och brottligheten, sådana kontroller kommer inte att få genomföras i fler lokaler än vad som bedöms behövas för att motverka fusk och den därmed sammanhängande brottligheten, kontrollerna kommer att avse alla som vill göra provet och som har anvisats att göra det i lokaler där sådana kontroller förekommer utom personer under 15 år och en provdeltagare kommer inte heller att behöva genomgå en sådan kontroll mer än två gånger per provtillfälle, kontrollerna kommer i första hand att genomföras med hjälp av metalldetektorer och bara om det finns särskilda skäl i form av manuell kroppsvisitation och det kommer att finnas en möjlighet att vägra genomgå kontrollen även om det kan leda till att personen t.ex. blir avstängd från att göra provet inom en tvåårsperiod. Sammantaget bedömer regeringen, i likhet med *Sveriges förenade studentkårer*, att in- och utpasseringskontroller med kroppsvisitation vid högskoleprovet, med ovan angivna begränsningar, är en proportionerlig åtgärd även beaktat att syftet är ett annat än det är för andra regleringar som rör kroppsvisitation.

*Ett införande av in- och utpasseringskontroller med kroppsvisitation måste regleras i lag*

Som nämnts i avsnitt 5 räcker det inte att ändamålen med en begränsning av skyddet mot kroppsvisitation är godtagbara i ett demokratiskt samhälle, att begränsningen inte bedöms gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den, att den inte sträcker sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar eller att den inte enbart görs på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. Begränsningen måste också tas in i lag (2 kap. 21 § RF). Att ett införande av in- och utpasseringskontroller med kroppsvisitation vid högskoleprovet bedöms vara förenligt med ovan angivna krav har redovisats ovan. Att sådana kontroller ska regleras i lag föreslås i avsnitt 6.4. Sammantaget bedömer regeringen att ett införande av sådana kontroller är förenligt med RF:s skydd mot kroppsvisitation (2 kap. 6 § första stycket RF).

*Ett införande av in- och utpasseringskontroller med kroppsvisitation bedöms även vara förenligt med Europakonventionen*

Lag eller annan föreskrift får inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen (2 kap. 19 § RF). Av artikel 8.1 Europa-

Prop. 2021/22:155 konventionen följer att var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Bestämmelsen utgör ett skydd mot sådana mindre allvarliga kränkningar av den fysiska integriteten som inte når upp till den nivå som förutsätts i artikel 3 om skydd mot tortyr eller omänsklig eller föredrande behandling. Europakonventionen tillåter att de rättigheter som följer av artikeln inskränks, om inskränkningen sker med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till den nationella säkerheten, den allmänna säkerheten eller landets ekonomiska välbefinnande, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter (artikel 8.2 Europakonventionen). Syftet med att införa möjlighet till in- och utpasseringskontroller med kroppsvisitation i samband med högskoleprovet är att motverka fusk genom användning av elektroniska hjälpmedel vid provet och att åtgärderna i förlängningen ska ha en avskräckande effekt på den som planerar att fuska på provet. Själva handlingen att fuska på högskoleprovet är inte brottslig, däremot är det brottsligt att osant försäkra på heder och samvete att man inte använt sig av otillåtna hjälpmedel på provet. Möjligheten att utföra kroppsvisitation är därför en åtgärd som syftar till att förebygga brott. Ytterligare en förutsättning för att inskränka skyddet i artikel 8 är att begränsningen är proportionerlig i förhållande till det eftersträvade målet med lagstiftningen. Regeringen gör bedömningen att så är fallet, se ovan. Sammanfattningsvis anser regeringen att en lagreglering som möjliggör kroppsvisitation i samband med in- och utpasseringskontroller vid högskoleprovet är förenlig med artikel 8 i Europakonventionen.

#### *Det behövs verkställighetsföreskrifter*

Som nämns i avsnitt 5 finns bestämmelser om högskoleprovet i högskoleförordningen där det bland annat regleras att det ska finnas ett gemensamt högskoleprov i Sverige samt vem som ansvarar för att ta fram och genomföra provet. I UHR:s föreskrifter för högskoleprovet finns ytterligare bestämmelser, t.ex. i fråga om provets innehåll, anpassning av provet samt om provets genomförande. Flera remissinstanser anser att det finns många praktiska frågor att lösa kring in- och utpasseringskontroller, t.ex. *Högskolan i Skövde, Mittuniversitetet och Örebro universitet*.

Flera remissinstanser, däribland *SLU, Högskolan Väst, Högskolan i Skövde, Lunds universitet* och *Mittuniversitetet* framför att in- och utpasseringskontroller kan komma att påverka tidsplanen för provdagen. Regeringen anser inte att det finns behov av att reglera närmare detaljer om in- och utpasseringskontrollernas genomförande i lag. Det kommer däremot att finnas behov av verkställighetsföreskrifter. Sådana kan enligt 8 kap. 7 och 11 §§ RF meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Det kan dessutom finnas behov för UHR att se över sina föreskrifter om högskoleprovet med anledning av de nya bestämmelserna.

### 6.4.1 Lagens innehåll

**Regeringens förslag:** Det ska införas en ny lag om in- och utpasseringskontroller vid högskoleprovet. In- och utpasseringskontroller ska i lagen definieras som kontroller med kroppsvisitation av provdeltagare vid inpassering till eller utpassering från en lokal där högskoleprovet genomförs (in- och utpasseringskontroller). Ändamålet med sådana kontroller ska anges vara att motverka att fusk sker vid högskoleprovet genom användning av elektroniskt hjälpmedel. Med elektroniskt hjälpmedel ska avses elektronisk utrustning som kan lagra, sända eller ta emot information. Lagen ska i övrigt innehålla bestämmelser om hur sådana kontroller ska genomföras, konsekvenser av att en provdeltagare vägrar delta i en in- eller utpasseringskontroll, omhändertagande av elektroniska hjälpmedel som påträffas vid kontrollerna, bestämmelser om tystnadsplikt och bestämmelser om överklagande.

**Regeringens bedömning:** Konsekvenser för provdeltagare som inte följer ordningsföreskrifter vid högskoleprovet eller försöker vilseleda på högskoleprovet bör även i fortsättningen regleras i högskoleförordningen och Universitets- och högskolerådets föreskrifter.

**Utredningens förslag och bedömning:** Överensstämmer huvudsakligen med regeringens förslag och bedömning. Utredningen föreslår dock att lagen ska benämnas lag om kontroll vid högskoleprovet och har inte föreslagit någon definition av in- och utpasseringskontroll. Utredningens förslag till lag innefattar även bestämmelser om radiovågsdetektion och skiljer sig även i andra delar från utredningens förslag, vilket framgår av avsnitt 6.4.2–6.4.9.

**Remissinstanserna:** Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker eller har inga invändningar mot att en ny lag ska införas. *Åklagarmyndigheten* tillstyrker att det införs en lag om kontroll vid högskoleprov samt att ändringar och tillägg införs i övriga befintliga författningar i enlighet med förslagen. Myndigheten tillstyrker också att de konsekvenser som följer för fuskande provdeltagare regleras i högskoleförordningen och Universitets- och högskolerådets (UHR) föreskrifter.

*Juridiska fakulteten vid Lunds universitet* anför att det är tänkbart att det framöver uppkommer andra sätt att bedriva mer storskaligt fusk, därför bör det övervägas om det är nödvändigt att begränsa lagen till enbart fusk med hjälp av elektroniska hjälpmedel och att dessutom ha en särskild definition av begreppet elektroniska hjälpmedel.

*Kammarrätten i Jönköping* invänder mot att konsekvenserna av att vägra genomgå föreslagen in- eller utpasseringskontroll regleras i lag medan konsekvenserna av att påträffas med otillåtna hjälpmedel vid annan kontroll inför, under eller efter provet regleras i förordning och myndighetsföreskrifter. Den nu föreslagna lagtekniska lösningen gör enligt kammarrätten det svårt att överblicka vilka konsekvenser som kan följa av olika regelöverträdelser vid högskoleprovet och därför svårt att tillämpa reglerna. Enligt kammarrätten bör konsekvenserna av överträdelser av reglerna för högskoleprovet samlas i de föreskrifter som idag reglerar vilka

Prop. 2021/22:155 konsekvenser som kan följa av överträdelse av reglerna för högskoleprovet.

Som nämnts i avsnitt 3 har ett antal myndigheter och organisationer beretts tillfälle att yttra sig över ett utkast till lagrådsremiss som i sak överensstämmer med regeringens förslag i detta avsnitt. *Sveriges förenade studentkårers (SFS)* övergripande inställning till lagförslaget är positivt.

**Skälen för regeringens förslag och bedömning:** Som framgår av avsnitt 5 måste kroppsvisitation regleras i lag. Kroppsvisitation i t.ex. domstol och riksdagen samt inom luftfarten har reglerats i särskilda lagar (lagen [1981:1064] om säkerhetskontroll i domstol och lagen [1988:144] om säkerhetskontroll i riksdagens lokaler och lagen [2004:1100] om luftfartsskydd). Då högskoleprovet inte regleras i högskolelagen och en särskild reglering om kroppsvisitation inte heller i övrigt passar in i lagens systematik anser regeringen att det bör införas en särskild lag som reglerar kroppsvisitation vid högskoleprovet. Den bör benämnas lag om in- och utpasseringskontroller vid högskoleprovet.

Den föreslagna lagen bör inledningsvis innehålla en definition av in- och utpasseringskontroller. Med detta begrepp bör avses kontroller med kroppsvisitation av provdeltagare vid inpassering till eller utpassering från en lokal där högskoleprovet genomförs. Vidare bör ändamålet med sådana kontroller, i enlighet med vad utredningen har föreslagit, vara att motverka att fusk sker vid högskoleprovet genom användning av elektroniskt hjälpmedel. Med elektroniskt hjälpmedel bör avses elektronisk utrustning som kan lagra, innehålla, sända eller ta emot information. *Juridiska fakulteten vid Lunds universitet* anser att det bör övervägas om det är nödvändigt att begränsa lagen till enbart fusk med hjälp av elektroniska hjälpmedel och att dessutom ha en särskild definition av begreppet elektroniska hjälpmedel. Regeringen konstaterar att UHR redan har beslutat en mängd föreskrifter och vidtagit en mängd åtgärder för att minska fusk, allt från hur provet handhas till hur det utformas. Det som inte går att komma åt är just elektroniska hjälpmedel som i vart fall döljs under kläderna. Den föreslagna definitionen av elektroniska hjälpmedel är mycket vid. Den träffar all sådan utrustning som kan lagra, innehålla, sända eller ta emot information. Det kan naturligtvis vara så att den tekniska utvecklingen kommer att leda till att fusk kommer att ta andra former framöver. Å andra sidan kanske också motmedlen i så fall kan ta andra former. Regeringen anser därför att lagen för närvarande bör ha denna avgränsning.

Övrigt innehåll i lagen bör enligt regeringens bedömning begränsas till bestämmelser som avser just kontrollverksamheten. Lagen bör således innehålla närmare bestämmelser om hur sådana kontroller ska genomföras, konsekvenser av att en provdeltagare vägrar delta i en in- eller utpasseringskontroll, omhändertagande av elektroniska hjälpmedel som påträffas vid kontrollerna, bestämmelser om tystnadsplikt och bestämmelser om överklagande. Förslagen till dessa bestämmelser behandlas närmare i avsnitt 6.4.2–6.4.8.

Som anges ovan föreslås lagen innefatta konsekvenser av att en provdeltagare vägrar delta i en in- eller utpasseringskontroll, men inte konsekvenser av att en provdeltagare har försökt fuska. Det finns därför anledning att redan här beröra frågan om man i den föreslagna lagen också bör reglera vad som blir konsekvensen för en provdeltagare i de fall man kan slå fast att provdeltagaren har försökt fuska på provet därför att han

eller hon vid en in- eller utpasseringskontroll har påträffats med ett elektroniskt hjälpmedel som är modifierats för dold användning. I denna fråga gör regeringen följande bedömning.

Att den som genom användning av otillåtna hjälpmedel eller på annat sätt försöker vilseleda vid högskoleprov ska stängas av från deltagande i provet under en period av två år från tidpunkten för försöket och att ett sådant beslut fattas av UHR framgår redan idag av högskoleförordningen (7 kap. 21 a §). Vad som kan bli följden för en provdeltagare som underlåter att stänga av teknisk utrustning och lägga den på anvisad plats framgår av UHR:s föreskrifter om högskoleprovet. Det finns alltså redan idag en reglering av möjliga konsekvenser för en provdeltagare i de fall han eller hon bryter mot ordningsföreskrifterna vid högskoleprovet eller om han eller hon kan påvisas ha försökt fuska med hjälp av elektroniska hjälpmedel. Regeringen anser att det vore missvisande och osystematiskt att i den nya lagen reglera just de specialfall av överträdelse eller fusk som identifieras med de kontroller som föreslås, medan konsekvenser vid andra slags överträdelse av ordningsregler och andra typer av försök att fuska regleras i annan reglering på lägre föreskriftsnivå. Det ska nämligen hållas i åtanke att elektronisk fuskutrustning kan påträffas på annat sätt vid ett prov än genom den kontrollverksamhet som föreslås i den nya lagen, t.ex. kan en provvakt höra en provdeltagares mobiltelefon plinga till under ett provpass där ingen kontroll med kroppsvisitation görs. Vilka konsekvenser som bör kunna följa på fuskförsök eller överträdelse av ordningsregler hör enligt regeringens uppfattning till genomförandet av högskoleprovet alldeles oavsett om de upptäcks till följd av kontrollverksamheten enligt den nya lagen eller inte. De bör därför fortsatt regleras samlat och på samma författningsnivå som för närvarande.

*Kammarrätten i Jönköping* har föreslagit att även bestämmelserna om konsekvenser av att vägra genomgå en in- eller utpasseringskontroll bör regleras i de föreskrifter som idag reglerar vilka konsekvenser som kan följa av överträdelse av reglerna för högskoleprovet. De konsekvenser av vägran att genomgå kontroll med kroppsvisitation som föreslås i denna proposition (se avsnitt 6.4.6) har dock inte karaktär av sanktioner mot misstänkt eller konstaterat fusk. De konsekvenserna har till syfte att göra de föreslagna in- och utpasseringskontrollerna med kroppsvisitation så verkningsfulla som möjligt så att dessa kontrollåtgärder ska verka avhållande från att fuska vid högskoleprovet. Sådana konsekvenser bör enligt regeringen regleras i den nya lagen, medan sanktioner som är direkta följder av fusk på högskoleprovet även fortsättningsvis bör regleras i högskoleförordningen och UHR:s föreskrifter samt i brottsbalken i den del som avser osann försäkran.

#### **6.4.2 Det ska finnas vissa begränsningar när det gäller in- och utpasseringskontroller**

**Regeringens förslag:** In- eller utpasseringskontroll ska få utföras i samband med ett provpass för att söka efter elektroniska hjälpmedel. Om en sådan kontroll görs ska alla som har deltagit eller ska delta i provpasset genomgå kontrollen. Kontroller ska dock inte få utföras på provdeltagare som är under femton år.

In- och utpasseringskontroller ska få utföras i så många lokaler som bedöms vara nödvändigt för att fusk genom användning av elektroniskt hjälpmedel ska motverkas på ett effektivt sätt.

Ingen provdeltagare ska få kontrolleras mer än två gånger under en provdag.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer delvis med regeringens förslag. Utredningen föreslår att andelen kontrollerade provdeltagare inte får överstiga tio procent av de anmälda provdeltagarna vid varje provtillfälle och att ingen provdeltagare får kontrolleras mer än en gång under en provdag.

**Remissinstanserna:** En redogörelse för remissinstansernas synpunkter i frågan hur omfattande kontrollerna bör vara totalt i landet finns i avsnitt 6.3. där det framgår att *Lunds universitet*, som är överlag positivt till utredningens förslag, framför att det finns anledning att tvivla på att in- och utpasseringskontrollerna kommer att ha en tillräcklig effekt då kontrollerna enligt utredningens förslag endast kommer att få utföras i begränsad omfattning. *Uppsala universitet* som tillstyrker förslaget framför att ingreppet, för de som faktiskt utsätts för kroppsvisitation, varken blir större eller mindre för att ingreppet endast får göras på en viss del av provdeltagarna. Därför bör man enligt universitetets uppfattning överväga att i stället bestämma att dessa kontroller endast får göras i den omfattning som behövs för att syftet med lagen ska uppnås. Även *Malmö universitet* anser att omfattningen vid allmän in- eller utpasseringskontroll, i antal tillfällen och procent, bör noga övervägas så att provdeltagarna i tillräckligt hög grad avskräcks från att fuska, detta för att åtgärderna ska få avsedd effekt.

När det gäller frågan om hur kontrollerna ska begränsas i en viss lokal har majoriteten av remissinstanserna inga invändningar mot förslaget att ingen provdeltagare ska genomgå in- eller utpasseringskontroll mer än en gång under ett provtillfälle eller att provdeltagare under 15 år ska undantas från kontroller.

*Säkerhetsföretagen* lyfter praktiska skäl som hinder för att införa en begränsning av antalet kontroller per person.

*Unga Hörselskadade* tillstyrker utredningens föreslagna avgränsning om att endast barn under 15 år ska undantas från kroppsvisitation. *Juridiska fakulteten vid Lunds universitet* och *Uppsala universitet* ifrågasätter om det finns behov att undanta personer under 15 år från kontrollerna.

Som nämnts i avsnitt 3 har ett antal myndigheter och organisationer beretts tillfälle att yttra sig över ett utkast till lagrådsremiss som med vissa språkliga ändringar överensstämmer med regeringens förslag i detta avsnitt. *Göteborgs universitet* och *Stockholms universitet* delar uppfattningen att in- och utpasseringskontroller bör utföras i så många lokaler som bedöms behövas för att fusk genom användning av elektroniskt hjälpmedel ska motverkas. *Universitets- och högskolerådet (UHR)* anser att det är bra att lagrummet ger möjlighet till två kontroller, då det kan finnas skäl att ha både in- och utpasseringskontroll i någon lokal utifrån särskilda omständigheter.

**Skälen för regeringens förslag:** För att in- och utpasseringskontroller i realiteten ska kunna motverka fusk krävs det att kontrollerna genomförs

på relativt många platser. Risken att behöva genomgå kontroll ska vara så stor att provdeltagare avstår från att försöka fuska. Regeringen har i avsnitt 6.3 redogjort för sin uppfattning att in- och utpasseringskontroller ska omfatta samtliga provdeltagare i en provlokal samt att kontrollerna i hela landet ska få utföras i den omfattning som bedöms vara nödvändig för att syftet med kontrollerna ska uppnås. Detta bör i lagen komma till uttryck genom att det anges att in- eller utpasseringskontroll får utföras i samband med ett provpass för att söka efter elektroniska hjälpmedel. Om en sådan kontroll görs ska alla som har deltagit eller ska delta i provpasset i den aktuella lokalen genomgå kontrollen, med nedan angivna begränsningar och undantag. Det ska vidare anges att in- och utpasseringskontroller får utföras i så många lokaler som bedöms vara nödvändigt för att fusk genom användning av elektroniskt hjälpmedel ska motverkas på ett effektivt sätt.

Samtidigt är kroppsvisitation en ingripande åtgärd och det finns därför anledning att i en viss lokal begränsa kontrollernas omfattning. Det har redovisats i avsnitt 6.3 att Uppsala universitet och JO har framfört att en kontroll inte är mindre ingripande för den enskilde för att den endast drabbar honom eller henne och inte andra. Då kan det av integritetsskäl vara viktigare att begränsa det antal gånger som en provdeltagare får genomgå in- eller utpasseringskontroll under en provdag. Enligt regeringens bedömning skulle det dock inte vara ändamålsenligt att, som utredningen föreslår, begränsa antal kontroller till bara en kontroll per provdag eftersom de provdeltagare som genomgår en kontroll tidigt under provdagen skulle vara helt säkra att de inte kommer att kontrolleras under resten av provdagen. Regeringen anser att det i stället är rimligt att begränsa kontrollerna så att en provdeltagare inte ska behöva genomgå en in- eller utpasseringskontroll mer än högst två gånger per dag. Det innebär att det kommer att finnas en reell risk för att bli utsatt för en kontroll med kroppsvisitation en eller två gånger under provdagen och bli ertappad med elektroniskt hjälpmedel för fusk om man har sådan utrustning med sig. Samtidigt slipper provdeltagarna onödigt många upprepningar av kontrollproceduren som både är integritetskänslig och tidkrävande. Det är upp till ansvarig myndighet att utarbeta rutiner för hur kontrollerna rent praktiskt ska kunna ske på bästa sätt utifrån de förutsättningar som framgår av regelverket.

Regeringen anser vidare att det är känsligt att utsätta barn, särskilt de som är under 15 år, för integritetsintrång i form av kontroller med kroppsvisitation. Barn under 15 år ska därför undantas från att utsättas för kroppsvisitation. Det kan tyckas överflödigt att reglera det särskilt i lagen eftersom en redan beslutad ändring i högskoleförordningen i praktiken innebär att ytterst få personer under 17 år kommer att kunna skriva provet från och med 2022. Den kommande åldersgränsen är dock en reglering på förordningsnivå och kan när som helst ändras av regeringen. Frågan om undantag för barn under 15 år är principiellt viktig och det bör därför anges i lagen att in- och utpasseringskontroller inte ska utföras på provdeltagare som är under femton år.

### 6.4.3 - Ansvar för kontrollerna och åtgärder med anledning av kontrollerna

**Regeringens förslag:** Den myndighet som regeringen bestämmer ska besluta om och ansvara för genomförandet av in- och utpasseringskontroller och sådana i lagen angivna åtgärder som aktualiseras med anledning av kontrollerna såsom sanktioner vid vägran att genomgå en kontroll eller omhändertagande av föremål.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer inte med regeringens förslag. Utredningen föreslår att det ska framgå av lagen att det ska vara Universitets- och högskolerådet (UHR) som ska ha ett övergripande ansvar för in- och utpasseringskontroller. Utredningen föreslår vidare att det i lagtexten ska anges att ett lärosäte som genomför provet får besluta att en provdeltagare som vägrar genomgå en in- eller utpasseringskontroll ska nekas tillträde till den lokal som kontrollen avser under provdagens återstående provpass, att UHR får besluta att provdeltagare som vägrar genomgå en utpasseringskontroll inte får något resultat på provet, att UHR kan besluta att provdeltagare som vägrat genomgå utpasseringskontroll ska stängas av från deltagande i provet under en period av två år från tidpunkten för kontrollen och att ett elektroniskt hjälpmedel som omhändertas på grund av att det befaras kunna komma till användning eller ha använts vid fusk på högskoleprovet och som påträffas vid en in- eller utpasseringskontroll ska överlämnas till provledaren för förvaring och att provledaren skyndsamt ska anmäla omhändertagandet till Polismyndigheten om det kan antas att det som omhändertagits omfattas av bestämmelserna om beslag enligt rättegångsbalken.

**Remissinstanserna:** Majoriteten av remissinstanserna har inga invändningar mot förslaget. *Högskolan i Skövde* ser positivt på att UHR ansvarar för in- och utpasseringskontroller. *Högskolan i Halmstad* inser att det är nödvändigt att UHR utser vilka lokaler som ska genomföra in- och utpasseringskontroller för att hemlighålla denna information. *Högskolan* anser dock att det finns risk för att den organiserade fuskverksamheten siktar in sig på antingen de mindre orterna, där det finns en risk att alla nyheter inte kan införas, eller på de riktigt stora skrivorterna där det är känt att personalen till stor del är ny för varje gång.

*Umeå universitet* och *Högskolan i Halmstad* uttrycker viss oro gällande lärosätenas möjligheter till förberedelse när UHR beslutar om i vilka lokaler kontrollerna ska utföras.

*Juridiska fakulteten vid Lunds universitet* anser att det inte förefaller vara nödvändigt att ange ansvariga myndigheter i lagform (3 och 6 §§ i den föreslagna lagen). Både med tanke på att de statliga förvaltningsmyndigheterna normalt lyder under regeringen (12 kap. 1 § RF) och utifrån praktiska överväganden (t.ex. vid behov av att snabbt kunna ändra regleringen med hänsyn till förändringar i myndighetsindelningen) finns det skäl att ange de statliga myndigheternas uppgifter i förordningsform.

Som nämnts i avsnitt 3 har ett antal myndigheter och organisationer beretts tillfälle att yttra sig över ett utkast till lagrådsremiss som överensstämmer med regeringens förslag i detta avsnitt, med undantag för att provledaren nämndes i lagtexten när det gäller förvaring av ett elektroniskt hjälpmedel som omhändertas vid en in- eller utpasseringskontroll och



anmälan av ett sådant omhändertagande till Polismyndigheten om det kan antas att det som omhändertagits omfattas av bestämmelserna om beslag enligt rättegångsbalken. *UHR* framhåller att det inte bör regleras i lag att det är en viss funktion, provledare, som ska ansvara för åtgärder med omhändertagna elektroniska hjälpmedel utan att det bör överlätas till den ansvariga myndigheten att bestämma om. *Göteborgs universitet* och *Stockholms universitet* anser att om in- och utpasseringskontroller ska genomföras är det *UHR* som ska ansvara för genomförandet av dessa kontroller. Universiteten anser att kontrollerna utgör en ingripande åtgärd och att det därför är av stor vikt att de genomförs på ett enhetligt och likvärdigt sätt utifrån strikta riktlinjer för att skydda provdeltagarnas rätts säkerhet.

**Skälen för regeringens förslag:** Under många år har universitet och högskolor som använder sig av resultat från högskoleprovet haft ansvar för att genomföra provet. Detta har reglerats i högskoleförordningen. Som framgår av avsnitt 4 har dock, med anledning av pandemin, ändringar gjorts i högskoleförordningen som innebär att ansvaret för genomförande av högskoleprovet tillfälligt har flyttats från lärosätena till *UHR*. *UHR* har enligt sin instruktion i uppgift att ansvara för uppgifter i fråga om service, samordning, främjande och utvecklande verksamhet samt internationellt samarbete och mobilitet inom utbildningsområdet (1 § förordning [2012:811] med instruktion för Universitets- och högskolerådet). Regeringen uppdrag vidare åt en utredare dels att fungera som nationell samordnare och bistå *UHR* vid genomförande av högskoleprovet, dels att föreslå en framtida ansvarsfördelning när det gäller högskoleprovet (dir. 2020:92). Utredaren, vars samordnande uppdrag upphörde den 31 oktober 2021, har redovisat sitt uppdrag avseende den framtida ansvarsfördelningen avseende provet i betänkandet Högskoleprovets organisation och styrning (SOU 2021:72). I betänkandet föreslås att ansvaret för högskoleprovet permanent flyttas till *UHR*. Betänkandet bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Regeringen anser, i likhet med vad *Göteborgs universitet* och *Stockholms universitet* har framfört, att kontrollerna utgör en ingripande åtgärd, och att det därför är av stor vikt att de genomförs på ett enhetligt och likvärdigt sätt utifrån strikta riktlinjer för att skydda provdeltagarnas rätts säkerhet. In- eller utpasseringskontroller är ett av flera sätt att motverka att elektroniska hjälpmedel används för att fuska vid högskoleprovet, och ska bidra till att provet genomförs på ett korrekt och rättvist sätt till fördel för alla de provdeltagare som inte fuskar. Dessutom förutsätter planeringen av kontrollerna en nationell överblick för att säkerställa att kontroller genomförs i den omfattning som behövs för att syftet med kontroller ska uppnås. Det behöver också finnas beredskap för att efter ett provpass eller så snart det går senare under dagen ordna en utpasseringskontroll för samtliga provdeltagare i en provlokal där det uppstår misstankar om att någon eller några provdeltagare använt elektroniska hjälpmedel under provpasset. Det är därför enligt regeringens bedömning rimligt att en myndighet har det samlade ansvaret för samtliga in- eller utpasseringskontroller som genomförs. Mot bakgrund av myndighetens centrala roll när det gäller högskoleprovet i övrigt och myndighetens erfarenheter av samordning på nationell nivå anser regeringen att det finns mycket som talar för att *UHR* är den mest lämpade myndigheten för att ha ett övergripande ansvar för in- och utpasseringskontroller med kroppsvsitation enligt den föreslagna lagen.

Samtidigt delar regeringen den uppfattning som framförs av *Juridiska fakulteten vid Lunds universitet* och *UHR*, dvs. att det inte är nödvändigt att ange myndigheter och specifika funktioner i lag. Särskilt mot bakgrund av att organisationen av högskoleprovet för närvarande ses över föreslår regeringen att det i den nya lagen ska anges att det är den myndighet som regeringen bestämmer som ska besluta om och ansvara för genomförandet av in- eller utpasseringskontroller och sådana i lagen angivna åtgärder som aktualiseras med anledning av kontrollerna, såsom sanktioner vid vägran att genomgå en kontroll eller omhändertagande av föremål, se vidare avsnitt 6.4.4 – 6.4.7.

#### 6.4.4 Kontrollerna ska utföras av poliser eller ordningsvakter

**Regeringens förslag:** Det ska anges i den nya lagen att en in- eller utpasseringskontroll ska utföras av en polisman eller en ordningsvakt som förordnats av Polismyndigheten.

Det ska anges i lagen om ordningsvakter att ordningsvakter får förordnas att tjänstgöra vid in- och utpasseringskontroller enligt den nya lagen.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer delvis med regeringens förslag. Utredningen föreslår att kontrollerna ska utföras av ordningsvakter som förordnats av Polismyndigheten.

**Remissinstanserna:** Majoriteten av det fåtal remissinstanser som uttalar sig om vem som ska utföra kontrollerna med kroppsvisitation är positiva till utredningens förslag att det ska vara en ordningsvakt. *Högskolan Kristianstad* och *Sveriges förenade studentkårer* anser att det är bra att en ordningsvakt sköter den manuella kroppsvisitationen. *Örebro universitet* anser att det kan förekomma situationer då ordningsvakter krävs i anslutning till provtillfället. *Karlstads universitet* framför att dessa kontroller kräver ett förordnande om ordningsvakt från Polismyndigheten. Det innebär att såväl Karlstads universitet som lokaler på andra provorter knutna till Karlstads universitet måste ansöka och få förordnande om att få använda ordningsvakt.

*Polismyndigheten* har inte något att invända mot förslaget att kontrollen utförs av ordningsvakt men lyfter frågan om vilket som är det bästa tillgängliga alternativet. En grundläggande fråga är, som utredningen också berör, om kontrollerna verkligen kan anses omfattas av begreppet ”medverka till att upprätthålla allmän ordning” enligt 1 § lagen (1980:578) om ordningsvakter. Polismyndigheten hänvisar också till en utredning om en översyn av regelverket för ordningsvakter och lyfter som tänkbart alternativ att överväga en ny form av bevakningspersonal som utför de aktuella kontrollerna. *Säkerhetsföretagen* anser att då uppdraget inte ska innefatta en allmän ordningshållning inom ramen för provgenomförandet utan enbart in- och utpassering finns det skäl som talar för att uppdraget lika väl skulle kunna genomföras av väktare. Då skulle en särskilt förordnad väktare efter godkänd utbildning kunna få utföra detta. Då kontrollerna enbart avser in- och utpassering med visitation finns inte några situationer där ingripande med våld behöver göras, och utifrån det perspektivet är det

sannolikt att befogenheterna som en ordningsvakt har inte heller behöver användas. Att neka någon provdeltagare tillträde sker då med stöd av nödvärnsrätten.

**Skälen för regeringens förslag:** Enligt lagen (1980:578) om ordningsvakter får den som inte är anställd som polisman förordnas att som ordningsvakt medverka till att upprätthålla allmän ordning (1 §). En ordningsvakt förordnas av Polismyndigheten och lyder under den myndigheten (5 och 6 §§).

En ordningsvakt kan enligt 2 § nämnda lag förordnas att tjänstgöra i vissa angivna situationer, bl.a. vid allmänna sammankomster enligt 2 kap. 1 § ordningslagen (1993:1617), eller vid vissa närmare angivna platser. Ordningsvakter får också förordnas att tjänstgöra vid säkerhetskontroller i domstolar, kommuner, regioner, Sametinget och frivårdskontor (2 a – 2 c §§ lagen om ordningsvakter). Om det finns ett särskilt behov och det är av väsentlig betydelse från allmän synpunkt får ordningsvakter förordnas även i andra fall (3 § lagen om ordningsvakter). Det är Polismyndigheten som prövar om dessa förutsättningar är uppfyllda. Som utgångspunkt gäller att ordningsvakter bara bör förordnas om uppgiften kräver de särskilda befogenheter som en ordningsvakt har. Samtidigt bör uppgiften inte vara så kvalificerad att den kräver polisutbildning.

De befogenheter som en ordningsvakt har enligt 13 och 29 §§ polislagen (1984:387) är, om vissa förutsättningar är uppfyllda, att avvisa eller avlägsna den som genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna. Om en sådan åtgärd inte är tillräcklig för att det avsedda resultatet ska uppnås får en ordningsvakt också tillfälligt omhänderta den störande personen. En ordningsvakt får dessutom enligt 10 a och 29 §§ polislagen, om ordningsvakten omhändertar eller på annat sätt inskränker någons rörelsefrihet, belägga honom eller henne med fängsel om han eller hon uppträder våldsamt och det är absolut nödvändigt med hänsyn till hans eller hennes egen eller någon annans säkerhet till liv eller hälsa eller vid förflyttning inom en förvaringslokal och vid transport eller annan vistelse utanför en sådan lokal, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl. Om en ordningsvakt har omhändertagit någon, gäller dock att den omhändertagne skyndsamt ska överlämnas till närmaste polisman.

En liknande typ av kontroller som den som föreslås i denna proposition är säkerhetskontroller vid flygplatser. I 2 § lagen (2004:100) om luftfartsskydd framgår att säkerhetskontroll på flygplats ska utföras av en polisman eller av annan särskilt utsedd person som förordnats av Polismyndigheten. Enligt 4 § lagen (1981:1064) om säkerhetskontroller vid domstol ska en säkerhetskontroll genomföras, efter närmare anvisningar av Polismyndigheten, av en ordningsvakt under ledning av en polisman eller av en polisman. I 5 § lagen (1988:144) om säkerhetskontroll i riksdagens lokaler anges att säkerhetskontroll, efter närmare anvisningar av Polismyndigheten, utförs av en polisman eller, efter Polismyndighetens förordnande, av vaktpersonal vid riksdagen. Ytterligare två exempel på kontroller som innefattar kroppsvisitation eller kontroll av en persons tillhörigheter är kontroller som regleras i lagen (2004:487) om sjöfartsskydd och lagen (2006:1209) om hamnskydd. Enligt dessa lagar kan kontrollerna utföras av en polisman, en tjänsteman vid Kustbevakningen

Prop. 2021/22:155 eller annan särskilt utsedd person som förordnats av Polismyndigheten (16 § respektive 4 kap. 3 §).

Enligt regeringen talar det övergripande syftet med kontrollerna – att motverka att provdeltagare fuskar sig in på universitet och högskolor – i viss mån för att ordningsvakter bör utföra dem. Ordningsvakter har också i normalfallet den utbildning och erfarenhet som krävs för att utföra kroppsvisitationerna på ett lämpligt sätt. Som *Polismyndigheten* och *Säkerhetsföretagen* framhåller kan det dock ifrågasättas om det behövs personer med ordningsvaktens befogenheter för utförande av in- och utpasseringskontroller vid högskoleprovet. Sannolikheten att det kommer att uppkomma våldsamma situationer som kräver en ordningsvaktens befogenhet kan bedömas som liten. Eftersom en in- eller utpasseringskontroll kan upplevas som oroande eller obehaglig – särskilt för dem som avser att fuska eller som har fuskat – kan det dock inte uteslutas att det vid kontrollerna kommer uppstå situationer som gagnas av en sådan särskild kompetens och vana av myndighetsutövning som ordningsvakter som regel har. Det bör också beaktas att det inte finns någon möjlighet att förlänga pausen mellan två provpass för att hantera en hotfull eller våldsam situation, då alla provorter i landet har ett gemensamt schema för att minska risken för fusk. Om det uppstår bråk finns det således inte tid att ringa efter polis utan det måste finnas någon på plats som kan avvisa, avlägsna eller tillfälligt omhänderta personen i fråga. Mot denna bakgrund bör kontrollerna enligt regeringens bedömning bemannas av ordningsvakter. Regeringen föreslår därför att det i lagen om in- och utpasseringskontroller vid högskoleprovet införs ett krav på att kroppsvisitation i samband med högskoleprovet ska utföras av ordningsvakt. Regeringen föreslår också följdändringar i lagen (1980:578) om ordningsvakter som innebär att det i den lagen införs en ny bestämmelse som anger att ordningsvakter får förordnas att tjänstgöra vid in- och utpasseringskontroller enligt den nya lagen.

En ordningsvakt är skyldig att lyda en order som en polisman meddelar i tjänsten, om det inte är uppenbart att ordern inte angår tjänstgöringen som ordningsvakt eller att den strider mot lag eller annan författning (6 § lagen om ordningsvakter). En ordningsvakt ska också hålla Polismyndigheten underrättad om förhållanden som rör hans eller hennes verksamhet och är av sådan art att de bör komma till myndighetens kännedom (7 §). I viss lagstiftning som rör säkerhetskontroller, t.ex. säkerhetskontroller vid inpassering till domstol, anges därutöver att ordningsvakt ska utföra kontrollen under en polismanns ledning (4 § lagen om säkerhetskontroll vid domstol). Kravet på att en ordningsvaktens arbete ska ske under ledning av en polisman har i tidigare lagstiftningsarbeten motiverats med risken för att allvarliga våldsbrott kan inträffa, som t.ex. vid säkerhetskontroll på flygplatser och i domstol (prop. 1974:75 s. 7 f. och prop. 2000/01:32 s. 53). Sådan risk föreligger sannolikt inte vid kontroll med kroppsvisitation i samband med högskoleprovet. Den typ av ordningsstörningar som regeringen bedömer kunna inträffa i samband med en in- eller utpasseringskontroll bör i allra flesta fall vara av sådant slag att de kan hanteras av ordningsvakt inom ramen för dennes befogenheter. En ordningsvakt har, som anges ovan, befogenhet att avvisa, avlägsna och under vissa omständigheter tillfälligt omhänderta ordningsstörande personer. Det kommer vidare alltid att vara minst två ordningsvakter på plats då, som närmare

utvecklas i nästa avsnitt, en kroppsvisitation som genomförs på annat sätt än med metalldetektor eller liknande anordning och som inte avser föremål som provdeltagaren har med sig föreslås få utföras endast av en person som är av samma kön som provdeltagaren. Det innebär att det alltid kommer att finnas två ordningsvakter som kan samarbeta om någon skulle bli våldsam.

Enligt regeringens bedömning bör det därför inte införas ett krav på att kontroll i samband med högskoleprovet rutinmässigt ska ske under polis- mans ledning. Det kan i sammanhanget betonas att en ordningsvakt, för att verkställa en åtgärd, inte får använda strängare medel än vad förhållandena kräver och i första hand bör söka vinna rättelse genom upplysningar och uppmaningar (8 § lagen om ordningsvakter). Av systematiska skäl bör det däremot anges i den föreslagna lagen att kontrollerna även ska få genomföras av en polisman. Som det anges ovan lyder ordningsvakter under Polismyndigheten och är skyldiga att lyda en order som en polisman meddelar i tjänsten. Därför är det nödvändigt att en polisman har alla de befogenheter som en ordningsvakt har. Det är dock högst osannolikt att polisresurser ska komma att behöva användas för kontroller vid högskoleprovet.

#### 6.4.5 Utförande av kontrollerna

**Regeringens förslag:** En in- eller utpasseringskontroll ska i första hand utföras med metalldetektor eller liknande anordning. Manuell kroppsvisitation ska endast få ske om det finns särskilda skäl.

En in- eller utpasseringskontroll som genomförs på annat sätt än med metalldetektor eller liknande anordning och som inte avser föremål som provdeltagaren har med sig, ska endast få utföras av en person som är av samma kön som provdeltagaren. En sådan kroppsvisitation som nu avses och som är av mer väsentlig omfattning ska utföras i ett avskilt utrymme. Sådan visitation ska utföras i vittnes närvaro, om den som ska kontrolleras begär det och det kan ske utan större omgång. Vittnet ska vara av samma kön som provdeltagaren.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Utredningen lämnar inte något förslag om närvaro av ett vittne.

**Remissinstanserna:** Majoriteten av remissinstanserna har inga invändningar mot förslaget. *Sveriges förenade studentkårer (SFS)* tillstyrker den del som avser att kroppsvisitation i första hand ska ske med metall- detektorer eller liknande anordning och manuell kroppsvisitation endast om det finns särskilda skäl. SFS vill dock framhålla vikten av att särskilda skäl specificeras i lagtexten, för att undvika godtyckliga situationer. *Diskrimineringsombudsmannen, Göteborgs universitet* och *Unga Hörsel- skadade* för resonemang om medicinska intyg i sina remissvar gällande bland annat vilken sorts intyg som ska lämnas, hur de ska bedömas samt hanteras.

*SFS* tillstyrker även utredningens förslag om att kroppsvisitation ska utföras av någon med samma kön som provdeltagaren. Föreningen saknar dock en rätt för provdeltagaren att få ha med ett vittne av samma kön närvarande vid kroppsvisitationen. Föreningen anför att det finns en liknande

Prop. 2021/22:155 rätt i lagen (1981:1064) om säkerhetskontroll i domstol och lagen (1988:144) om säkerhetskontroll i riksdagens lokaler där det framgår att kroppsvisitation av mer väsentlig omfattning ska ske avskilt och om möjligt i närvaro av ett vittne av samma kön. Mot bakgrund av den begränsade tid som finns för att utföra kontroller vid högskoleprovet behövs det enligt föreningens mening en lösning som innebär att de vittnen som skulle kunna väljas ut begränsas till personer av samma kön som också befinner sig på plats för att skriva högskoleprovet. *Högskolan Kristianstad* och *Örebro universitet* framför att det alltid kommer att krävas både manlig och kvinnlig personal vid in- och utpasseringskontroll. *Göteborgs universitet* invänder att utredningen inte har tagit hänsyn till personer som inte definierar sig som man eller kvinna.

*Uppsala universitet* anser att man bör överväga att antingen göra det obligatoriskt att sådana mer integritetskänsliga visitationer alltid ska göras i ett avskilt utrymme eller, i andra hand, att den undersökte alltid ska erbjudas att visitationen görs i sådant utrymme.

*Högskolan i Borås* och *Sveriges lantbruksuniversitet* lyfter praktiska lokalfrågor vad gäller att genomföra visitationer i ett avskilt utrymme.

Som nämnts i avsnitt 3 har ett antal myndigheter och organisationer beretts tillfälle att yttra sig över ett utkast till lagrådsremiss som i sak överensstämmer med regeringens förslag i detta avsnitt. *Göteborgs universitet* och *Stockholms universitet* framför bl.a. att det saknas konkreta förslag för hur kontrollerna ska utföras och anser att in- eller utpasseringskontroller bör ske vid provdeltagarens skrivplats. Universiteten framför att om kontrollerna sker när provdeltagare är på väg in eller ut ur provlokalen kommer förmodligen samtliga provdeltagare att ge utslag, då de har rätt att använda t.ex. sina mobiltelefoner på rasterna. *SFS* välkomnar att lagförslaget inbegriper *SFS* tidigare förslag om att kroppsvisitation ska kunna ske i separat utrymme om det efterfrågas, samt att den undersökta ska kunna kräva ett vittnes närvaro under kroppsvisitationen med samma kön som den undersökta. *SFS* välkomnar också förslaget att manuell kroppsvisitation bör utföras av personal med samma kön som den kontrollerade. *SFS* betonar dock behovet av att transpersoner ska ges möjlighet att efterfråga av vilket kön personen som utför kroppsvisitationen ska vara. Detta för att ytterligare värna om den grundlagskyddade integriteten som kroppsvisitationer, och särskilt manuella sådana, kan utgöra ett övertramp av. *Universitets- och högskolerådet (UHR)* föreslår att kontrollen endast ska få utföras av en person som är det kön som provdeltagare identifierar sig som, då könsidentitet inte kommer framgå av alla provdeltagares legitimationshandlingar.

### **Skälen för regeringens förslag**

*En in- eller utpasseringskontroll ska som huvudregel utföras med metalldetektor eller liknande utrustning*

Kroppsvisitation i samband med högskoleprovet innebär ett ingrepp i grundlagsskyddet mot kroppsvisitation. Det innebär att möjligheten att genomföra en kontroll bör utformas så att ingreppet blir så begränsat som möjligt. Huvudregeln bör därför vara att en in- eller utpasseringskontroll i första hand ska ske med hjälp av metalldetektor eller liknande anordning. Sådan kontroll är effektiv, eftersom man förhållandevis snabbt kan under-

söka ett större antal provdeltagare. En kontroll med metalldetektor eller annan anordning innebär också ett mindre ingrepp i provdeltagarnas personliga integritet eftersom man kan undvika fysisk kontakt mellan den undersökte och den som utför kontrollen.

En in- eller utpasseringskontroll med metalldetektor kan utföras genom att provdeltagaren passerar genom en larmbåge eller genom undersökning av personen med en handhållen detektor. Det finns också annan typ av utrustning som kan bli aktuell, t.ex. magnetdetektor. Regleringen bör utformas så att det tydligt framgår att kontrollen i första hand ska genomföras med metalldetektor eller likande anordning. Vilken typ av utrustning som ska användas vid den inledande kontrollen bör dock inte regleras närmare än så. Det bör vara upp till den ansvariga myndigheten, att bedöma vilken utrustning som med hänsyn till praktiska och ekonomiska faktorer samt den tekniska utvecklingen på området är mest ändamålsenligt att använda.

Om kontrollen av vad en provdeltagare har på sig eller med sig inte kan genomföras eller slutföras med hjälp av metalldetektor eller liknande utrustning måste en manuell kroppsvisitation utföras. Som nämns i avsnitt 6.3 innefattar begreppet kroppsvisitation en rätt att med händerna känna utanpå en persons kläder och i klädernas fickor, samt att undersöka sådant som personen har med sig, t.ex. en väska eller en plånbok. Däremot får inte en undersökning av själva kroppen göras med stöd av en bestämmelse om kroppsvisitation. Kroppsvisitation medger således inte undersökning av kroppens håligheter, t.ex. att undersöka en provdeltagares hörselgångar eller munhåla. En manuell kroppsvisitation i detta sammanhang skulle således innebära att den som utför kontrollen känner med sina händer utanpå provdeltagarens kläder samt tittar inuti den kontrollerades skor. Eftersom en sådan kontroll generellt sett innebär ett större integritetsintrång bör det krävas särskilda skäl för att vidta en sådan åtgärd. Ett exempel på en sådan situation är om en provdeltagare uppger att han eller hon inte har med sig eller på sig något elektroniskt hjälpmedel men en metalldetektor ändå ger utslag vid en kontroll av personen. I ett sådant fall är det nödvändigt att genomföra en manuell kroppsvisitation för att klargöra om personen har med sig eller på sig ett elektroniskt hjälpmedel eller inte.

Vid utslag av metalldetektor och liknande utrustning eller om kontrollanten vid en manuell kroppsvisitation har känt ett föremål med händerna under kläderna kan kontrollanten be provdeltagaren att ta fram föremålet. Om provdeltagaren vägrar att ta fram och låta kontrollanten närmare undersöka ett sådant föremål är det att betrakta som en vägran att genomgå en in- eller utpasseringskontroll vilket föranleder de konsekvenser som beskrivs i avsnitt 6.4.6. Till skillnad från *SFS* anser regeringen det inte vara ändamålsenligt att i lagen närmare specificera särskilda skäl för manuell kroppsvisitation. Det finns heller inte någon sådan detaljreglering i de lagar som reglerar kroppsvisitation i domstolar, riksdagens lokaler och på flygplatser.

Det kan förekomma att provtagare har behov av hjälpmedel som kompenserar för en funktionsnedsättning. Sådana hjälpmedel kan ge utslag i en metalldetektor eller annan sådan utrustning. Det kan av vissa upplevas som kränkande att i samband med in- eller utpasseringskontroll behöva visa upp sitt hjälpmedel eller förklara sig i en kö med väntande provdel-

tagare. Det är dock enligt regeringens mening inte befogat att helt och hållet undanta de personer som är i behov av sådana hjälpmedel som kan ge utslag i en metall- eller magnetdetektor från att genomgå en in- eller utpasseringskontroll. Det finns idag rutiner för den som har en funktionsnedsättning och därför är i behov av anpassning av provet. Provdeltagaren kan i sådana fall kontakta den myndighet som han eller hon har anmält sig till som provdeltagare, och styrka behovet av anpassning av provet med läkarintyg eller motsvarande, senast sista anmälningssdag. På motsvarande sätt bör den som vid provtillfället har behov av ett visst hjälpmedel som kompenserar för en funktionsnedsättning och som kan ge utslag i en metalldetektor eller annan utrustning som kan komma att användas i kontrollerna ha möjlighet att ta kontakt med den myndighet som ansvarar för kontrollerna och styrka behovet av hjälpmedel. Behovet kan styrkas med läkarintyg eller motsvarande intyg eller utlåtande. Uppgiften om vem som har ett sådant hjälpmedel kan då förmedlas till den personal som ska utföra kontrollen, så att de är förberedda på att det finns provdeltagare som är i behov av hjälpmedel. Personalen är då förberedd på vilka provdeltagare som har sådana hjälpmedel som kan ge utslag vid kontrollen, och kan hantera situationen på ett diskret sätt. Det är angeläget att provtagare informeras om det här förfarandet på ett tydligt sätt och i god tid, så att provtagaren ges möjlighet att ordna med nödvändiga förberedelser inför provtillfället. Genom förberedelse och tydliga rutiner torde den myndighet som ansvarar för kontroller kunna undvika att provdeltagare med behov av hjälpmedel för att kompensera för funktionsnedsättning känner sig utpekade eller upplever kontrollsituationen som särskilt kränkande. Regeringen anser inte att det finns behov av att reglera frågan i lag. Som nämns i avsnitt 6.3. kommer det däremot att finnas behov av verkställighetsföreskrifter I sådana föreskrifter bör bland annat frågan om anmälan av användning av hjälpmedel som kompenserar för en funktionsnedsättning och anpassade kontroller regleras.

*Göteborgs universitet* och *Stockholms universitet* påpekar att om kontrollerna sker när provdeltagare är på väg in eller ut ur provlokalen kommer förmodligen samtliga provdeltagare att ge utslag, då de har rätt att använda t.ex. sina mobiltelefoner på rasterna. Regeringen bedömer att de ordningsregler som gäller vid provets genomförande kan komma att behöva ändras. I sådana föreskrifter kan det t.ex. anges att en provdeltagare ska förvara mobiltelefonen på anvisad plats under provdagens kortare raster, om det inte finns särskilda skäl för undantag, men att provdeltagare får ha tillgång till mobiltelefon under lunchrasten. En sådan ordning medför att den ansvariga myndigheten kan besluta att in- och utpasseringskontroller kan genomföras i anslutning till lämpliga provpass. Ett särskilt skäl för att få ha tillgång till mobiltelefonen även under en kortare rast kan t.ex. vara om en provdeltagare har behov av medicinska hjälpmedel som kräver tillgång till mobiltelefon. Regeringen anser att det är upp till den myndighet som meddelar föreskrifter om provets genomförande att se över och på lämpligt sätt anpassa dessa föreskrifter så att in- och utpasseringskontroller kan genomföras.



*När det genomförs en manuell kroppsvisitation ska en provdeltagare ha rätt att bli kroppsvisiterad av någon av samma kön*

När det gäller kontroll som inte genomförs med metalldetektor eller liknande anordning är det vanligt att det i lagstiftning som avser kroppsvisitation finns ett krav på att manuell kroppsvisitation ska utföras av någon av samma kön som den som blir kontrollerad. Det finns, med hänsyn till det integritetsintrång en manuell kroppsvisitation innebär, inte skäl att frånga denna huvudprincip i fråga om manuell kroppsvisitation i samband med högskoleprovet. Regeringen anser därför att kroppsvisitation ska utföras av någon av samma kön som provdeltagaren. Undantag bör gälla för undersökning som sker med metalldetektor eller liknande anordning eller i de fall visitationen endast omfattar sådant som provdeltagaren har med sig, som t.ex. en plånbok.

Regeringen har förståelse för den synpunkt som framförs av *Göteborgs universitet* och *SFS* att en binär syn på kön kan vara problematisk, både ur ett jämställdhets- och ett transperspektiv, exempelvis för personer som inte identifierar sig enligt könsuppdelningen kvinna/man. Idag framgår dock juridiskt kön av folkbokföringen. Det finns då två alternativ, man eller kvinna. Regeringen anser att lagstiftningen om kontroller vid högskoleprovet bör följa övrig lagstiftning i detta hänseende och att det inte finns skäl för en särskild ordning just på högskoleområdet. Som föreslagits i föregående avsnitt 6.4.4 ska in- och utpasseringskontrollerna genomföras av poliser eller ordningsvakter. Dessa har den utbildning och erfarenhet som krävs för att utföra kroppsvisitationerna på ett lämpligt sätt. När det gäller *UHR:s* synpunkt att könsidentitet inte framgår av alla legitimationshandlingar konstaterar regeringen att det inte har framkommit att detta skapar praktiska problem i andra motsvarande situationer, t.ex. vid de säkerhetskontroller som sker på flygplatser. Regeringen anser därför att inte heller denna synpunkt utgör skäl för att i fråga om in- och utpasseringskontroller vid högskoleprovet införa en ordning som avviker från vad som gäller vid andra motsvarande kontroller.

*Vid en manuell kroppsvisitation ska det finnas möjlighet att bli kroppsvisiterad i ett särskilt utrymme*

Den manuella kroppsvisitationen bör i de allra flesta fall vara tämligen enkel till sin karaktär. I vissa fall kan det dock bli aktuellt att företa mer ingripande undersökningar. Ibland kan det t.ex. vara nödvändigt att en provdeltagare tar fram föremål som han eller hon bär under kläderna. De bör då finnas möjlighet att gå undan på en avskild plats, t.ex. ett angränsande rum. Ett alternativ, om det inte är möjligt att erbjuda en sådan plats, är att det ställs upp portabla skärmar för den som ska genomgå visitationen. Utredningen har föreslagit att kroppsvisitation ska utföras i ett avskilt utrymme endast om provdeltagaren begär det. Regeringen anser dock att kroppsvisitation som genomförs på annat sätt än med metalldetektor eller liknande anordning och som inte avser föremål som provdeltagaren har med sig ska utföras i ett enskilt utrymme om kroppsvisitationen är av mer väsentlig omfattning (jfr motsvarande bestämmelser i lagen [1981:1064] om säkerhetskontroll i domstol och lagen [1988:144] om säkerhetskontroll i riksdagens lokaler och lagen [2004:1100] om luftfartsskydd). I linje med *SFS:s* synpunkter föreslås vidare att sådan

Prop. 2021/22:155 visitation ska ske i vittnes närvaro, om den som ska undersökas begär det och det kan ske utan större omgång. Vittnet ska vara av samma kön som provdeltagaren.

#### 6.4.6 Konsekvenser av att vägra genomgå en in- eller utpasseringskontroll

**Regeringens förslag:** En provdeltagare som vägrar att genomgå en in- eller utpasseringskontroll ska nekas tillträde till den lokal som kontrollen avser under provdagens återstående provpass.

En provdeltagare som vägrar genomgå en in- eller utpasseringskontroll ska inte heller få något resultat på provet, om det inte finns synnerliga skäl.

En provdeltagare som vägrar att genomgå en utpasseringskontroll ska också stängas av från deltagande i provet under en period av två år från tidpunkten för kontrollen, om det inte finns synnerliga skäl.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag.

**Remissinstansernas synpunkter:** Majoriteten av remissinstanserna har inga invändningar mot förslaget. *Umeå universitet* stödjer förslaget om att konsekvenserna för individer som inte vill låta sig kroppsvisiteras föreslås bli att resultatet från det aktuella provet stryks och att provdeltagaren kan bli avstängd från högskoleprovet under 2 år.

Flera remissinstanser lyfter frågor om vilket ansvar personalen vid högskoleprovet har, vem som ska neka tillträde till lokalen samt att hotfulla situationer kan uppstå. *Högskolan Kristianstad* anser beslut om att en provdeltagare som vägrar genomgå en in- eller utpasseringskontroll ska nekas tillträde till provlokalen under resterande provpass inte ska fattas av en provledare ensam utan i samråd med huvudprovledare. *Högskolan i Skövde* anser att det är viktigt att det finns en lösning som inte är en konfronterande om en provledare ska vägra en person tillträde, men personen vägrar att avlägsna sig. Om det ändå föreskrivs att en person måste avvisas anser högskolan att provledaren ska kunna tillkalla ordningsvakt eller polis. *Högskolan i Borås* ställer frågan om vilka rättigheter/skyldigheter och ansvar personalen i rummet har när det gäller att beslagta utrustning och/eller avvisa en person från salen vid upptäckt av misstänkt fusk. För både skrivande och personal kan utsatta situationer uppstå under högskoleprovet, där risk för kränkande behandling kan finnas, eller risk för situationer där hot och våld kan uppstå. För att säkerställa att en person som misstänks för försök till fusk verkligen kan avhysas måste lärosätet ta ställning till om väktare ska finnas på plats för att hjälpa provledare att genomföra avhysningen. En sådan insats innebär ökade kostnader. Högskolan undrar vidare vem som ansvarar för hantering av klagomål från skrivande utifrån t.ex. personalens agerande samt hur klagomål för incidenter med inhyrd personal hanteras och hur tillräckligt skydd ur arbetsmiljöperspektiv för dem som arbetar under högskoleprovet utifrån lärosätenas arbetsgivaransvar säkerställs.

*Linköpings universitet* ser det ansvar som läggs på provledaren som en stor utmaning, då det riskerar att påverka övriga provdeltagare negativt

och att en hotsituation kan uppstå. Universitetet föreslår därför att provledaren i stället informerar provdeltagaren om att en rapportering till Universitets- och högskolerådet (UHR) kommer att ske genom att provledaren följer de rutiner som gäller för alla typer av anmärkningar. Universitetet menar också att det kan ifrågasättas om en avstängning av provdeltagare från att göra provet igen under en period av två år är rimligt i förhållande till att man vägrat genomgå utpasseringskontroll. Det är enligt universitetet fullt tillräckligt med konsekvensen att man inte får ett resultat på det aktuella provet. I sammanhanget är det inte konstaterat att en provdeltagare därigenom har fuskat eller haft otillåten utrustning utan endast att provdeltagaren vägrar underkasta sig kontroll. Konsekvensen med avstängning under en längre tid bör enligt universitetet reserveras för studenter som faktiskt ertappats med att använda otillåtna hjälpmedel.

*UHR* anser att det i brist på ytterligare inrapporterade försvårande omständigheter kan bli svårt för myndigheten att motivera ett beslut om avstängning i två år i de fall provdeltagare väljer att neka kontrollen (oskuldspresumtion) då det finns legitima skäl att göra detta.

Som nämnts i avsnitt 3 har ett antal myndigheter och organisationer beretts tillfälle att yttra sig över ett utkast till lagrådsremiss som överensstämmer med regeringens förslag i detta avsnitt. *Göteborgs universitet* anser att det är rimligt att provdeltagare nekas tillträde till provlokalen om de vägrar att genomgå en in- eller utpasseringskontroll och att en rapportering till UHR sker i enlighet med de rutiner som gäller för alla typer av regelöverträdelser vid högskoleprovet. Detta för att eliminera risken för felbedömningar som kan ge negativa konsekvenser för den enskilda provdeltagaren om det inte rör sig om fusk med elektroniska hjälpmedel. *Överklagandenämnden för högskolan* vill särskilt understryka vikten av att vad som hänt och vem provdeltagaren är dokumenteras mycket noga. *UHR* inser att det kan vara svårt att avgöra om en deltagare avviker från provet innan inpasseringskontroll om det är av vägran eller om provdeltagaren av andra skäl avstår från att skriva provet men myndigheten anser att skrivningen för in- och utpassering bör vara lika och konsekvenserna av att vägra en kontroll bör ha samma sanktion, dvs. avstängning under två år från att delta i högskoleprovet.

### **Skälen för regeringens förslag**

*Det bör bli konsekvenser för den som vägra att genomgå en in- eller utpasseringskontroll*

För att kravet på in- och utpasseringskontroller ska vara verkningsfullt krävs det att vägran att genomgå en sådan kontroll kan leda till en kännbar sanktion.

En fråga som uppkommer i sammanhanget är vad som avses med en vägran att genomgå en in- eller utpasseringskontroll. Regeringen föreslår i avsnitt 6.4.5 att en sådan kontroll i första hand ska genomföras med hjälp av metalldetektor eller liknande anordning. En vägran att genomgå en in- eller utpasseringskontroll kan alltså t.ex. innebära att provdeltagaren vägrar att passera en uppställd larmbåge med metalldetektor eller vägrar att låta personalen utföra en undersökning med handhållen metalldetektor.

I de fall en provdeltagare blivit undersökt av en metalldetektor, och detektorn har indikerat att personen bär på något metallföremål, kan det

bli aktuellt att genomföra en manuell kroppsvisitation för att klargöra vad som orsakade indikationen. Att i detta skede inte låta sig undersökas genom manuell kroppsvisitation bör också utgöra en vägran att genomgå en in- eller utpasseringskontroll. Som det anges i avsnitt 6.4.5 bör det också anses som en vägran att genomgå en sådan kontroll om provdeltagaren inte vill ta fram och låta kontrollanten närmare undersöka ett föremål som kontrollanten har känt under kläderna och bett att få se och undersöka eller vägra låta kontrollanten undersöka t.ex. ett synligt halsband.

Som framgår av avsnitt 6.4 gör regeringen bedömningen att konsekvenser av en vägran att genomgå en in- och utpasseringskontroll bör regleras i den föreslagna lagen om kontroll vid högskoleprovet. Dessa konsekvenser bör vara följande.

#### *Tillträde till provlokalen ska nekas*

En första sanktion bör vara att den person som vägrar genomgå en in- eller utpasseringskontroll ska nekas tillträde till provlokalen under återstående provpass vid provtillfället. En invändning mot denna sanktion kan vara att den kan anses som ingripande. Det är dock viktigt att betona att högskoleprovet är frivilligt och att provdeltagarna är där av fri vilja. Om det tydligt framgår vid anmälan till provet att en in- eller utpasseringskontroll kan komma att genomföras och vad följderna blir av att vägra genomgå en sådan kontroll är det enligt regeringen rimligt att neka den som vägrar att genomgå en in- och utpasseringskontroll tillträde till provlokalen.

#### *Uteblivet provresultat bör beslutas i samtliga fall då en provdeltagare vägrar genomgå en in- eller utpasseringskontroll*

Som en ytterligare sanktion bör det beslutas om uteblivet provresultat i samtliga fall då en provdeltagare vägrar genomgå en in- eller utpasseringskontroll. Ett beslut att inte meddela något provresultat bör gälla hela provet, dvs. samtliga delprov, och även de delprov som provdeltagaren redan kan ha genomfört.

Regeringen är dock medveten om att det kan uppkomma exceptionella situationer där det föreligger befogad anledning för en provdeltagare att vägra genomgå en in- eller utpasseringskontroll, t.ex. ett akut och allvarligt insjuknande. Sådana situationer bör dock enligt regeringens uppfattning bedömas ytterst restriktivt. Ett beslut om uteblivet provresultat på grund av vägran att genomgå en in- eller utpasseringskontroll bör därför fattas först efter en prövning av omständigheterna i det enskilda fallet. Det bör anges i lagtexten att denna sanktion inte ska tillämpas om det finns synnerliga skäl.

#### *Avstängning från att göra provet i två år vid vägran att genomgå en utpasseringskontroll*

Det kan tänkas att vissa provdeltagare, när det framkommer att det ska utföras en utpasseringskontroll, helt enkelt vägrar att genomgå kontrollen och lämnar provlokalen. Det är enligt regeringens mening inte förenligt med högskoleprovets karaktär att införa en möjlighet för närvarande personal att handgripligen tvinga någon att genomgå sådan kontroll. Samtidigt är utpasseringskontroll med kroppsvisitation enligt regeringens upp-

fattning den mest effektiva åtgärden mot förekomsten av fusk vid högskoleprovet. Utpasseringskontroller föreslås ske efter ett avslutat provpass. Det faktum att provdeltagarna under ett pågående provpass inte kan veta om de kommer att behöva genomgå kontroll efter avslutat provpass är enligt regeringens bedömning ett starkt incitament för att avhålla sig från att skaffa och ha med sig otillåtna elektroniska hjälpmedel som kan användas för fusk på provet. Det bör dessutom beaktas att utpasseringskontroller är tänkta att ske efter att provdeltagarna har lämnat sina svarsblanketter som även ska innehålla ett intygande på heder och samvete att provdeltagaren inte har försökt vilseleda vid provet. Om någon provdeltagare trots det har använt sig av elektroniska kommunikationsmedel för att fuska på högskoleprovet är brottet osann försäkran i det läget fullbordat. En provdeltagare som vid en utpasseringskontroll blir upptäckt med otillåtna elektroniska hjälpmedel riskerar således med hög sannolikhet att bli polisanmäld och misstänkt för brottet osann försäkran. För att utpasseringskontroller ska ha den avsedda effekten krävs det dock att provdeltagarna inte ska kunna välja att utan kännbar konsekvens vägra att genomgå en in- eller utpasseringskontroll och lämna provlokalen. Regeringen delar således inte *Linköpings universitets* uppfattning att det är tillräckligt med konsekvensen att man inte får ett resultat på det aktuella provet. För att lägga särskild tyngd bakom kravet att alla provdeltagare ska genomgå en eventuell utpasseringskontroll och för att en vägran i samtliga fall ska kunna leda till kännbara konsekvenser för provdeltagaren bör det även beslutas att den som vägrar genomgå utpasseringskontroll ska stängas av från deltagande i provet under en period av två år från tidpunkten för kontrollen.

Till skillnad från *UHR* bedömer regeringen inte att det finns skäl att föreslå motsvarande konsekvens i form av beslut om avstängning för den som vägrar underkasta sig inpasseringskontroll. Detta beror på att det knappast är möjligt att skilja ut provdeltagare som ”vänder i dörren” när de ser att inpasseringskontroll ska ske från andra provdeltagare som inte dyker upp till provet eller avviker under provtillfället av fullt legitima skäl, t.ex. sjukdom eller ett akut samtal från någon närstående.

Beslut om uteblivet provresultat och avstängning från provet i två år ska uteslutande baseras på det faktum att provdeltagaren har vägrat att genomgå kroppsvisitation vid en utpasseringskontroll. Det ska enligt regeringen inte behöva påvisas några ytterligare omständigheter som tyder på att provdeltagaren har fuskat på provet. Regeringens förslag är något mer långtgående än utredningens då utredningen föreslagit att sådana beslut ”får” respektive ”kan” fattas. Regeringen anser dock att det av rättssäkerhetsskäl är viktigt att det framgår att det inte är fråga om fakultativa bestämmelser utan att beslut om sanktioner ska fattas om de angivna förutsättningarna föreligger. Denna utformning av bestämmelserna medför också att det inte, som *UHR* befarat, blir svårt att motivera beslutet om uteblivet provresultat och avstängning från provet.

Som anges ovan är regeringen medveten om att det kan uppkomma exceptionella situationer där det föreligger befogad anledning för en provdeltagare att vägra genomgå en utpasseringskontroll, t.ex. ett akut och allvarligt insjuknande. Som angetts bör dock sådana situationer bedömas ytterst restriktivt. Ett beslut om avstängning från högskoleprovet under två år på grund av vägran att genomgå utpasseringskontroll bör därför kunna

Prop. 2021/22:155 fattas först efter en prövning av omständigheterna i det enskilda fallet. Det bör anges i lagtexten att denna sanktion inte ska tillämpas om det finns synnerliga skäl.

*Hantering av sanktionerna uteblivet provresultat och avstängning från att göra provet i två år*

Enligt de rutiner som gäller vid högskoleprovet ska provledaren skriva en anmärkning om en provdeltagare fuskar eller bryter mot de ordningsregler som finns. Provledaren ska berätta för provdeltagaren att han eller hon har fått en anmärkning och provdeltagaren har även rätt att läsa det provledaren har skrivit.

*Göteborgs universitet* föreslår att en rapportering till UHR sker i enlighet med de rutiner som gäller för alla typer av regelöverträdelser vid högskoleprovet. Detta för att eliminera risken för felbedömningar som kan ge negativa konsekvenser för den enskilda provdeltagaren om det inte rör sig om fusk med elektroniska hjälpmedel.

Som nämns i avsnitt 6.3 kommer det finns behov av verkställighetsföreskrifter för in- och utpasseringskontrollernas genomförande. Den myndighet som kommer att ansvara för kontrollerna kommer bland annat att behöva meddela verkställighetsföreskrifter om hur situationen att en provdeltagare vägrar genomgå en in- eller utpasseringskontroll ska hanteras i förhållande till den myndighet som ska hantera sanktionerna.

*Oroligheter vid in- och utpasseringskontroller*

*Högskolan i Borås* och *Linköpings universitet* tar upp frågor om risker för hot och våld från provdeltagares sida. Som framgår ovan är inte avsikten med förslagen i denna proposition att en provdeltagare ska tvingas till kontrollåtgärder med våld. Det står i stället varje provdeltagare fritt att själv avgöra om han eller hon ska genomgå en in- eller utpasseringskontroll eller ta de rättsliga konsekvenser som föreslås gälla om man vägrar att bli kontrollerad. Som anförts i avsnitt 6.4.4 kan sannolikheten att det kommer att uppkomma våldsamma situationer som kräver en ordningsvaks befogenhet bedömas som liten. Men eftersom en in- eller utpasseringskontroll kan upplevas som oroande eller obehaglig – särskilt för dem som avser att fuska eller som har fuskat – kan det dock inte uteslutas att det vid kontrollerna kommer uppstå situationer som gagnas av en sådan särskild kompetens och vana av myndighetsutövning som ordningsvakter som regel har. Det kommer således inte att vara annan personal som behöver hantera sådana situationer.

### **6.4.7 Otillåtna hjälpmedel som påträffas vid kontroll ska kunna omhändertas**

**Regeringens förslag:** Den som utför en in- eller utpasseringskontroll ska från en provdeltagare få omhänderta ett elektroniskt hjälpmedel som kan befaras komma till användning eller ha använts vid fusk vid högskoleprovet och som påträffas vid en in- eller utpasseringskontroll. Omhändertagande ska få göras även av delar av sådan utrustning.

Ett föremål som har omhändertagits enligt den nya lagen ska förvaras på ett betryggande sätt. Ett bevis om att ett sådant föremål har omhändertagits ska utfärdas, om provdeltagaren begär det.

Ett föremål som har omhändertagits ska återlämnas till provdeltagaren senast när provtillfället är slut.

Om ett föremål som har omhändertagits bedöms kunna tas i beslag enligt rättegångsbalken, ska omhändertagandet skyndsamt anmälas till Polismyndigheten. Omhändertagandet ska i så fall bestå tills frågan om föremålet ska tas i beslag har prövats. Om ett föremål omhändertagits och inte återlämnats efter provtillfällets slut ska det dokumenteras.

**Utredningens förslag:** Överensstämmet delvis med regeringens förslag. Utredningen föreslår att kontroll ska utföras av ordningsvakter och att det alltså är ordningsvakter som får omhänderta eventuella elektroniska hjälpmedel som påträffas vid kontrollerna. Utredningen föreslår inte att omhändertagande även får göras av sådan utrustning.

**Remissinstanserna:** Majoriteten av remissinstanserna har inga invändningar mot utredningens förslag. *Högskolan i Halmstad* ställer sig positiv till att elektroniska hjälpmedel som upptäcks och kan användas vid fusk tillfälligt kan omhändertas.

*Uppsala universitet* lyfter att utredningen framför uppfattningen att de omhändertaganden av elektroniska utrustningar som föreslås ska kunna göras bör regleras på lagnivå. Med hänvisning till 8 kap. 2 § 2 RF och artikel 1 i Europakonventionens första tilläggsprotokoll är enligt universitetet en rimligare slutsats att de i varje fall huvudsakligen ska regleras i lag. Universitetet menar också att man möjligen bör ange när den skriftliga dokumentationen senast ska ske. En rimlig tidpunkt för dokumentation bör vara när provledaren bestämt sig för att förutsättningar för beslag kan antas vara för handen.

*Örebro universitet* föreslår att omhändertagna föremål ska förvaras i materialsamordningsrummet efter omhändertagandet och att polisanmälan görs av huvudansvarig i samråd med provledaren.

Som nämnts i avsnitt 3 har ett antal myndigheter och organisationer beretts tillfälle att yttra sig över ett utkast till lagrådsremiss som i sak överensstämmer med regeringens förslag i detta avsnitt. *Göteborgs universitet* och *Stockholms universitet* framför att det kommer vara svårt för provledare att förvara omhändertagna föremål på ett säkert sätt, eftersom provlokalerna i många fall inte är möjliga att låsa. Det kommer också vara svårt för provledare att hinna skriva ett bevis om att föremål har omhändertagits om detta görs t.ex. inför ett provpass, utan att provdagens schema påverkas.

### Skälen för regeringens förslag

Ändamålet med in- och utpasseringskontroller vid högskoleprovet är att motverka fusk som sker genom användning av elektroniska hjälpmedel. För att sådana kontroller ska vara ändamålsenliga bör den som utför kontrollerna ha befogenhet att ta ifrån en provdeltagare sådana hjälpmedel som påträffas vid kontrollerna så att de inte kan komma till användning. Ett omhändertagande av ett föremål innebär en begränsning av ägarens eller annan rättighetsinnehavares förfoganderätt över föremålet. Regler

Prop. 2021/22:155 om omhändertagande bör därför formuleras så att inskränkningen blir så liten som möjligt.

Det föreslås att den som utför en in- eller utpasseringskontroll, dvs. en ordningsvakt (se avsnitt 6.4.4), ska få omhänderta ett elektroniskt hjälpmedel som kan befaras komma till användning eller ha använts vid fusk vid högskoleprovet och som har påträffats vid en in- eller utpasseringskontroll. I avsnitt 6.4.1 föreslås ett elektroniskt hjälpmedel definieras som elektronisk utrustning som kan lagra, innehålla, sända eller ta emot information. Som framgår av avsnitt 6.3 kan det dock vara så att endast delar av ett elektroniskt hjälpmedel kan hittas då en kontrollant vid kroppsvisitation t.ex. är förhindrad att titta i en provdeltages öron efter små hörsnäckor som kan placeras direkt mot trumhinnan. Det bör därför vara tillåtet att omhänderta även delar av en misstänkt utrustning. Varje del av den utrustning som omhändertas behöver inte i sig kunna lagra, innehålla, sända eller ta emot information.

Ett föremål som har omhändertagits ska förvaras på ett betryggande sätt. Ett bevis om att ett föremål har omhändertagits bör utfärdas, om provdeltagaren begär det. Ett föremål som har omhändertagits bör vidare återlämnas till provdeltagaren senast när provtillfället är slut. Det gäller även om provdeltagaren beslutar att avbryta provet innan dess. Om det är praktiskt möjligt finns dock inget som hindrar att han eller hon genast kan få tillbaka sina ägodelar. I vissa fall bör det dock vara möjligt att omhänderta föremål under längre tid.

Behovet av omhändertagande kan variera beroende på vilken typ av föremål som hittas. De enda hjälpmedel som är tillåtna vid högskoleprovet är blyertspenna, radergummi, överstrykningspenna och rak linjal. Alla andra föremål utgör således otillåtna hjälpmedel. De allra flesta av de föremål som är otillåtna vid provet, t.ex. mobiltelefoner och klockor, har dock fullt legitima användningsområden. Det är inte rimligt att samtliga elektroniska hjälpmedel som påträffas vid en in- eller utpasseringskontroll ska kunna omhändertas. I de flesta fall kommer det att vara tillräckligt att provdeltagaren uppmanas att lägga föremålet på anvisad plats i provlokalen, vilket i sin tur bör vara på ett visst avstånd från provdeltagaren. För de fall då provdeltagaren vägrar efterfölja en sådan uppmaning finns det redan enligt nuvarande regler sanktionsmöjligheter. Det är dock möjligt att vissa föremål som påträffas vid en kontroll mer uppenbart är avsedda att användas som hjälpmedel för att fuska vid provet eller att det uppstår misstankar om att de kan användas som sådana hjälpmedel. Det skulle t.ex. kunna röra sig om sådan elektronisk utrustning som beskrivs i avsnitt 4, dvs. en modifierad mobiltelefon som är kopplad till ett metallhalsband. Även t.ex. dolda kameror som kan användas för att fuska vid provet skulle kunna påträffas vid in- eller utpasseringskontroll. Om det är fråga om en inpasseringskontroll framstår det inte som lämpligt eller tillräckligt att provdeltagaren enbart ombeds lägga ifrån sig föremålet på anvisad plats, eftersom provdeltagaren då potentiellt kan hämta föremålet i en paus och använda det som hjälpmedel under ett senare delprov. I sådana fall bör föremålet lämpligen kunna omhändertas under resterande del av provtillfället, för att förhindra att det kan komma till användning som hjälpmedel vid fusk på provet. Om det är fråga om en utpasseringskontroll kan det, som nämnts i avsnitt 6.3, vara fråga om ett fullbordat brott. Utpasseringskontroller ska nämligen ske efter att provdeltagarna har lämnat in sina



svarshäften som innehåller en sanningsförsäkran. Om en provdeltagare, vid en utpasseringskontroll, påträffas med en för fusket modifierad utrustning finns det förutsättningar för att fatta misstankar om fullbordat brott och att polisanmäla provdeltagaren för osann försäkran. I sådana fall bör utrustningen omhändertaras under en längre tid, i väntan på att polisen ska kunna ta ställning till om föremålet ska tas i beslag (se vidare nedan).

#### *Närmare om hantering av omhändertagna föremål*

Den som tvångsvis har omhändertagit egendom anses enligt rättspraxis ha ett ansvar för att egendomen inte skadas, s.k. vårdplikt. Ett omhändertagande i de situationer som föreslås i den nya lagen om in- och utpasseringskontroller vid högskoleprovet är en form av myndighetsutövning. Det innebär att staten kan bli skyldig att ersätta sakskada som vållas genom fel eller försummelse i verksamheten (3 kap. 2 § skadeståndslagen [1972:207]). Staten kan alltså bli skadeståndsskyldig om ett föremål blir skadat eller försvinner i samband med omhändertagandet eller vid förvaring av föremålet. Av avsnitt 6.4.3 framgår att den myndighet som regering bestämmer ska ansvara för åtgärder med omhändertagna föremål enligt den föreslagna lagen.

Det är viktigt att föremål som omhändertaras med stöd av den föreslagna lagen förvaras på ett betryggande sätt så att de inte skadas eller försvinner. Uppgiften att ansvara för förvaring av omhändertagna föremål bör läggas på den personal som tjänstgör i lokalen under provtillfället. Bestämmelsen innebär också att det i anslutning till en kontroll behöver finnas förvaringsmöjligheter som står under uppsikt av provpersonalen under hela tiden som föremålet är omhändertaget. Provdeltagaren bör på begäran ha rätt till ett skriftligt bevis på att föremålet har omhändertagits. Beviset bör innehålla datum och en hänvisning till den aktuella lagen om in- och utpasseringskontroller vid högskoleprovet samt en beskrivning av föremålet. Oavsett om bevis utfärdas eller inte bör provdeltagaren få en nummerbricka eller liknande, så att det inte sker någon förväxling när föremålet ska lämnas ut igen.

*Göteborgs universitet* och *Stockholms universitet* framför att det kommer vara svårt för provledare att förvara omhändertagna föremål på ett säkert sätt, eftersom provlokaler i många fall inte är möjliga att låsa. Det kommer också vara svårt för provledare att hinna skriva ett bevis om att föremål har omhändertagits om detta görs t.ex. inför ett provpass, utan att provdagens schema påverkas. Regeringen konstaterar att det kommer att bli en uppgift för den ansvariga myndigheten att se till att ovan nämnda uppgifter går att hantera rent praktiskt.

#### *Närmare om återlämnande av föremål och anmälan till Polismyndigheten*

Återlämnande ska ske när högskoleprovet är slut, eller när provdeltagaren lämnar provet för dagen, om han eller hon bestämmer sig för att inte genomföra hela provet. Ett föremål som påträffas vid en utpasseringskontroll kan dock vara av sådant slag att det kan tas i beslag med stöd av bestämmelserna i 27 kap. 1 § rättegångsbalken, exempelvis för att de bedöms kunna ha betydelse som bevisning i en utredning om brott. Elektronisk utrustning som är utformad för att t.ex. kunna ta emot provsvar kan

Prop. 2021/22:155 indikera att det pågår en strukturerad och omfattande fuskverksamhet som också har kriminella inslag. Själva utrustningen skulle i sådana fall kunna ha betydelse som bevisning eller ledtråd i en brottsutredning. Det är därför värdefullt att det kommer till Polismyndighetens kännedom om sådana föremål påträffas. Elektroniska hjälpmedel som påträffas vid kontroller i samband med högskoleprovet bör alltså kunna omhändertas till dess polisen beslutat om föremålet ska tas i beslag eller inte. I de fall omhändertagandet har anmälts till Polismyndigheten och föremålet inte återlämnas till provdeltagaren efter provtillfällets slut bör det, av rättssäkerhetsskäl, finnas ett krav på att omhändertagandet ska dokumenteras. Detta krav bör framgå av den nya lagen.

#### 6.4.8 Beslut om avstängning eller uteblivet provresultat ska kunna överklagas till Överklagandenämnden för högskolan

**Regeringens förslag:** Beslut enligt den föreslagna lagen om att inte meddela något resultat på provet eller stänga av en provdeltagare från deltagande i provet under två år ska få överklagas till Överklagandenämnden för högskolan. Nämndens beslut får inte överklagas. Andra beslut enligt den nya lagen får inte överklagas.

**Regeringens bedömning:** Även Universitets- och högskolerådets beslut enligt högskoleförordningen att inte meddela en provdeltagare resultat på provet eller att stänga av en provdeltagare från provet under två år till följd av att provdeltagaren försökt vilseleda vid provet bör kunna överklagas till Överklagandenämnden för högskolan.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer delvis med regeringens förslag och bedömning. Utredningen föreslår att Universitets- och högskolerådet får fatta beslut om att inte meddela något resultat på provet och stänga av provdeltagare från provet i två år och att dessa beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

**Remissinstanserna:** Majoriteten av remissinstanserna har inga invändningar mot utredningens förslag. *Riksdagens ombudsmän (JO)* tillstyrker förslaget om att UHR:s beslut om avstängning med motiveringen att provdeltagaren har försökt vilseleda vid provet ska kunna överklagas.

*Förvaltningsrätten i Malmö, Justitiekanslern, Kammarrätten i Jönköping*, anser att även ett beslut om uteblivet provresultat som baseras på att ordningsföreskrifterna för högskoleprovet har överträtts ska kunna överklagas. Kammarrätten framhåller att konsekvenserna av ett beslut att inte meddela resultat på högskoleprovet kan bli att provdeltagaren inte får plats på den utbildning som hen söker till, oavsett varför beslutet fattas. Besluten kan alltså få samma faktiska verkningar för den enskilde. Enligt kammarrätten finns det därför skäl för att båda besluten ska kunna överklagas. *Sveriges förenade studentkårer (SFS)* och *Unga Hörselskadade* framför att en person med uteblivet provresultat alltid ska kunna överklaga beslutet.

*Universitets- och högskolerådet (UHR)* anser att beslut om att inte meddela något resultat på provet eller stänga av en provdeltagare från deltagande i provet under två år ska kunna överklagas till Överklagande-

nämnden för högskolan i stället för till allmän förvaltningsdomstol. *Sveriges universitets- och högskoleförbund, Karolinska institutet (KI) och Högskolan i Halmstad* har samma uppfattning.

Som nämnts i avsnitt 3 har ett antal myndigheter och organisationer beretts tillfälle att yttra sig över ett utkast till lagrådsremiss som överensstämmer med regeringens förslag i detta avsnitt. *SFS* välkomnar förslaget om att avstängning från högskoleprovet på grund av fusk ska kunna överklagas. *SFS* instämmer i att detta är särskilt viktigt för att garantera den fortsatta rättssäkerheten av provet.

**Skälen för regeringens förslag och bedömning:** Enligt förvaltningslagen (2017:900) får ett beslut överklagas om beslutet kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt (41 §). Om en annan lag eller en förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från förvaltningslagen tillämpas den bestämmelsen (4 §). Ett beslut om att en provdeltagare inte ska få något resultat på provet och inte ska få skriva högskoleprovet under en viss tid påverkar den enskildes situation på ett inte obetydligt sätt, vilket innebär att sådana beslut kan överklagas. Enligt den föreslagna lagen ska sådana beslut fattas till följd av att en provdeltagare vägrar att genomgå en in- eller utpasseringskontroll. Beslutet grundar sig alltså inte på att provdeltagaren försökt vilseleda genom att använda otillåtna hjälpmedel vid provet. För att det kontrollförfarande som föreslås i denna proposition ska vara rättssäkert finns det enligt regeringens bedömning starka principiella skäl för att beslut om att en provdeltagare inte ska få något resultat på provet och inte ska få skriva högskoleprovet under en viss tid ska kunna överklagas.

Om en provdeltagare försökt vilseleda genom att använda otillåtna hjälpmedel vid provet och ett beslut om att inte meddela provdeltagaren resultat på provet eller att stänga av provdeltagaren från provet fattats med anledning av detta kan ett sådant beslut enligt nu gällande regler i högskoleförordningen inte överklagas. Regeringen anser dock att ovan anförda skäl även kan åberopas för att nu aktuella beslut ska kunna överklagas. De bestämmelser som anger att sådana beslut inte ska kunna överklagas bör således tas bort.

Regeringen föreslår dock inte någon motsvarande ändring för de fall beslutet att inte meddela provresultat baseras på att provdeltagaren överträtt ordningsföreskrifterna för högskoleprovet. Överträdelse av ordningsföreskrifter som meddelas av UHR kan handla om många olika förseelser och är inte nödvändigtvis alltid kopplade till fusk. Det kan t.ex. handla om störande uppträdande i provlokalen, förseningar med att lämna svarsblanketter och pennor ifrån sig, glömska att stänga av mobiltelefoner och liknande. Det är således många gånger fråga om förseelser som är ganska vanligt förekommande i en tentasituation och som vanligen sanktioneras med uteblivet resultat på provet utan att det finns möjlighet för överprövning hos en domstol eller en annan instans. Regeringens delar därför utredningens bedömning att det finns starka skäl som talar för att behålla den nuvarande ordning som när det gäller beslut om att inte meddela provresultat på grund av överträdelse av myndighetens ordningsföreskrifter innehåller ett undantag från förvaltningslagens regel att beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska kunna överklagas. Det som anförs i remissvaren från *Kammarrätten i Jönköping* och

Prop. 2021/22:155 flera andra remissinstanser föranleder enligt regeringen inte en annan bedömning.

Det fattas dock även andra beslut enligt den nya lagen, t.ex. beslut att neka en provdeltagare tillträde till provlokalen under resterande provpass eller beslut om att omhänderta föremål (se avsnitt 6.4.6 och 6.4.7). Sådana beslut bör inte kunna överklagas.

Mot denna bakgrund föreslås att det anges i den nya lagen att beslut enligt den föreslagna lagen om att inte meddela något resultat på provet eller stänga av en provdeltagare från deltagande i provet under två år får överklagas, men att övriga beslut enligt den nya lagen inte får överklagas.

När det gäller frågan om vilken instans som är mest lämplig att pröva överklaganden av beslut att inte meddela något resultat på provet eller stänga av en provdeltagare från deltagande i provet under två år tar regeringen sin utgångspunkt i de synpunkter som framförs av UHR och flera lärosäten om att Överklagandenämnden för högskolan (ÖNH) har en arbetsprocess som till stora delar är anpassad till de tidsramar som gäller för urval och registrering under en antagningsomgång till högskoleutbildningar. En prövning hos ÖNH som leder till att beslut att inte meddela något resultat på provet eller stänga av en provdeltagare från deltagande i provet under två år vinner laga kraft innebär i regel att den sökande kan strykas som behörig i urvalsgruppen för högskoleprovet och att den sökande därmed inte kan antas med sitt provresultat. Om överklagandeprocessen tar längre tid och den sökande har hunnit antas till högskoleutbildning med sitt provresultat behöver lärosätet återkalla antagningsbeslutet och utbildningsplatsen kan gå till sökande på reservlistan. Förvaltningsrättens tidsramar kan vara olika långa och kan i vissa fall innebära att det är försent att anta annan sökande och att lärosätet därmed får en ofinansierad utbildningsplats. För att samtliga högskoleplatser ska kunna fördelas enligt gällande regler är det av stor betydelse att framför allt ärenden om överklaganden av beslut om nekat provresultat avgörs inom ramen för en antagningsomgång. Därför anser regeringen, till skillnad från vad utredningen har föreslagit, att beslut att inte meddela något resultat på provet eller stänga av en provdeltagare från deltagande i provet under två år bör överklagas till ÖNH i stället för allmän förvaltningsdomstol. Regeringen har därvid beaktat dels ÖNH:s sammansättning där ordföranden och vice ordföranden är eller har varit ordinarie domare dels myndighetens omfattande erfarenhet av olika typer av överklagandearenden inom högskolesektorn, och gör bedömningen att ÖNH besitter den kompetens som garanterar en rättssäker hantering av de överklaganden som avses med regeringens förslag. ÖNH:s beslut ska inte kunna överklagas.

#### **6.4.9 Det finns inte behov av särskilda upplysningsbestämmelser om verkställighetsföreskrifter**

**Regeringens bedömning:** Det finns inte behov av att i den nya lagen införa en bestämmelse med upplysningar om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, kan meddela föreskrifter om vilka konsekvenser som följer för provdeltagare som vid kontroll påträffas med ett elektroniskt hjälpmedel och närmare föreskrifter om

genomförandet av kontroller samt omhändertagande av elektroniska hjälpmedel som påträffas vid en in- eller utpasseringskontroll.

Prop. 2021/22:155

**Utredningens förslag:** Överensstämmer inte med regeringens förslag. Utredningen föreslår att det ska införas en bestämmelse i den nya lagen med upplysningar om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, kan meddela föreskrifter om vilka konsekvenser som följer för provdeltagare som vid kontroll påträffas med ett elektroniskt hjälpmedel och närmare föreskrifter om genomförandet av kontroller samt omhändertagande av elektroniska hjälpmedel som påträffas vid en in- eller utpasseringskontroll.

**Remissinstanserna:** Majoriteten av remissinstanserna har inga invändningar mot utredningens förslag. *Uppsala universitet* framför att befogenheter för regeringen att utfärda verkställighetsföreskrifter och föreskrifter som inte enligt grundlag ska utfärdas av riksdagen (den s.k. restkompetensen) följer direkt av grundlagen. Universitetet anser att lagförslaget om upplysningsbestämmelsen utgör en obehövlig påminnelse om regeringens befogenheter som också kan misstolkas som en inskränkning i regeringens befogenhet att utfärda verkställighetsföreskrifter till att gälla endast just det som lagrummet behandlar. *Juridiska fakulteten vid Lunds universitet* har invändningar avseende formuleringen av den föreslagna upplysningsbestämmelsen och föreslår ändrade uttryckssätt som tydligare anger att det är fråga om regeringens befogenheter att meddela verkställighetsföreskrifter.

**Skälen för regeringens förslag:** De nuvarande bestämmelserna om högskoleprovet i högskoleförordningen och i Universitets- och högskolerådets (UHR) föreskrifter reglerar bland annat konsekvenserna för den provdeltagare som försöker vilseleda vid provet och den provdeltagare som överträder ordningsreglerna. I det förstnämnda fallet kan provdeltagaren polisanmälas, bli utan resultat på provet och bli avstängd från provet i två år. I det sistnämnda fallet kan provdeltagaren bli utan resultat på det aktuella delprovet. De kontroller som nu föreslås syftar i förlängningen till att förmå provdeltagare att avstå från att försöka fuska vid provet, men kommer rent konkret att syfta till att upptäcka otillåtna hjälpmedel.

Regeringen kan konstatera att de nuvarande bestämmelserna om konsekvenser vid vilseledande eller överträdelse av ordningsregler har karaktär av föreskrifter som inte enligt grundlag ska meddelas av riksdagen. Dessa bestämmelser omfattas av regeringens restkompetens enligt 8 kap. 7 § första stycket 2 RF. Regeringen gör den bedömningen att nuvarande bestämmelser om konsekvenser för vilseledande vid högskoleprovet eller överträdelse av ordningsregler kan tillämpas i samband med den föreslagna kontrollverksamheten. Det finns alltså inte behov att införa några ytterligare bestämmelser om sådana konsekvenser. Skulle det i framtiden uppstå ett behov av att meddela fler sådana bestämmelser kan regeringen även i fortsättningen använda sig av sin restkompetens för att meddela sådana föreskrifter utan ytterligare bemyndigande från riksdagen.

När det gäller in- och utpasseringskontroller med kroppsvisitation finns det som det konstateras i avsnitt 6.3 ett behov av närmare föreskrifter. Det handlar t.ex. om föreskrifter om information till provdeltagare om att kontroller kan genomföras, vad sådana kontroller innebär och om conse-

Prop. 2021/22:155 kvenser av att vägra att genomgå en in- eller utpasseringskontroll samt föreskrifter om hantering av hjälpmedel som kompenserar för en funktionsnedsättning. Enligt regeringen är sådana föreskrifter som behövs för kontrollernas genomförande en typ av verkställighetsföreskrifter som regeringen kan meddela med stöd av 8 kap. 7 § första stycket 1 RF. Det innebär att något särskilt bemyndigande inte krävs för regeringen.

Regeringen delar vidare *Uppsala universitets* uppfattning om att det inte finns något behov av den av utredningen föreslagna upplysningsbestämmelsen om regeringens kompetens att meddela föreskrifter. Mot den bakgrunden föreslår regeringen inte någon sådan bestämmelse.

## 7 Sekretess till skydd för kontrollerna vid högskoleprovet ska införas

**Regeringens förslag:** Det ska i offentlighets- och sekretesslagen (OSL) tas in en bestämmelse som innebär att sekretess ska gälla för uppgift som hänför sig till planering eller andra förberedelser för sådan kontroll som avses i den nya lagen om in- och utpasseringskontroller vid högskoleprovet, om det kan antas att syftet med kontrollen motverkas eller den framtida kontrollverksamheten skadas om uppgiften röjs. För uppgifter i allmänna handlingar ska sekretessen gälla i högst 20 år.

I den nya lagen ska det tas in en bestämmelse om att den som är eller har varit verksam i en enskilt bedriven verksamhet som anlitas i kontrollverksamheten inte obehörigen får röja vad han eller hon har fått veta om planering eller andra förberedelser av kontrollerna. Det ska också införas en upplysningsbestämmelse om att bestämmelserna i OSL gäller i det allmänna verksamhet.

Varken den tystnadsplikt som följer av den nya sekretessbestämmelsen i OSL eller den tystnadsplikt som följer av den nya lagen ska ha företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker eller har inga synpunkter på förslaget. Detta gäller bl.a. *Riksdagens ombudsmän, Förvaltningsrätten i Malmö, Förvaltningsrätten i Uppsala, Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Kungl. Tekniska högskolan, Malmö universitet, Umeå universitet, Örebro universitet* och *Högskolan Dalarna*.

*TU-medier i Sverige* tillstyrker förslaget om sekretess till skydd för kontrollerna vid högskoleprovet i fråga om uppgifter som hänför sig till själva syftet med kontrollerna. I fråga om sekretess för den framtida kontrollverksamheten förordar dock *TU-medier i Sverige* en annan, och smalare, utformning av sekretessen genom ett så kallat kvalificerat rakt skaderekvisit, dvs. att sekretess ska gälla endast om det "av särskild anledning" kan antas att den framtida kontrollverksamheten skadas om uppgiften röjs. *Journalistförbundet* anser att det får anses befogat att skydda uppgifter som gäller planeringen av en viss bestämd kontroll, men att det inte är motiverat att på ett så generellt sätt som utredningen föreslår skydda

”den framtida kontrollverksamheten”. Såsom bestämmelsen är utformad riskerar uppgifter att hemlighållas även efter kontrollen är genomförd vilket enligt förbundet riskerar att leda till att problem vid kontroller inte upptäcks och rättas till. Förbundet avstyrker därför den delen av den föreslagna bestämmelsen. *Tjänstemännens centralorganisation (TCO)* hänvisar i sitt svar till synpunkterna i Journalistförbundets yttrande.

### Skälen för regeringens förslag

#### *Det behövs en ny sekretessbestämmelse till skydd för kontrollerna vid högskoleprovet*

Enligt tryckfrihetsförordningen (TF) får rätten att ta del av allmänna handlingar begränsas endast om det krävs med hänsyn till dels vissa allmänna intressen, bl.a. myndigheters verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn och intresset av att förebygga eller beivra brott, dels skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden.

En begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar ska anges noga i en bestämmelse i en särskild lag eller, om det anses lämpligare i ett visst fall, i en annan lag som den särskilda lagen hänvisar till. Den särskilda lagen är offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL (2 kap. 2 § TF).

Sekretess till skydd för myndigheters verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn finns i 17 kap. OSL. Enligt 17 kap. 4 § OSL gäller sekretess för uppgift som ingår i eller utgör underlag för bl.a. kunskapsprov under en myndighets överinseende, om det kan antas att syftet med provet motverkas om uppgiften röjs. Det är den bestämmelsen som ger sekretessskydd för frågorna i högskoleprovet och det underlag som tas fram i arbetet med att konstruera provet. Den bestämmelsen kan dock inte tillämpas för att skydda uppgifter om var sådana kontroller av provdeltagare vid högskoleprovet som föreslås i denna proposition ska ske eller skyddsvärda uppgifter om kontrollverksamheten i stort. Inte heller någon annan bestämmelse i 17 kap. OSL kan tillämpas på sådana uppgifter.

Sekretess till skydd för intresset att förebygga eller beivra brott regleras i 18 kap. OSL. Enligt 18 kap. 3 § OSL gäller sekretess för uppgift som hänför sig till förundersökning i brottmål hos en myndighet som biträder vissa i bestämmelsen angivna brottsbekämpande myndigheter med att förebygga, uppvisa, utreda eller beivra brott, bl.a. åklagarmyndigheterna och Polismyndigheten. Sekretessen enligt 18 kap. 3 § OSL gäller om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs. Om skaderekvisitet är uppfyllt, kan alltså sekretess gälla för t.ex. den myndighets som ansvarar för genomförande av högskoleprovet utredning till grund för polisanmälan eller åtalsanmälan vid misstanke om att någon provdeltagare har gjort sig skyldig till osann försäkran i samband med högskoleprovet. Sekretess kan gälla för bl.a. uppgift om tipsarens identitet, om uppgiften utgör en del av sådant utredningsmaterial och om ett röjande kan antas skada den brottsbekämpande verksamheten. Bestämmelsen kan vidare bli tillämplig i de fall myndigheten bistår Polismyndigheten eller en åklagarmyndighet i en utredning om brott som begåtts i samband med högskoleprovet, t.ex. osann försäkran. Den myndighet som ansvarar för genomförande av högskoleprovet kan då bistå Polismyndigheten eller åklagarmyndigheten med bl.a.

Prop. 2021/22:155 analys av provresultat och annat statistiskt material som kan ligga till grund för en bedömning av om en provdeltagare har använt sig av otillåtna hjälpmedel. Bestämmelsen i 18 kap. 3 § OSL är dock endast tillämplig i den utsträckning den myndighet som ansvarar för genomförande av högskoleprovet biträder en annan myndighet vid en förundersökning i brottmål eller annan verksamhet som syftar till att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott och som bedrivs av de i bestämmelsen särskilt angivna brottsbekämpande myndigheterna. Bestämmelsen kommer således inte att bli tillämplig på den myndighet som ansvarar för genomförande av in- och utpasseringskontroller verksamhet med att förbereda och anordna in- och utpasseringskontroller vid högskoleprovet.

Inte heller i övrigt finns det någon sekretessbestämmelse i OSL som kommer att kunna tillämpas på uppgifter om var sådana kontroller av provdeltagare vid högskoleprovet som föreslås i denna proposition ska ske eller skyddsvärda uppgifter om kontrollverksamheten i stort.

Genomförandet av de in- och utpasseringskontroller med kroppsvisitation som regeringen föreslår kommer att kräva en hel del planeringsarbete och samordning mellan inblandade aktörer. Handlingar som utarbetas hos de ansvariga myndigheterna vid planering inför kontroll enligt den föreslagna lagen kan komma att innehålla uppgifter som röjer var kontrollerna kommer att utföras. Detta gäller inte bara beslut om var kontrollerna ska utföras, utan även annan skriftlig dokumentation som kan krävas för att förbereda genomförandet av kontrollerna. Det kan t.ex. röra sig om skriftlig information eller dokumentation som utväxlas mellan den myndighet som ansvarar för genomförande av högskoleprovet och de myndigheter som bistår vid genomförande av provet eller de vaktbolag som anlitas för att utföra kontrollerna med kroppsvisitation. I vissa fall kommer dessa uppgifter förekomma i allmänna handlingar.

Som framgår av avsnitt 6.3 bedömer regeringen att både in- och utpasseringskontroller kommer att ha en avskräckande effekt eftersom det kan antas att provdeltagare inte kommer att vilja betala stora summor för att få den hjälp som behövs för att fuska om det finns risk för att de elektroniska hjälpmedel som krävs för detta kommer att avslöjas vid en in- eller utpasseringskontroll med de konsekvenser som detta för med sig. Detta antagande gäller naturligtvis endast under förutsättning att det inte går att förutse var kontrollerna kommer att utföras.

Anmälan till högskoleprovet sker idag på Universitets- och högskolerådets (UHR) webbplats studera.nu. Provdeltagaren ska vid anmälan ange vid vilken provort han eller hon önskar att utföra provet. Efter att anmälningsavgiften är betald finns det vissa möjligheter att byta provort. Det är det lärosäte som anordnar provet eller bistår UHR i genomförande av provet som bestämmer i vilken lokal på provorten som provdeltagaren ska skriva provet. Om det blir känt i förväg var kontrollerna kommer att utföras är det alltså möjligt för den som planerar att fuska att anmäla sig till de orter där kontroll inte kommer att ske. Om uppgifter om var kontroller kommer att ske kommer fram på ett senare stadium, men före det att provet hålls, kommer det vidare att vara möjligt för s.k. fuskligor att avstyra planerat fusk om det inte är möjligt för en provdeltagare att byta lokal. Det är enligt regeringens uppfattning uppenbart att syftet med kontrollerna kommer att förfelas om det är känt i förväg i vilka lokaler och vid vilken tidpunkt kontrollerna kommer att utföras. Mot denna bakgrund



anser regeringen att det finns starka skäl för att sekretess ska gälla för uppgift som kan röja var och när kontroll enligt den föreslagna lagen ska utföras.

Det är vidare regeringens uppfattning att det kan finnas ytterligare uppgifter i myndigheternas planering och förberedelsearbete som kan behöva skyddas. Ett exempel är uppgifter som förekommer i analyser och utvecklingsarbete avseende funktionalitet och effektivitet i metalldetektorer i förhållande till tänkbar elektronisk fuskutrustning och som tas fram över tid och i ett generellt syfte. Nämnade exempel avser uppgifter som i sig inte röjer i vilka provlokaler kontroller avses ske utan kan ibland vara uppgifter som baserar sig på redan genomförda kontroller. Om även sådana uppgifter är offentliga och möjliga att begära ut för den som planerar en kommersiell fuskverksamhet, finns risk att det kan göras en så pass detaljerad kartläggning av myndigheternas kontrollverksamhet enligt den föreslagna lagen, att den framtida kontrollverksamheten motverkas. Med en fri insyn kan en fuskliga nämligen förmodas få större möjligheter att lägga sig ”steget före” genom att anpassa arbetssätt och utrustning m.m. Till skillnad från *Journalistförbundet* och *TCO* anser regeringen därför att det är angeläget att även viss övergripande information i kontrollverksamheten kan skyddas från att bli offentlig även efter att in- och utpasseringskontroller är genomförda.

### *Intrasseavvägning*

Som framgår ovan riskerar in- och utpasseringskontroller med kroppsvisitation att bli meningslösa om det går att i förväg ta reda på i vilka lokaler eller när kontrollerna kommer att utföras. Effektiviteten i kontrollverksamheten bygger på att just detta är oförutsebart för provdeltagare och andra utomstående, samtidigt som det är avskräckande i sig att dessa vet att kontroller kan komma att ske var som helst. Vidare kan kontrollernas effektivitet ibland äventyras om detaljerad information om kontrollverksamheten i stort blir känd. Regeringens bedömning är alltså att det finns ett påfallande starkt behov av sekretess för att skydda kontrollverksamheten.

Det finns ett stort insynsintresse när det gäller myndigheternas arbete för att motverka fusk på högskoleprovet, såväl ett berättigat insynsintresse från medier och enskilda som ett intresse från personer som avser att fuska eller tjäna pengar på att hjälpa enskilda att fuska på högskoleprovet. Vid en avvägning mellan de motstående intressena bedömer regeringen att myndigheternas möjlighet att utföra ett effektivt och ändamålsenligt arbete för att motverka fusk på högskoleprovet väger tyngre än allmänhetens intresse av att få tillgång till uppgift om var kontrollerna ska utföras och generella uppgifter om kontrollverksamheten. I denna bedömning har beaktats att en sekretessbestämmelse till skydd för kontrollverksamheten kommer att förbättra myndigheternas arbete mot det kommersialiserade fusket och att det bör ligga i allmänhetens intresse att syftet med kontrollerna inte undergrävs. Starka skäl talar därför för att det införs en sekretessreglering till skydd för uppgift som kan röja såväl var och när in- eller utpasseringskontroll med kroppsvisitation ska utföras som andra slags uppgifter av betydelse för planering och förberedelse av kontrollverksamheten i ett längre perspektiv.

En avgränsning av sekretessens föremål kan åstadkommas genom en lydelse som liknar den i bestämmelsen om sekretess till skydd för förberedelser för inspektion, revision eller annan granskning i 17 kap. 1 § OSL. Enligt den bestämmelsen gäller sekretess för uppgift om planläggning eller andra förberedelser för sådan inspektion, revision eller annan granskning som en myndighet ska göra, om det kan antas att syftet med granskningsverksamheten motverkas om uppgiften röjs. Det föreslås således att föremålet för sekretessen i den nya sekretessbestämmelsen ska vara uppgifter som gäller planering eller andra förberedelser för kontroller enligt den nya lagen.

När det gäller frågan om sekretessregleringens räckvidd bör den i första hand gälla hos universitet och högskolor och UHR. Som framgått tidigare kommer kontrollverksamheten att kräva samarbete i olika avseenden mellan inblandade myndigheter.

Behov kan emellertid uppstå av att lämna uppgift om var kontrollerna ska utföras till andra myndigheter, t.ex. en kommunal skolmyndighet som hyr ut provlokaler. Vilka myndigheter det kan röra sig om är svårt att förutse i detta läge. Det kan dock antas att behovet av sekretesskydd kommer att vara lika stort oavsett i vilken myndighets verksamhet uppgiften förekommer. En sekretessbestämmelse till skydd för kontrollverksamheten vid högskoleprovet enligt den föreslagna lagen bör därför gälla oavsett hos vilken myndighet den förekommer, dvs. för hela den offentliga förvaltningen. Detta kan åstadkommas genom uttrycket att den skyddade uppgiften "hänför sig till" planering eller annan förberedelse av kontrollverksamheten. Sekretessregleringen kommer därmed att gälla även hos en mottagande myndighet.

#### *Presumtionen ska vara att uppgifterna är offentliga*

Huvudregeln när en ny sekretessregel ska utformas är att det inte ska gälla mer sekretess än vad som är nödvändigt för att skydda de intressen som har föranlett bestämmelsen. Detta regleras vanligtvis genom s.k. skaderekvisit. Det finns raka och omvända skaderekvisit. I det förstnämnda fallet är presumtionen att uppgifterna är offentliga, vilket innebär att uppgifterna ska lämnas ut om det inte kan antas att viss angiven skada uppkommer om de lämnas ut. För situationer när offentlighetsintresset är särskilt stort finns det raka kvalificerade skaderekvisit. Enligt sådana kan det t.ex. krävas att det av särskild anledning kan antas att viss skada eller kvalificerad skada ska uppstå om uppgifterna lämnas ut för att uppgifterna ska kunna hemlighållas. Vid omvända skaderekvisit är presumtionen den motsatta, dvs. presumtionen är att uppgifterna omfattas av sekretess och att de endast ska lämnas ut om det står klart att viss angiven skada inte uppstår om de lämnas ut. Som huvudregel ska raka skaderekvisit användas när det gäller att skydda allmänna intressen. Omvända skaderekvisit förekommer bl.a. när det är fråga om känsliga uppgifter om enskilda.

Regeringen anser att det för nu aktuella situationer och uppgifter saknas skäl att frångå huvudregeln och att sekretess enligt den nya bestämmelsen därför bör gälla med ett rakt skaderekvisit. Regeringen anser dock, till skillnad från *TU-medier i Sverige*, inte att offentlighetsintresset är så starkt att det finnas skäl att införa ett kvalificerat rakt skaderekvisit när det gäller

skyddet för den framtida kontrollverksamheten. Det föreslås således att sekretess ska gälla för uppgift som hänför sig till planering eller andra förberedelser för sådan kontroll som avses i den nya lagen, om det kan antas att syftet med kontrollen motverkas eller den framtida kontrollverksamheten skadas om uppgiften röjs.

#### *Sekretesstiden ska vara tjugo år*

Syftet med den föreslagna sekretessregleringen är att förhindra dels att fuskverksamheten förläggs till de lokaler där det inte kommer att genomföras några kontroller, dels att kontrollverksamhetens metoder och liknande kan kartläggas på sätt som får negativ inverkan på verksamhetens effektivitet. För många uppgifter, t.ex. om var och vilka slags kontroller som ska ske vid kommande högskoleprov gäller sekretessen i huvudsak tiden innan provet genomförts, dvs. så länge det kan antas att syftet med kontrollerna riskerar att förfelas om det kommer ut var kontrollerna avseende just det provet ska utföras. När ett prov väl har genomförts får det vid en begäran om utfående av uppgifter göras en bedömning av för vilka uppgifter det fortfarande finns ett behov av sekretess. Om exempelvis uppgifter om var kontroller har gjorts blir offentliga kan det inte uteslutas att s.k. fuskligor kan göra kartläggningar av var kontroller har gjorts och efter ett par prov börja skönja mönster i kontrollverksamheten som kan utnyttjas vid planering att framtida fusk. Den myndighet som ansvarar för in- och utpasseringskontroller bör beakta detta i sin planering inför framtida prov och göra en helhetsbedömning av behovet av sekretess för en enskild uppgift.

I de flesta sekretessbestämmelser till skydd för allmän verksamhet gäller en bortre tidsgräns på 40 år för uppgifter i allmänna handlingar. Även kortare tidsgränser förekommer. På grund av skaderekvisitets utformning i den föreslagna bestämmelsen är det svårt att förutse vilka slags uppgifter i den aktuella kontrollverksamheten som skulle kunna bedömas vara sekretessbelagda i tiotal år. Regeringen kan dock inte utesluta att det finns ett tämligen långvarigt behov av sekretesskydd för enstaka uppgifter, dock knappast längre än några tiotal år. Regeringen föreslår därför att en tidsgräns på 20 år ska gälla i den nya sekretessbestämmelsen.

#### *Placeringen av sekretessbestämmelsen*

Sekretessen i den föreslagna bestämmelsen omfattar uppgift som hänför sig till planering eller andra förberedelser för in- eller utpasseringskontroll med kroppsvisitation vid högskoleprovet. Bestämmelsen bör därför lämpligen införas i 17 kap. OSL.

#### *Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter ska inte begränsas*

Av 1 kap. 1 och 7 §§ TF och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) framgår att var och en har rätt att meddela och offentliggöra uppgifter i vilket ämne som helst i tryckt eller därmed jämställd skrift eller i radioprogram, film, tekniska upptagningar eller därmed jämställt medium.

I detta avsnitt föreslås en ny sekretessbestämmelse. Sekretess innebär ett förbud att röja en uppgift vare sig det sker muntligen, genom utlämnande av en allmän handling eller på något annat sätt (3 kap. 1 § OSL). Sekretess

Prop. 2021/22:155 innebär således både förbud att röja en uppgift muntligen (tystnadsplikt) och genom utlämnande av en allmän handling (handlingssekretess).

Huvudreglerna i TF och YGL innebär att rätten att meddela och offentliggöra uppgifter har företräde framför den tystnadsplikt som följer av en sekretessbestämmelse, men inte framför handlingssekretessen. Regeringen bedömer att det inte finns skäl att frångå dessa huvudregler. Den tystnadsplikt som följer av den föreslagna sekretessbestämmelsen föreslås således inte inskränka rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.

*Det ska i den nya lagen införas en bestämmelse om tystnadsplikt i enskilt bedriven verksamhet*

Vilka personer som blir bundna av sekretessen i den ovan föreslagna bestämmelsen framgår av 2 kap. 1 § OSL. Av detta följer att en person som fått kännedom om en sekretessbelagd uppgift genom att för det allmännas räkning delta i en myndighets verksamhet på grund av anställning eller uppdrag hos myndigheten, på grund av tjänsteplikt, eller på annan liknande grund blir bunden av sekretessen. Detta innebär att inte bara myndighetens ordinarie personal omfattas utan att även provvakter som anställts tillfälligt för att arbeta under högskoleprovet och som på förhand måste få veta förutsättningarna under provtillfället, ska anses delta i myndighetens verksamhet på ett sätt som gör att de omfattas av den föreslagna nya bestämmelsen i OSL.

Regeringen föreslår att in- och utpasseringskontroller ska utföras av en polisman eller av en ordningsvakt som förordnats av Polismyndigheten. I normalfallet kommer ordningsvakter att kunna förordnas som sådana kontrollanter. Dessa kategorier är vanligtvis anställda av bevakningsföretag och anlitas av olika uppdragsgivare för längre eller kortare tid. Det innebär att enskilda kommer att vara delaktiga i arbetet med kontrollerna och kan komma att inför provtillfället få del av information som i vissa fall inte bör röjas. Visserligen kan de personer som utför in- och utpasseringskontroller sägas delta i den ansvariga myndighetens verksamhet när de väl är på plats under provtillfället och de blir därmed bundna av sekretessen i enlighet med vad som nämns ovan. Att dessförinnan betrakta dessa personer såsom en del av den ansvariga myndigheten är dock inte möjligt då de har sin anställning hos t.ex. bevakningsföretag med vilket myndigheten har träffat avtal. I kontakterna med ett sådant företag kan det vidare bli oundvikligt att också andra personalkategorier hos den privata aktören får kännedom om planerade kontrollplatser. Visserligen kan tystnadspliktsklausuler i myndighetens uppdragsavtal med ett företag med krav på tystnadspliktsåtagande från de anställda ge ett visst skydd. Sådan avtalad tystnadsplikt är dock av civilrättslig karaktär och ger enligt regeringens bedömning inte ett tillräckligt skydd. En bestämmelse om tystnadsplikt för personal hos en enskild aktör som på beskrivet sätt får reda på känsliga uppgifter bör därför införas i den föreslagna lagen om in- och utpasseringskontroller vid högskoleprovet. Bestämmelsen bör motsvara den föreslagna sekretessbestämmelsen i OSL och omfatta uppgifter om planering och andra förberedelser av kontroller enligt den nya lagen. Med tystnadsplikt avses i detta sammanhang förbud mot att röja en uppgift muntligen eller genom att en handling med uppgiften i lämnas ut. Bestämmelser om

tystnadsplikt innebär en begränsning av yttrandefriheten enligt RF och den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Regeringen återkommer nedan med en bedömning av förslagets förenlighet med dessa.

Information om var kontrollerna ska utföras kan förekomma i alla delar av och på alla nivåer inom en enskild aktör. Bestämmelsen bör därför inte begränsas till vissa kategorier befattningshavare, utan bör gälla allmänt för personer inom enskild verksamhet som kommer i kontakt med sådana uppgifter på grund av tjänsteleverans åt ansvarig myndighet och som inte anses delta i myndigheterna på sätt som anges i 2 kap. 1 § OSL. I bestämmelsen bör det finnas en upplysning om att OSL tillämpas i offentlig verksamhet.

I praktiken kommer tystnadsplikten för en person vid ett bevakningsföretag som utses till särskild högskoleprovskontrollant i huvudsak att omfatta uppgifter som direkt eller indirekt kan röja var kontroll med in- eller utpasseringskontroll med kroppsvisitation vid högskoleprovet avses utföras. På en annan nivå inom t.ex. ett bevakningsföretag kan det dock troligen förekomma mer övergripande information som mottagits från ansvarig myndighet och som omfattas av tystnadsplikten.

Av bestämmelsen bör framgå att det endast är obehörigt röjande av en uppgift som är förbjudet. Som obehörigt röjande anses t.ex. att röja uppgift om var en kontroll ska ske, om det motverkar syftet med kontrollen. Den som ska utföra en kontroll kan samråda med den ansvariga myndigheten om vilka uppgifter som kan anses vara av sådan karaktär att de omfattas av sekretess och därmed också kommer att omfattas av tystnadsplikt enligt den nya lagen.

Som nämnts ovan utgör bestämmelser om tystnadsplikt en begränsning av yttrandefriheten enligt 2 kap. 1 § RF och artikel 10 i Europakonventionen. Europakonventionen gäller som svensk lag (lagen [1994:1219] om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna) och enligt 2 kap. 19 § RF får lag eller annan föreskrift inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen. Enligt 2 kap. 20–21 §§ RF får begränsningar i yttrandefriheten endast göras i lag under vissa förutsättningar. En begränsning får endast göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. Begränsningen får inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Av 2 kap. 23 § RF framgår vidare att yttrandefriheten endast får begränsas av vissa särskilda angivna ändamål bl.a. med hänsyn till rikets säkerhet, enskildas anseende, privatlivets helgd eller om särskilt viktiga skäl föranleder det. Även enligt Europakonventionen får yttrandefriheten inskränkas under vissa förutsättningar. Sådana begränsningar måste vara föreskrivna i lag och nödvändiga i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till statens säkerhet, till den territoriella integriteten eller den allmänna säkerheten, till förebyggande av ordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller för annans goda namn och rykte eller rättigheter, för att förhindra att förtroliga underättelser sprids eller för att upprätthålla domstolarnas auktoritet och opartiskhet.

Regeringen har i avsnitt 6.3 bedömt att de föreslagna in- och utpasseringskontrollerna är förenliga med skyddet i RF mot kroppsvisitation och med Europakonventionen. Dessa kontroller skulle inte vara effektiva om inte uppgifter om planering och andra förberedelser av kontroller enligt den nya lagen omfattas av sekretess hos myndigheter respektive tystnadsplikt hos de enskilda som får del av information som ett led i att de kommer i kontakt med sådana uppgifter på grund av tjänsteleverans åt ansvarig myndighet och som inte anses delta i myndigheterna på sätt som anges i 2 kap. 1 § OSL. Detta innebär att de skäl som har anförts till varför in- och utpasseringskontrollerna är förenliga med RF och Europakonventionen i förlängningen också är relevanta för bedömningen av om den inskränkning av yttrandefriheten som de föreslagna bestämmelserna om tystnadsplikt innebär är förenliga med RF:s och Europakonventionens skydd för yttrandefriheten. Regeringen bedömer att inskränkningen görs för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle av särskilt viktiga skäl samt att begränsningen inte går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och att den inte heller sträcker sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen föreslås också införas i lag. Sammantaget bedömer regeringen att den föreslagna tystnadsplikten är förenlig med RF och Europakonventionen.

Den som uppsåtligen bryter mot en föreskriven tystnadsplikt kan dömas för brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § brottsbalken. Påföljden är böter eller fängelse i högst ett år. Den som begår gärningen av oaktsamhet kan dömas till böter. I ringa fall ska inte dömas till ansvar. Detta straffstadgande är dock subsidiärt i förhållande till andra straffstadganden.

#### *Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter*

Den tystnadsplikt som regeringen föreslår ska alltså gälla för personer i enskild verksamhet. Syftet med tystnadsplikten är att skapa ett uppgiftsskydd som motsvarar det som kommer att gälla enligt den föreslagna sekretessbestämmelsen i OSL. På motsvarande sätt som när det gäller den föreslagna nya sekretessbestämmelsen i OSL anser regeringen att den föreslagna tystnadsplikten inte ska ha företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. Regeringen föreslår därför ingen begränsning av denna rätt.

## 8 Behandlingen av personuppgifter är förenlig med EU:s dataskyddsförordning

De förslag som lämnas i denna proposition innebär att den myndighet som regeringen bestämmer kan komma att behöva behandla personuppgifter inför genomförande av in- och utpasseringskontroller om provdeltagare har medicinska hjälpmedel som kan ge utslag vid sådana kontroller eller om en provdeltagare pga. sådana hjälpmedel inte kan passera t.ex. en larmbåge (se avsnitt 6.4.5). Myndigheten kan vidare behöva behandla personuppgifter om en provdeltagare vägrar att genomgå en in- eller ut-

passeringskontroll och om beslut om sanktioner fattas mot provdeltagaren med anledning av detta (avsnitt 6.4.6). Personuppgifter kan också behöva behandlas om en provdeltagare överklagar ett sådant beslut (avsnitt 6.4.8) eller om föremål som provdeltagaren bär på sig omhändertas och det görs en anmälan till polisen (avsnitt 6.4.7). Nedan görs en analys av hur sådan personuppgiftsbehandling förhåller sig till dataskyddsregelverket.

## 8.1 Det finns EU-rättsliga och nationella bestämmelser om personuppgiftsbehandling

*EU:s dataskyddsförordning kompletteras av nationella bestämmelser*

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), här benämnd dataskyddsförordningen, är i alla delar bindande och direkt tillämplig i samtliga EU:s medlemsländer. Förordningen utgör den generella regleringen av personuppgiftsbehandling inom EU. Den kompletteras i Sverige av lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, här benämnd dataskyddslagen, och förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Dataskyddslagen är subsidiär till annan lag eller förordning, dvs. bestämmelser om behandling av personuppgifter som finns i sektorsspecifika lagar och förordningar och som avviker från dataskyddslagen har företräde (1 kap. 6 § dataskyddslagen).

Behovet av reglering av den behandling av personuppgifter som sker på utbildningsområdet analyserades i samband med införandet av dataskyddsförordningen och dataskyddslagen i propositionen *Behandling av personuppgifter på utbildningsområdet* (prop. 2017/18:218). Den befintliga dataskyddsregleringen bedömdes vara tillräcklig för den personuppgiftsbehandling som sker i samband med högskoleprovet idag. Den lag som föreslås i denna proposition innebär att det tillkommer viss personuppgiftsbehandling. För att den ska vara tillåten krävs för det första att det finns en rättslig grund.

*Det krävs en rättslig grund för att kunna behandla personuppgifter*

Behandling av personuppgifter som faller under dataskyddsförordningens tillämpningsområde får bara ske om det finns en tillämplig rättslig grund. De rättsliga grunderna regleras i artikel 6.1 i dataskyddsförordningen och är

- samtycke (artikel 6.1 a),
- avtal (artikel 6.1 b),
- rättslig förpliktelse (artikel 6.1 c),
- skydd av vissa intressen (artikel 6.1 d),
- utförande av uppgift av allmänt intresse och myndighetsutövning (artikel 6.1 e), samt
- intresseavvägning (artikel 6.1 f).

Prop. 2021/22:155 Om det inte finns någon rättslig grund är behandlingen inte laglig och får därmed inte utföras. De olika rättsliga grunderna är i viss mån överlappande. Flera rättsliga grunder kan därför vara tillämpliga avseende en och samma behandling.

I skäl 43 till dataskyddsförordningen förtydligas att utrymmet för att myndigheter ska kunna basera en behandling av personuppgifter på den rättsliga grunden samtycke är begränsat. Det är vidare inte tillåtet för myndigheter att behandla personuppgifter med stöd av den rättsliga grunden intresseavvägning. De rättsliga grunderna rättslig förpliktelse (dvs. att behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige), utförande av allmän uppgift och myndighetsutövning (dvs. att behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning) ska fastställas i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av (artikel 6.3). Enligt skäl 41 i dataskyddsförordningen bör den rättsliga grunden vara tydlig och precis och dess tillämpning bör vara förutsägbar för de personer som omfattas av den.

#### *Närmare om den rättsliga grunden uppgift av allmänt intresse*

I propositionen Ny dataskyddslag framför regeringen att begreppet uppgift av allmänt intresse måste ges en vid betydelse. Alla uppgifter som riksdag eller regering gett i uppdrag åt statliga myndigheter att utföra är enligt uttalanden i förarbetena av allmänt intresse. Om uppgifterna inte vore av allmänt intresse skulle myndigheterna inte ha ålagts att utföra dem. Detta måste även gälla i dataskyddsförordningens mening, eftersom det är upp till varje medlemsstat att fastställa de uppgifter som är av allmänt intresse (prop. 2017/18:105 s. 56 och 57).

Som nämnts ovan krävs enligt dataskyddsförordningen att den grund för behandlingen som avses i punkt 6.1 c och e är fastställd i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av. Detta innebär inte att det krävs en reglering i den nationella rätten av själva personuppgiftsbehandlingen, utan det som måste ha stöd i rättsordningen är i stället uppgiften av allmänt intresse (prop. 2017/18:105 s. 48 och 49). Myndigheternas uppdrag och åligganden framgår av lagar, förordningar och andra regeringsbeslut, antagna i enlighet med RF:s bestämmelser om normgivningskompetens. De åtgärder som myndigheterna vidtar i syfte att utföra dessa uppdrag eller uppfylla dessa åligganden har därmed i sig en legal grund, som har offentliggjorts genom tydliga, precisa och förutsebara regler (prop. 2017/18:105 s. 57).

Enligt art. 6.3 ska vidare unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas. Det konstateras i propositionen Ny dataskyddslag att bestämmelsen motsvarar det krav som Europakonventionen ställer på lagstiftaren i en rättsstat. Genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna har Europakonventionen inkorporerats i svensk rätt. Vidare gäller enligt 2 kap. 19 § RF att lagar och andra föreskrifter inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen. Mot denna bakgrund bör utgångspunkten vara att nu



aktuellt krav i dataskyddsförordningen är uppfyllt i fråga om bl.a. de uppgifter av allmänt intresse som fastställs i enlighet med svensk rätt prop. (prop. 2017/18:105 s. 50).

För att behandling av personuppgifter ska vara tillåten under återopande av den rättsliga grunden uppgift av allmänt intresse krävs också att behandlingen är nödvändig för att utföra uppgiften av allmänt intresse (art. 6.3). Detta ska enligt uttalanden i propositionen Ny dataskyddslag inte tolkas som att uppgiften av allmänt intresse måste vara avgränsad så att den bara kan utföras på ett sätt. Den metod som den personuppgiftsansvarige väljer för att utföra sin uppgift måste dock – som all offentlig förvaltning – vara ändamålsenlig, effektiv och proportionerlig och får därmed inte medföra ett onödigt intrång i enskildas privatliv. Ju mer detaljerat en viss uppgift har reglerats, desto mindre utrymme torde det finnas för den personuppgiftsansvarige att välja olika tillvägagångssätt. Detta medför i sin tur en större förutsebarhet i fråga om vilken personuppgiftsbehandling som kan aktualiseras. Om ett uppdrag i stället har reglerats på en mer övergripande och resultatriktad nivå kan det sannolikt utföras på många olika sätt, vilka i förhållande till varandra kan vara mer eller mindre nödvändiga i dataskyddsförordningens mening. Kravet på att ändamålet ska vara nödvändigt för att utföra en uppgift av allmänt intresse innebär alltså i sig en spärr mot helt onödigt behandling av personuppgifter eller sådan behandling som utgör ett oproportionerligt intrång i privatlivet som inte kunnat förutses (prop. 2017/18:105 s. 60).

Ovanstående kommer till uttryck i 2 kap. 2 § dataskyddslagen, där det anges att personuppgifter får behandlas med stöd av artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning, om behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse som följer av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning.

### *Närmare om den rättsliga grunden myndighetsutövning*

Som framgått får personuppgifter också behandlas om syftet med behandlingen är nödvändig som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning (artikel 6.1 e och artikel 6.3 dataskyddsförordningen). Myndighetsutövning som rättslig grund för behandlingen ska, likhet med den rättsliga grunden utförande av uppgift av allmänt intresse, vara fastställd i unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av. Unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt ska uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas (artikel 6.3).

I propositionen Ny dataskyddslag anges att begreppet myndighetsutövning har en EU-gemensam innebörd. Utgångspunkten i svensk rätt är att det som i Sverige brukar anses som myndighetsutövning faller under begreppet och att detta bör gälla även fortsättningsvis. Myndighetsutövning mot enskilda karaktäriseras av beslut eller andra ensidiga åtgärder som ytterst är ett uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna. Myndighetsutövning behöver ha stöd i gällande rätt och befogenheten att utöva myndighet är därför alltid fastställd i en författning i Sverige. Den rättsliga grunden myndighetsutövning som grund för att behandla personuppgifter kan tillämpas av alla personuppgiftsansvariga

Prop. 2021/22:155 som har tilldelats myndighetsutövande befogenheter (prop. 2017/18:105 s. 62 och 63).

Ovanstående kommer till uttryck i 2 kap. 2 § dataskyddslagen, där det anges att personuppgifter får behandlas med stöd av artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning, om behandlingen är nödvändig som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning enligt lag eller annan författning.

#### *Närmare om den rättsliga grunden rättslig förpliktelse*

En behandling av personuppgifter är tillåten om den är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige. För att denna grund ska kunna tillämpas krävs, i likhet med de rättsliga grunderna utförande uppgift av allmänt intresse och myndighetsutövning, att den rättsliga förpliktelsen är fastställd i unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av samt att unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt uppfyller ett mål av allmänt intresse och är proportionell mot det legitima mål som eftersträvas (artikel 6.1 c och artikel 6.3 dataskyddsförordningen).

När personuppgiftsbehandlingen grundar sig på en rättslig förpliktelse ska syftet med behandlingen fastställas i den rättsliga grunden (artikel 6.3). I propositionen Ny dataskyddslag anges att detta krav torde innebära att en förpliktelse inte kan läggas till grund för behandling av personuppgifter om syftet med behandlingen inte framgår. Det ska vara möjligt för såväl den personuppgiftsansvarige som den registrerade att förstå varför behandlingen av personuppgifter ska ske. Detta kan exempelvis ske genom en författning som anger att en näringsidkare i en viss situation är skyldig att lämna uppgifter till en myndighet eller en domstol (se prop. 2017/18:105 s. 54). Med detta får förstås att ändamålet med personuppgiftsbehandling som grundar sig på rättslig förpliktelse bör framgå av det sammanhang där den rättsliga förpliktelsen fastställs.

Ovanstående kommer till uttryck i 2 kap. 1 § dataskyddslagen där det anges att personuppgifter får behandlas med stöd av artikel 6.1 c i EU:s dataskyddsförordning, om behandlingen är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige ska kunna fullgöra en rättslig förpliktelse som följer av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning.

#### *Behandling av vissa kategorier av uppgifter och av personnummer*

När det gäller vissa typer av uppgifter ställs det särskilt höga krav i dataskyddsförordningen för att de ska få behandlas. Enligt artikel 9.1 är det förbjudet att behandla uppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening samt genetiska uppgifter, biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, uppgifter om hälsa och uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning. Sådana uppgifter benämns i dataskyddsförordningen särskilda kategorier av personuppgifter. I dataskyddslagen benämns de i stället känsliga personuppgifter (3 kap. 1 §).

Det finns undantag från förbudet i artikel 9.2 a–j. Av artikel 9.2 g följer att behandling av känsliga personuppgifter får utföras om behandlingen är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, på grundval av

unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, vilken ska stå i proportion till det eftersträvade syftet, vara förenligt med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehålla bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen. Enligt dataskyddslagen får en myndighet behandla känsliga personuppgifter med stöd av artikel 9.2 g i EU:s dataskyddsförordning 1. om uppgifterna har lämnats till myndigheten och behandlingen krävs enligt lag, 2. om behandlingen är nödvändig för handläggningen av ett ärende, eller 3. i annat fall, om behandlingen är nödvändig med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse och inte innebär ett otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet (3 kap. 3 § första stycket dataskyddslagen). Vid sådan behandling är det förbjudet att utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter (3 kap. 3 § andra stycket dataskyddslagen).

Behandling av nationella identifikationsnummer regleras i artikel 87 i dataskyddsförordningen. Enligt den artikeln får medlemsstaterna närmare bestämma på vilka särskilda villkor ett nationellt identifikationsnummer eller något annat vedertaget sätt för identifiering får behandlas. Ett nationellt identifikationsnummer eller ett annat vedertaget sätt för identifiering ska i sådana fall endast användas med iakttagande av lämpliga skyddsåtgärder för de registrerades rättigheter och friheter enligt dataskyddsförordningen. Enligt 3 kap. 10 § dataskyddslagen får personnummer och samordningsnummer behandlas utan samtycke endast när det är klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen, vikten av en säker identifiering eller något annat beaktansvärt skäl.

#### *Behandling av personuppgifter som rör lagöverträdelse*

Av artikel 10 dataskyddsförordningen följer att uppgifter om lagöverträdelse får behandlas om det sker under kontroll av myndighet. Regeringen har i proposition Ny dataskyddslag (prop. 2017/18:105) bedömt att det innebär att myndigheter inte behöver uttryckligt stöd i föreskrifter eller särskilda beslut för att behandla uppgifter som rör lagöverträdelse (s. 99). Det har införts en bestämmelse i 3 kap. 8 § dataskyddslagen som förtydligar att myndigheter får behandla sådana uppgifter som avses i artikel 10 dataskyddsförordningen.

#### *Närmare om den föreslagna lagregleringen och den personuppgiftsbehandling som förslaget ger upphov till*

Den föreslagna lagen om in- och utpasseringskontroller vid högskoleprovet innebär att det införs en möjlighet att genomföra kontroll med kroppsvisitation av provdeltagare vid inpassering till eller utpassering från en lokal där högskoleprovet genomförs (in- och utpasseringskontroller), se avsnitt 6.4.1. Det föreslås att den myndighet som regeringen bestämmer ska besluta om och ansvara för genomförandet av kontrollerna, åtgärder mot provdeltagare som vägrar att genomgå in- eller utpasseringskontroller och åtgärder som avser omhändertagna föremål (avsnitt 6.4.3, 6.4.6 och 6.4.7). En provdeltagare som vägrar att genomgå en in- eller utpasseringskontroll ska nekats tillträde till den lokal där provet genomförs under provdagens återstående provpass och inte få något resultat på provet. En provdeltagare som vägrar genomgå en utpasseringskontroll ska även stängas

Prop. 2021/22:155 av från deltagande i provet under en period av två år från tidpunkten för kontrollen. Beslut om att en provdeltagare inte ska få något resultat på provet eller bli avstängd från deltagande i provet under en period av två år ska inte fattas om det finns synnerliga skäl och ska kunna överklagas till Överklagandenämnden för högskolan (avsnitt 6.4.6. och 6.4.8). Med synnerliga skäl avses t.ex. att en provdeltagare inte kan genomgå en in- eller utpasseringskontroll på grund av ett akut och allvarligt insjuknande. Den som utför en in- eller utpasseringskontroll får från en provdeltagare omhändertata ett elektroniskt hjälpmedel som kan befaras komma till användning eller ha använts vid fusk på högskoleprovet och som påträffas vid en in- eller utpasseringskontroll. Omhändertagande får även göras av delar av sådan utrustning. Ett bevis om att ett föremål omhändertagits ska utfärdas, om provdeltagaren begär det. Ett föremål som har omhändertagits ska återlämnas till provdeltagaren senast när provdagen är slut. Om ett omhändertaget föremål bedöms kunna tas i beslag enligt 27 kap. 1 § rättegångsbalken, ska den ansvariga myndigheten eller den som den utser dock skyndsamt anmäla omhändertagandet till Polismyndigheten. Omhändertagandet får i dessa fall bestå till dess att frågan om föremålet ska tas i beslag har prövats. Omhändertagandet ska i ett sådant fall dokumenteras (avsnitt 6.4.7).

I avsnitt 6.4.5 behandlas frågan om genomförande av in- eller utpasseringskontroll när det gäller provdeltagare som har behov av hjälpmedel som kompenserar för en funktionsnedsättning och som kan ge utslag i en metalldetektor eller annan sådan utrustning. Det finns idag rutiner för den som har en funktionsnedsättning och därför är i behov av anpassning av provet. Enligt dessa rutiner kan provdeltagaren i sådana fall kontakta den myndighet som han eller hon har anmält sig som provdeltagare till och styrka behovet av anpassning av provet med läkarintyg eller motsvarande, senast sista anmälningssdag. På motsvarande sätt bör den som har behov av hjälpmedel som kompenserar för en funktionsnedsättning som kan ge utslag i en metalldetektor eller annan utrustning ha möjlighet att kontakta den myndighet som ansvarar för kontrollerna och styrka behovet av hjälpmedel med läkarintyg eller motsvarande intyg eller utlåtande. Uppgiften om vem som har ett sådant hjälpmedel kan då förmedlas till den personal som ska utföra kontrollen så att de är förberedda på att det finns provdeltagare som är i behov av ett sådant hjälpmedel. Personalen kan då hantera situationen på ett diskret sätt. Som anges i avsnitt 6.3 och 6.4.5 kommer den myndighet som ska besluta om och ansvara för genomförandet av in- och utpasseringskontroller att behöva meddela verkställighetsföreskrifter avseende genomförande av sådana kontroller. Sådana föreskrifter bör även omfatta rutiner för nu aktuella fall.

Kroppsvsitation vid in- och utpasseringskontroller innebär inte någon behandling av personuppgifter, såvida det inte rör sig om provdeltagare som har behov av hjälpmedel som kompenserar för deras funktionsnedsättning då viss behandling av känsliga personuppgifter om hälsa kan komma att behöva behandlas inför en sådan kontroll på det sätt som anges ovan.

Genomförda kontroller kommer inte att dokumenteras på individnivå, såvida det inte finns skäl att fatta beslut om att en provdeltagare inte ska få något resultat på provet eller bli avstängd från deltagande i provet under en period av två år. Idag finns det rutiner för förfarande när UHR ska fatta

beslut om att en provdeltagare inte ska få något resultat på provet eller bli avstängd från deltagande i provet under två år på grund av att han eller hon har försökt vilseleda vid provet. Enligt nuvarande rutiner ska den myndighet som genomför provet genom provledaren upprätta en anmärkningslapp och beskriva det inträffade. Provledaren informerar provdeltagaren om att en anmärkning kommer att lämnas till UHR och beskriver den uppkomna situationen så detaljerat som möjligt. Provdeltagaren har då möjlighet att anföra sin syn på det inträffade. Den huvudansvarige provhandläggaren ansvarar för att en utredning genomförs och att ett skriftligt underlag om det inträffade lämnas till UHR. Det bör skapas motsvarande rutiner för det förfarande då den ansvariga myndigheten för in- och utpasseringskontroller ska fatta beslut om att en provdeltagare inte ska få något resultat på provet eller bli avstängd från deltagande i provet under en period av två år på grund av vägran att genomgå en in- eller utpasseringskontroll. Som anges i avsnitt 6.3 kommer den myndighet som ska besluta om och ansvara för genomförandet av in- och utpasseringskontroller att behöva meddela verkställighetsföreskrifter avseende genomförande av sådana kontroller. Sådana föreskrifter bör även omfatta rutiner för nu aktuella fall. De personuppgifter som kommer att behöva behandlas då är namn, personnummer, eventuellt kontaktuppgifter, en beskrivning av provdeltagarens agerande samt eventuella personuppgifter som provdeltagaren lämnar.

Den nya lagen kan vidare hos den ansvariga myndigheten medföra en utökad behandling av samma slags personuppgifter som UHR redan behandlar idag när sanktioner blir aktuella enligt UHR:s föreskrifter för att en provdeltagare har överträtt UHR:s ordningsföreskrifter eller när en provdeltagare genom användning av otillåtna hjälpmedel eller på annat sätt har försökt vilseleda vid högskoleprovet, dvs. namn, personnummer, kontaktuppgifter, uppgifter om provdeltagarens agerande och eventuella personuppgifter som denne har lämnat. Om en provdeltagare åberopar att beslut om att provdeltagaren inte ska få något resultat på provet och beslut om att provdeltagaren ska bli avstängd från deltagande i provet under en period av två år inte bör fattas därför att det finns synnerliga skäl kan därutöver känsliga personuppgifter om hälsa behöva behandlas.

Den myndighet som ansvarar för in och utpasseringskontroller vid högskoleprovet ansvarar också för omhändertagande, förvaring och återlämnande av omhändertagna föremål och för anmälan till Polismyndigheten om ett omhändertaget föremål bedöms kunna tas i beslag enligt 27 kap. 1 § rättegångsbalken. För att utföra dessa uppgifter kommer den ansvariga myndigheten att behöva behandla uppgifter om namn, personnummer, kontaktuppgifter, en redogörelse för provdeltagarens agerande och eventuella personuppgifter som denne har lämnat.

Även ärenden om överklagande innefattar behandling av personuppgifter. ÖNH prövar idag överklaganden av olika beslut som fattas av lärosäten och behandlar personuppgifter för det ändamålet. Personuppgifter som behandlas är uppgifter om identitet som namn och personnummer och uppgifter om klagandens agerande samt eventuella personuppgifter som denne har lämnat. Prövning av beslut som föreslås i den nya lagen kommer att utgöra ett nytt ärendeslag hos ÖNH och behandling av personuppgifter kommer att ske på samma sätt som idag för övriga ärenden. Eventuellt tillkommande uppgifter är känsliga personuppgifter om hälsa om en prov-

Prop. 2021/22:155 deltagare har åberopat synnerliga skäl och den ansvariga myndigheten ändå har fattat beslut att han eller hon inte ska få något resultat på provet eller bli avstängd från deltagande i provet under en period av två år.

## 8.2 Ytterligare rättsligt stöd för behandling av personuppgifter behövs inte

**Regeringens bedömning:** Den behandling av personuppgifter som förslaget om en ny lag om in- och utpasseringskontroller vid högskoleprovet ger upphov till är förenlig med EU:s dataskyddsförordning. Den befintliga reglering som finns på personuppgiftsområdet utgör tillräcklig reglering för den personuppgiftsbehandling som med anledning av förslaget kan komma att ske hos den ansvariga myndigheten, Universitets- och högskolerådet och Överklagandenämnden för högskolan.

Det behöver inte införas någon ytterligare reglering för denna behandling.

**Utredningens bedömning:** Utredningen har inte analyserat frågan om personuppgiftsbehandling.

**Remissinstanserna** har inte lämnat några synpunkter om personuppgiftsbehandling.

Som nämnts i avsnitt 3 har ett antal myndigheter och organisationer beretts tillfälle att yttra sig över ett utkast till lagrådsremiss som överensstämmer med regeringens bedömning i detta avsnitt.

*Integrationsskyddsmyndigheten* hänvisar till sitt rättsliga ställningstagande om personuppgifter som rör lagöverträdelse. Myndigheten framhåller också behovet av att i samband med en bedömning om det rättsliga stödet för behandling av personuppgifter specificera de personuppgifter som kan vara aktuella att behandla med anledning av den föreslagna regleringen.

### Skälen för regeringens bedömning

*Personuppgifter som rör hjälpmedel som kompenserar för en funktionsnedsättning och som kan ge utslag vid en in- och utpasseringskontroll*

Som framgår av avsnitt 8.1 kan den myndighet som beslutar om och ansvarar för genomförandet av in- och utpasseringskontroller vid högskoleprovet behöva behandla känsliga personuppgifter om hälsa, om en provdeltagare som har behov av hjälpmedel som kompenserar för hans eller hennes funktionsnedsättning och som kan ge utslag i en metalldetektor eller annan sådan utrustning kontaktar den ansvariga myndigheten före provet. Personuppgifter bör i sådana fall behandlas i enlighet med de föreskrifter om rutiner för genomförande av in- och utpasseringskontroller som den ansvariga myndigheten har meddelat och som bör omfatta rutiner för nu aktuella fall. Personuppgifter som kan bli aktuella att behandla är t.ex. uppgifter om vilken typ av hjälpmedel det är fråga om.

Enligt artikel 9.2 g dataskyddsförordningen får känsliga personuppgifter behandlas om behandlingen är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella

rätt, vilken ska stå i proportion till det eftersträvade syftet, vara förenligt med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehålla bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen.

Det kan inledningsvis konstateras att det är frivilligt att delta i högskoleprovet och att kontakten och uppgiftslämnandet kommer att initieras av provdeltagaren. Förfarandet och därmed personuppgiftsbehandlingen kommer att ske i enlighet med av den ansvariga myndigheten meddelade föreskrifter, dvs. i enlighet med nationell rätt. Syftet med sådana föreskrifter är att underlätta för provdeltagaren vid genomförande av in- och utpasseringskontrollen så att kontrollen blir så lite ingripande och så respektfull och diskret som möjligt. Att enskilda får möjlighet att göra högskoleprovet bedöms vara ett viktigt allmänt intresse. Som framgår av avsnitt 6.3 används högskoleprovet för att rangordna sökande till högskoleutbildningar där det finns fler sökande än platser. Den som av något skäl inte har tillräckligt konkurrenskraftiga gymnasiebetyg för att kunna antas till sin önskade utbildning får genom högskoleprovet en andra chans. Högskoleprovet är ett av de medel som används i arbetet mot social snedrekrytering till högskolestudier. På övergripande nivå finns strategiska överväganden bakom detta. Befolkningens uppnådda utbildningsnivå ses som ett mått på hur framstående Sverige är som kunskaps- och forskningsnation och utbildning och forskning driver på samhällets modernisering och förnyelse. Strävan mot en högre utbildningsnivå har också betydelse för individen. Utbildning vidgar vyer, bidrar till personlighetsutveckling och ger bättre förutsättningar att möta vår tids stora utmaningar och snabba förändringar i livsvillkor. Utbildning är vidare en avgörande förutsättning för att befästa demokratin och utjämna olikheter i fördelningen av välfärd, inflytande och möjligheter att aktivt delta i samhället. Att komma in – eller att inte komma in – på en högskoleutbildning får därmed mycket stor betydelse för den enskilda individen. I avsnitt 6.3 redovisas också en bedömning att ett införande av in- och utpasseringskontroller vid högskoleprovet, som syftar till att motverka fusk vid högskoleprovet och ytterst till att upprätthålla provets legitimitet, är förenligt med RF:s skydd mot kroppsvisitation (2 kap. 6 § första stycket RF) och med Europakonventionen om mänskliga rättigheter. Med hänsyn till att det är frivilligt att delta i högskoleprovet bedöms den behandling av känsliga personuppgifter om hälsa som bedöms nödvändig för att en enskild som har behov av ett hjälpmedel för att kompensera för en funktionsnedsättning ska kunna genomgå en in- eller utpasseringskontroll vid högskoleprovet stå i proportion till de eftersträvade syftena att motverka fusk vid högskoleprovet och ytterst upprätthålla högskoleprovets legitimitet samt att se till att genomförandet av in- eller utpasseringskontrollen blir så lite ingripande och så respektfull och diskret som möjligt. Den ansvariga myndigheten kommer att kunna behandla de känsliga personuppgifterna med stöd av 3 kap. 3 § första stycket dataskyddslagen. Enligt den bestämmelsen får en myndighet behandla känsliga personuppgifter med stöd av artikel 9.2 g i EU:s dataskyddsförordning bl.a. om uppgifterna har lämnats till myndigheten och behandlingen krävs enligt lag (t.ex. när inkomna handlingar behöver diarieföras) och om behandlingen är nödvändig för handläggningen av ett ärende. Vid sådan behandling som enbart sker med stöd av denna bestämmelse är det förbjudet att

Prop. 2021/22:155 utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter (3 kap. 3 § andra stycket dataskyddslagen). Det bedöms vara en lämplig och särskild åtgärd för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen. Myndigheten kommer också att ha stöd för att behandla provdeltagarens personnummer i 3 kap. 10 § dataskyddslagen.

Sammantaget bedöms den behandling av personuppgifter som kommer att behöva ske i nu aktuella fall vara förenlig med dataskyddsregelverket. Regelverket bedöms inte behöva kompletteras.

#### *Sanktioner när en person vägrar att genomgå en in- eller utpasseringskontroll*

Som framgår av avsnitt 6.4.3 och 6.4.6 ska den myndighet som regeringen bestämmer fatta beslut om att neka provresultat för en provdeltagare som vägrar att genomgå en in- eller utpasseringskontroll och stänga av en provdeltagare som vägrar att genomgå en utpasseringskontroll från möjligheten att göra högskoleprovet under en period om två år, om det inte finns synnerliga skäl. Myndigheten kommer att fatta ovan nämnda beslut med stöd av den föreslagna lagen. Det handlar således om en uppgift av allmänt intresse som kommer att vara fastställd i nationell rätt. Beslutsfattandet kommer också att utgöra myndighetsutövning mot enskild och vara en rättlig förpliktelse för myndigheten.

Enligt art. 6.3 ska – utöver att de rättsliga grunderna rättslig förpliktelse, uppgift av allmänt intresse och myndighetsutövning ska fastställas i enlighet med unionsrätten eller nationell rätt – syftet med behandlingen fastställas i den rättsliga grunden eller vara nödvändigt för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. Unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt ska vidare uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas.

Universitets- och högskolerådet (UHR) fattar redan idag med stöd av 7 kap. 21 a högskoleförordningen och sina egna föreskrifter beslut om att inte meddela provresultat för provdeltagare som bryter mot UHR:s ordningsföreskrifter för högskoleprovet genom att t.ex. ha otillåtna hjälpmedel på provet och att stänga av provdeltagare som genom användning av otillåtna hjälpmedel eller på annat sätt försöker vilseleda vid högskoleprovet från högskoleprovet i två år (se avsnitt 5). Personuppgifter som behandlas vid denna typ av ärenden är identitetsuppgifter som namn och personnummer, kontaktuppgifter, uppgifter om provdeltagarens agerande och eventuella uppgifter som provdeltagaren själv lämnar. Förslaget om en ny lag om in- och utpasseringskontroller vid högskoleprovet innebär att det tillkommer ytterligare en grund för sådana beslut om sanktioner som UHR meddelar. Om provdeltagaren hävdar att det föreligger synnerliga skäl för att inte fatta beslut om uteblivet provresultat eller avstängning kan behandling av känsliga personuppgifter om hälsa också tillkomma.

Syftet med in- och utpasseringskontroller är att motverka fusk på högskoleprovet. In- och utpasseringskontroller, så som de föreslås utformas i denna proposition, bedöms i avsnitt 6.3 tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och även i övrigt vara förenliga med RF:s skydd mot kroppsvsitation (2 kap. 6 § första stycket RF) och



med Europakonventionen om mänskliga rättigheter. Av avsnitt 6.4.6 framgår att regeringen bedömer att det krävs kännbara sanktioner mot en vägran att genomgå en in- eller utpasseringskontroll vid högskoleprovet för att sådana kontroller ska vara verkningsfulla. Utan sådana sanktioner är det inte sannolikt att in- och utpasseringskontroller skulle ha den eftersträvade effekten att minska fusk på högskoleprovet. Syftet med behandlingen av personuppgifterna framgår av de föreslagna bestämmelserna. Behandlingen bedöms vara nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse och nödvändig som ett led i myndighetsutövning. Sanktionerna bedöms vidare uppfylla mål av allmänt intresse, dvs. att motverka fusk på högskoleprovet och ytterst att upprätthålla högskoleprovets legitimitet. Med hänsyn till att det är frivilligt att delta i högskoleprovet bedöms vidare sanktionerna vara proportionella mot det legitima mål som eftersträvas, dvs. att motverka fusk på högskoleprovet och ytterst att upprätthålla högskoleprovets legitimitet. Den ansvariga myndigheten kommer att ha stöd för sin personuppgiftsbehandling i 2 kap. 1 och 2 §§ och 3 kap. 10 §§ dataskyddslagen.

När det gäller behandling av känsliga personuppgifter i de fall provdeltagaren hävdar att det föreligger synnerliga skäl för att myndigheten inte ska fatta beslut om uteblivet provresultat eller avstängning, har regeringen ovan konstaterat att det anses vara ett viktigt allmänt intresse att enskilda kan göra högskoleprovet. Det anses också vara ett viktigt allmänt intresse att enskilda kan konkurrera på lika villkor och att högskoleprovets legitimitet inte skadas genom fuskande provdeltagare, se vidare de skäl som anförs i avsnitt 6.3 när det gäller in- och utpasseringskontrollernas förenlighet med RF:s skydd mot kroppsvisitation. Med hänsyn till att det är frivilligt att delta i högskoleprovet bedöms den behandling av känsliga personuppgifter om hälsa som bedöms nödvändig, om den enskilde åberopar synnerliga skäl för att myndigheten inte ska besluta nu aktuella sanktioner, stå i proportion till de eftersträvade syftena att ge enskilda lika möjligheter att göra högskoleprovet, att motverka fusk vid högskoleprovet och ytterst att upprätthålla högskoleprovets legitimitet. Den ansvariga myndigheten kommer att kunna behandla de känsliga personuppgifterna med stöd av 3 kap. 3 § första stycket dataskyddslagen. Bestämmelsen i 3 kap. 3 § andra stycket dataskyddslagen om att det vid sådan behandling som enbart sker med stöd av samma paragrafs första stycke är förbjudet att utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter, bedöms vara en lämplig och särskild åtgärd för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen.

Sammantaget bedöms den behandling av personuppgifter som kommer att behöva ske i nu aktuella fall vara förenlig med dataskyddsregelverket. Regelverket bedöms inte behöva kompletteras.

### *Överklagande av beslut om sanktioner*

Enligt den föreslagna lagen om in- och utpasseringskontroller vid högskoleprovet ska beslut om att neka provresultat för en provdeltagare som vägrar att genomgå en in- eller utpasseringskontroll och beslut om att stänga av en provdeltagare som vägrar att genomgå en utpasseringskontroll från möjligheten att göra högskoleprovet under en period om två år, kunna överklagas till Överklagandenämnden för högskolan (ÖNH).

Prop. 2021/22:155 Vid prövning av dessa beslut kommer ÖNH att behöva behandla samma personuppgifter som den myndighet som har fattat de överklagade besluten. Även ändamålet med behandlingen är detsamma och överprövningen sker med tillämpning av samma bestämmelser om sanktioner i den föreslagna lagen. Det handlar således även här om en uppgift av allmänt intresse som kommer att vara fastställd i nationell rätt. Beslutsfattandet kommer att utgöra myndighetsutövning mot enskild och vara en rättlig förpliktelse för ÖNH. Den analys som har gjorts ovan är således relevant även för den personuppgiftsbehandling som ÖNH kan komma att göra. När det gäller proportionalitetsbedömningen tillkommer att behandlingen av personuppgifter hos ÖNH också sker i syfte att tillgodose provdeltagarens intresse av att få det fattade beslut överprövat. Sammantaget bedöms den behandling av personuppgifter som kommer att behöva ske hos ÖNH vara förenlig med dataskyddsregelverket. Regelverket bedöms inte behöva kompletteras.

#### *Behandling av personuppgifter vid omhändertagande av föremål*

I avsnitt 6.4.7 föreslås att det i den nya lagen om in- och utpasseringskontroller vid högskoleprovet ska anges att den som utför en in- eller utpasseringskontroll ska få omhänderta ett elektroniskt hjälpmedel som kan befaras komma till användning eller ha använts vid fusk på högskoleprovet och som påträffas vid en in- eller utpasseringskontroll. Omhändertagande ska även få göras av delar av sådan utrustning. Föremål som har omhändertagits ska förvaras på ett betryggande sätt av den ansvariga myndigheten eller den som den utser (se avsnitt 6.4.3). Ett bevis om att ett föremål omhändertagits ska utfärdas om provdeltagaren begär det. Ett föremål som har omhändertagits ska återlämnas till provdeltagaren senast när provdagen är slut. Om ett omhändertaget föremål bedöms kunna tas i beslag enligt 27 kap. 1 § rättegångsbalken ska den person som den ansvariga myndigheten utser dock skyndsamt anmäla omhändertagandet till Polismyndigheten. Omhändertagandet får i dessa fall bestå till dess frågan om föremålet ska tas i beslag har prövats. Omhändertagandet ska i ett sådant fall dokumenteras skriftligt. Som anges i avsnitt 6.4.7 bör ett bevis om att ett föremål har omhändertagits innehålla datum och en hänvisning till lagen om in- och utpasseringskontroller vid högskoleprovet samt en beskrivning av föremålet. Oavsett om bevis har utfärdats eller inte bör provdeltagaren få en nummerbricka eller liknande, så att det inte sker någon förväxling när föremålet ska lämnas ut igen. I dessa fall behandlas således inte personuppgifter. Om ett omhändertaget föremål bedöms kunna tas i beslag enligt 27 kap. 1 § rättegångsbalken och omhändertagandet anmäls till Polismyndigheten behöver dock personuppgifter behandlas. De uppgifter som behöver behandlas av den ansvariga myndighet eller den som den utser med anledning av omhändertagna föremål är namn, personnummer, kontaktuppgifter, en redogörelse för provdeltagarens agerande och eventuella uppgifter som provdeltagaren lämnat, t.ex. en förklaring till det som har inträffat.

Av 27 kap. 1 § rättegångsbalken framgår att föremål får beslagtas bl.a. om de skäligen kan antas ha betydelse för utredning om brott, i nu aktuella fall brottet osann försäkran (15 kap. 10 § brottsbalken) och eventuellt anstiftan eller medhjälp till osann försäkran (23 kap. 4 § brottsbalken), se

avsnitt 4, 5 och 6.3. Enligt artikel 10 i dataskyddsförordningen får behandling av personuppgifter som rör fällande domar i brottmål och lagöverträdelser som innefattar brott eller därmed sammanhängande säkerhetsåtgärder enligt artikel 6.1 endast utföras under kontroll av en myndighet eller då behandling är tillåten enligt unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, där lämpliga skyddsåtgärder för de registrerades rättigheter och friheter fastställs. Enligt 3 kap. 8 § dataskyddslagen första stycket får personuppgifter som avses i artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning behandlas av myndigheter.

De uppgifter som den ansvariga myndigheten eller den som den utser kan komma att lämna till Polismyndigheten med anledning av omhändertagna föremål avser misstankar om ett konkret brott och har därför karaktär av personuppgifter som rör lagöverträdelser i den mening som avses i dataskyddsförordningen (se Integrationsmyndighetens rättsliga ställningstagande IMYRS 2021:1 – innebörden av begreppet ”personuppgifter som rör lagöverträdelser som innefattar brott” i artikel 10 i dataskyddsförordningen). Beslag är vidare ett straffprocessuellt tvångsmedel. Huruvida ett sådant tvångsmedel blir aktuellt är det dock inte den myndighet som ansvarar för åtgärder med omhändertagna föremål vid högskoleprovet som avgör. Den myndigheten eller den som den utser lämnar bara de uppgifter som behövs som underlag för en sådan bedömning till Polismyndigheten. Då det, oavsett hur högskoleprovet kommer att organiseras (jfr avsnitt 4), kommer att vara en myndighet som har i uppgift att göra en anmälan till Polismyndigheten kommer den att ha stöd för sin behandling av personuppgifter som rör lagöverträdelser i artikel 10 och 3 kap. 8 § dataskyddslagen.

En anmälan om omhändertagandet till Polismyndigheten är såväl en uppgift av allmänt intresse som en rättslig förpliktelse för den ansvariga myndigheten som är fastställd i nationell rätt. Syftet med anmälan framgår av bestämmelserna och behandlingen av personuppgifterna är nödvändig för att myndigheten ska kunna uppfylla sina skyldigheter. Med hänsyn till att det är frivilligt att delta i högskoleprovet bedöms behandlingen av personuppgifterna stå i proportion till det eftersträvade målet att motverka fusk på högskoleprovet och ytterst att upprätthålla provets legitimitet. Myndigheten kommer således att ha stöd för sin personuppgiftsbehandling i 2 kap. 1 och 2 §§ dataskyddslagen.

Sammantaget bedöms den behandling av personuppgifter som kommer att behöva ske i nu aktuella fall vara förenlig med dataskyddsregelverket. Regelverket bedöms inte behöva kompletteras.

### *Sammanfattande bedömning*

Sammantaget bedöms det inte finns något behov av ytterligare dataskyddsreglering med anledning av ovan nämnda behandlingar. Det åligger den personuppgiftsansvarige att beakta de grundläggande principerna i artikel 5 om ändamålsbegränsning, uppgiftsminimering och lagringsminimering (artiklarna 5.1 b, 5.1 c och 5.1 e i dataskyddsförordningen). Om myndigheterna ska spara uppgifter i elektronisk form måste även den grundläggande principen om integritet och konfidentialitet (5.1 f i dataskyddsförordningen) och bestämmelserna om säkerhet för personuppgifter (artikel 32 i dataskyddsförordningen) beaktas.

**Regeringens förslag:** Den nya lagen om in- och utpasseringskontroller vid högskoleprovet, ändringen i lagen om ordningsvakter och ändringen i offentlighets- och sekretesslagen ska träda i kraft 1 juli 2023.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer inte med regeringens förslag. Utredningen föreslår att de nya bestämmelserna ska träda i kraft den 1 september 2020 och tillämpas första gången på deltagande i högskoleprov som sker efter ikraftträdandet.

**Remissinstanserna:** Majoriteten av remissinstanserna har inga invändningar mot utredningens förslag om ikraftträdandedatum. De remissinstanser som uttalar sig tycker att tidsplanen är för snäv, bl.a. *Karolinska institutet*, *Göteborgs universitet*, *Högskolan i Gävle*, *Högskolan i Halmstad* och *Sveriges universitets- och högskoleförbund*. *Högskolan i Skövde* föreslår att ikraftträdande ska ske ett år efter beslutet är taget och ska tillämpas första gången på deltagande till högskoleprov som sker efter ikraftträdandet. *Lunds universitet* anser att förslaget bör träda i kraft först till provomgången våren 2021. *Universitets- och högskolerådet (UHR)* anser att tidsramen är alltför kort för att realisera genomförandet av kontrollerna till den föreslagna tidpunkten. Att regelverket som sådant träder i kraft det föreslagna datumet har UHR inga synpunkter på. Tidpunkten för införandet behöver dock med nödvändighet vara längre fram än höstprovet 2020. En realistisk tidpunkt för införandet av kontroller är enligt UHR till högskoleprovet hösten 2021.

**Skälen för regeringens förslag:** Regeringen anser att föreslagna åtgärder bör införas så fort som möjligt för att motverka fusk vid högskoleprovet. Det krävs för provets legitimitet som en del av tillträdessystemet till högskolan. Samtidigt pågår en översyn av hur provet ska organiseras och UHR och lärosätena behöver ges tillräcklig tid för de förberedelser som behövs innan kontrollerna kan utföras i skarpt läge. Med hänsyn till detta föreslår regeringen att bestämmelserna ska träda i kraft den 1 juli 2023. Det innebär att bestämmelserna i praktiken kan tillämpas först vid högskoleprovet hösten 2023.

De nya bestämmelserna ersätter inte några nu gällande bestämmelser och därmed finns inget behov av några övergångsbestämmelser.

## 10 Konsekvenser

### 10.1 Konsekvenser för provdeltagare

Förslaget innebär att kontroller av provdeltagare med in- och utpasseringskontroll kommer att ske i samband med högskoleprovet. Kontrollerna kommer att genomföras genom kroppsvsitation. Därigenom kan de uppfattas som både integritetskränkande och störande för provdeltagarna. Som framgår av avsnitt 6 bedöms dock dessa kontroller vara nödvändiga och befogade för att förhindra fusk vid högskoleprovet och ingreppet i prov-

deltagarnas personliga integritet bedöms vara proportionerligt i förhållande till vad som står att vinna med åtgärderna. De kontroller som genomförs kan leda till att fler provdeltagare än tidigare blir föremål för sanktioner. Regeringens bedömning är emellertid att förekomsten av kontroller kommer att ha en avskräckande effekt som också innebär att efterlevnaden av Universitets- och högskolerådets (UHR) ordningsföreskrifter stärks. Regeringen bedömer att färre provdeltagare kommer att ta lättvindigt på ordningsföreskrifterna när in- och utpasseringskontroller införs. Med andra ord kommer färre provdeltagare att glömma att stänga av och lämna sin mobiltelefon på anvisad plats när man är medveten om de säkerhetsåtgärder som vidtagits och att man kan bli föremål för en utpasseringskontroll. Detta innebär i sin tur att moment som skulle kunna upplevas som störande för andra provdeltagare, som t.ex. att en telefon ringer, kommer att minska i omfattning. Kontrollerna bedöms alltså bidra till att en bättre ordning upprätthålls under högskoleprovet. Det är också det stora flertalet av provdeltagarna, dvs. de som inte fuskar, som gynnas av den effekt som åsyftas med in- och utpasseringskontroller, dvs. att fusk vid högskoleprovet med elektroniska hjälpmedel förhindras.

De kontroller som föreslås kan upplevas som särskilt ingripande och känsliga för vissa grupper av personer. Det kan t.ex. handla om personer med funktionsnedsättningar som är i behov av proteser eller andra hjälpmedel som kompenserar för en funktionsnedsättning, om de orsakar utslag vid kontroll med detektionsutrustning. Det kan också handla om personer med slöja eller andra huvudbonader. För att minimera integritetsintrånget föreslår regeringen att kroppsvisitation som genomförs på annat sätt än med metalldetektor eller liknande anordning och som inte avser föremål som provdeltagaren har med sig endast ska få utföras av en person som är av samma kön som provdeltagaren samt att en kroppsvisitation av mer betydande omfattning ska genomföras avskilt, t.ex. bakom uppställda skärmar. En sådan kroppsvisitation ska också ske i vittnes närvaro, om den ska undersökas begär det och det kan ske utan större omgång. Vittnet ska vara av samma kön som provdeltagaren. Det finns idag rutiner för den som har en funktionsnedsättning och därför är i behov av anpassning av provet. Enligt dessa rutiner kan provdeltagaren i sådana fall kontakta den myndighet som han eller hon har anmält sig som provdeltagare till och styrka behovet av anpassning av provet med läkarintyg eller motsvarande, senast sista anmälningssdag. På motsvarande sätt bör den som har behov av ett hjälpmedel som kompensation för en funktionsnedsättning som kan ge utslag i en metalldetektor eller annan utrustning som kan komma att användas i kontrollerna ha möjlighet att ta kontakt med den myndighet som regeringen bestämmer ska ansvara för kontrollerna och styrka behovet av hjälpmedel. Som framgår av avsnitt 6.4.5 kan uppgiften om vem som har ett sådant hjälpmedel då förmedlas till den personal som ska utföra kontrollen så att de är förberedda på att det finns provdeltagare som är i behov av hjälpmedel. Personalen är då förberedd på vilka provdeltagare som har sådana hjälpmedel som kan ge utslag vid kontrollen, och kan hantera situationen på ett diskret sätt. Genom förberedelse och tydliga rutiner torde den myndighet som ansvarar för in- och utpasseringskontroller kunna undvika att provdeltagare med behov hjälpmedel som kompensation för en funktionsnedsättning känner sig utpekade eller upplever kontrollsituationen som särskilt kränkande. Det är av yttersta vikt att

Prop. 2021/22:155 kontrollerna utöver att kunna genomföras avskilt utformas på ett sådant sätt att intrånget i den personliga integriteten blir så litet som möjligt och att alla provdeltagare som kontrolleras behandlas med största möjliga respekt.

*Konsekvenser i förhållande till FN:s konvention om barnens rättigheter och FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning*

FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen), är svensk lag sedan den 1 januari 2020 (lag [2018:1197] om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter). Barnkonventionen omfattar personer upp till 18 år. Enligt 7 kap. 21 § högskoleförordningen ska den som vill delta i högskoleprovet ha fyllt eller fylla 18 år det kalenderår då provet genomförs. Den som börjar gymnasieskolan tidigare än det kalenderår då han eller hon fyller 16 år får delta i högskoleprovet första gången vårterminen då han eller hon går i årskurs 2.

Regeringen anser, som har behandlats i avsnitt 6.4.2, att det är känsligt att utsätta barn, särskilt de som är under 15 år, för integritetsintrång i form av kontroller med kroppsvisitation. Personer som är under 15 år föreslås därför vara undantagna från att genomgå in- eller utpasseringskontroller med kroppsvisitation. In- och utpasseringskontroller kommer att innebära samma positiva konsekvenser för deltagare under 18 år som för övriga, dvs. att fusk kan förhindras, att provets legitimitet kan öka och att ordningen vid provet förbättras.

Personer med funktionsnedsättning kan vara en sådan grupp för vilken en kroppsvisitation upplevs som särskilt ingripande och känsligt. Det är därför viktigt att kontrollerna kan genomföras avskilt och utformas så att intrånget i den personliga integriteten blir så litet som möjligt och att alla provdeltagare som kontrolleras behandlas med största möjliga respekt. Detta utvecklas ovan.

Regeringen bedömer att förslagen är förenliga med såväl FN:s konvention om barnens rättigheter och FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

## 10.2 Konsekvenser för staten

### 10.2.1 Konsekvenser för den myndighet som ska ansvara för in- och utpasseringskontroller

Som framgår av avsnitt 6.4.3 anser regeringen att kontrollerna utgör en ingripande åtgärd och att det därför är av stor vikt att de genomförs på ett enhetligt och likvärdigt sätt utifrån strikta riktlinjer för att skydda provdeltagarnas rättssäkerhet. Dessutom förutsätter planeringen av kontrollerna en nationell överblick för att säkerställa att kontroller genomförs i den omfattning som behövs för att syftet med kontroller ska uppnås. Regeringen föreslår därför i nämnda avsnitt att det ska anges i den nya lagen att det är den myndighet som regeringen bestämmer som ska besluta om och ansvara för genomförandet av in- eller utpasseringskontroller. Som framgår av avsnitt 4 pågår vidare en översyn av organisationen för hög-

skoleprovet. Det föreslås i betänkandet Högskoleprovets organisation och styrning (SOU 2021:72) bl.a. att ansvaret för genomförande av högskoleprovet ska flyttas permanent från universitet och högskolor till UHR. Betänkandet bereds för närvarande i Regeringskansliet.

För den myndighet som får uppdraget att besluta om och ansvara för genomförandet av in- och utpasseringskontroller innebär förslaget helt nya arbetsuppgifter. Varken Universitets- och högskolerådet (UHR) eller de universitet och högskolor som hittills har ansvarat för att genomföra högskoleprovet har haft liknande uppgifter tidigare. Kontrollerna ligger långt ifrån myndigheternas nuvarande uppdrag och kommer att kräva delvis ny kompetens och nya arbetssätt. Det är även viktigt att den personal som ska medverka vid kontrollerna får utbildning. Den övergripande uppgiften, nämligen att motverka fusk vid högskoleprovet, är mycket angelägen.

In- och utpasseringskontroller med kroppsvisitation ska enligt förslaget utföras av en polisman eller en ordningsvakt som förordnats av Polismyndigheten. Det är dock högst osannolikt att polisresurser ska komma att behöva användas för in- och utpasseringskontroller vid högskoleprovet. Manuell kroppsvisitation får enligt förslaget endast genomföras av en person som är av samma kön som den som visiteras. Detta innebär att personal av båda könen måste finnas tillgänglig vid kontrollen. En in- eller utpasseringskontroll till en provlokal måste alltså genomföras av minst två särskilt utsedda personer. Vid provlokaler med många provdeltagare måste bemanningen givetvis vara högre så att några team kan göra flera parallella kontroller. Användning av ordningsvakter har upphandlats och ingår i ett statligt ramavtal och används här för att uppskatta personalkostnaden. Leverantörer och priser framgår av ramavtalet. Golv- respektive takpris för en ordningsvakt är 313,82 konor respektive 784,55 kronor per timme. Eftersom högskoleprovet skrivs på en lördag eller söndag tillkommer kostnad för ob-ersättning på ca 50 kronor per timme. Den totala kostnaden uppgår alltså till mellan ca 370 och 840 kronor per timme. Då det som nämns ovan krävs två personer för att genomföra en kontroll blir kostnaden per kontroll 740 till 1 680 kronor. Ytterligare kostnader som kan tillkomma vid anlitande av vaktbolag är framkörningsavgift. Sådan avgift varierar beroende på varifrån aktuella vakter utgår och på vilka orter kontroller ska genomföras. Dessa kostnader har därför inte tagits med i beräkningen. De kan dock bli relativt höga i de fall man väljer att genomföra kontroller på provorter som kan förmodas vara avlägsna från var personer med adekvat utbildning normalt finns. Två personer bör i genomsnitt kunna kontrollera en provdeltagare under en minut. För att det ska finnas tidsmässiga marginaler och för att inte riskera att försena eller förlänga provdagen är bedömningen att två personer vid en in- eller utpassering kan kontrollera högst 30 provdeltagare. Om två procent av provdeltagarna skulle kontrolleras skulle personalkostnaden uppgå till mellan 33 300 och 75 600 kronor. Med tanke på framkörningsavgifter och andra eventuella oförutsedda utgifter kan det behövas ett ekonomiskt utrymme på i vart fall 100 000 kronor för detta ändamål.

Kroppsvisitation bör i första hand utföras med metalldetektorer. Sådan utrustning ingår för närvarande inte i något ramavtal utan måste hyras i särskild ordning. Kostnaden för att hyra en handhållen metalldetektor uppgår till ca 350 kronor per dygn. Eftersom högskoleprovet skrivs på en

Prop. 2021/22:155    lördag eller söndag beräknas kostnader för hyra i tre dygn, alltså 1 050 kronor per kontroll som genomförs av två personer. Kostnaden för att hyra metalldetektorer i sådan omfattning att t.ex. två procent av de anmälda provdeltagarna kan kontrolleras uppgår till ca 48 000 kronor. Med eventuella oförutsedda utgifter beräknas 50 000 kronor. Manuell kroppsvisitation ska kunna genomföras på en avskild plats eller, för det fall en avskild plats inte går att ordna, bakom portabla skärmar. Sådana skärmar kan avropas inom statliga ramavtal och finns i flera olika prisklasser. En vikbar portabel skärmvägg som är tillräcklig för ändamålet bör kosta ca 1 000 kronor. Den totala kostnaden för sådana skärmar skulle därmed uppgå till högst ca 50 000 kronor, om 2 procent ska kontrolleras.

Den totala kostnaden för att genomföra in- och utpasseringskontroller av två procent av de anmälda provdeltagarna uppgår till ca 200 000 kronor per provtillfälle. I detta belopp ingår, som tidigare sagts, inte framkörningskostnader och liknande. Per kontrollerad provdeltagare blir det ca 149 kronor och per det totala antalet provdeltagare knappt 3 kronor.

Regeringen föreslår dock inte någon högsta procentsats för andelen kontrollerade provtagare utan föreslår att in- och utpasseringskontroller får utföras i den omfattning som behövs för att syftet med kontrollen ska uppnås. Regeringen föreslår vidare att en myndighet som regeringen bestämmer ska besluta om och ansvara för genomförandet av in- eller utpasseringskontroller. Däri ingår att bedöma och besluta om hur många kontroller som ska utföras. Det kan inte uteslutas att bedömningarna kommer att variera över tid utifrån vunna erfarenheter. Förslaget innebär en ökad arbetsbelastning och ökade kostnader för den myndighet som regeringen bestämmer ska ansvara för beslut om och genomförande av kontrollerna. Det innebär även att kostnaderna kan variera något över tid. Regeringen har avsatt permanenta medel till UHR fr.o.m. 2020 för att motverka fusk vid högskoleprovet. Dessa medel beräknas även täcka kostnaderna för in- och utpasseringskontroller.

## **10.2.2    Konsekvenser för Överklagandenämnden för högskolan**

Förslagen om att vissa beslut ska kunna överklagas innebär en ny ärendetyp för Överklagandenämnden för högskolan (ÖNH) och kan leda till en viss ökad ärendetillströmning. Förslagen syftar dock i sin helhet till att minska förekomsten av fusk vid högskoleprovet. Därför görs bedömningen att antalet beslut om avstängning från deltagande i provet kommer att vara mycket litet, och antalet sådana beslut som överklagas ännu färre. När sådana beslut väl överklagas kommer dock överklagandet att behöva hanteras relativt snabbt för att ansökningsprocessen inte ska störas. ÖNH är dock van vid att förhålla sig till dessa tidsramar vilket, som framförs i avsnitt 6, är en anledning till att de är överklagandeinstans och inte allmän förvaltningsdomstol. Ökade kostnader bedöms rymmas inom ram.



### 10.2.3 Konsekvenser för myndigheter av förslagen om sekretess

Prop. 2021/22:155

Den myndighet som ansvarar för högskoleprovet och myndigheter som biträder vid denna uppgift berörs av det förslag om sekretess för uppgift som hänför sig till planering eller andra förberedelser för in- och utpasseringskontroller som lämnas i avsnitt 7. Förslagen syftar till att arbetet för att motverka fusk vid högskoleprovet ska kunna bedrivas på ett effektivt och ändamålsenligt sätt.

De föreslagna nya bestämmelserna kan föranleda ett visst informationsbehov gentemot enskilda och andra aktörer som på olika sätt berörs av sekretessen. Även inom myndigheterna bör personalen få introduktion i de nya bestämmelserna. Regeringen bedömer dock att de informations- och utbildningsinsatser som behövs är av ringa omfattning och kan genomföras inom befintliga ramar för myndigheterna.

### 10.3 Konsekvenser för brottslighet och brottsförebyggande arbete

Förslaget bedöms leda till att färre provdeltagare försöker fuska vid högskoleprovet. Grupperingar som på kommersiell basis tillhandahåller fusk-tjänster bedöms därmed också förlora huvuddelen av sin potentiella kundbas. Förslaget får alltså positiva effekter i fråga om att motverka vissa brott.

### 10.4 Konsekvenser för företag

Förslagen bedöms inte påverka företag i någon större utsträckning. De som främst kommer påverkas är de bevakningsföretag som är auktoriserade för bevakning och har personal som kommer bli förordnade för att utföra kontroller vid högskoleprovet. De företagen kommer att få möjlighet till ett nytt uppdrag och ökad inkomst, detta uppdrag är frivilligt.

### 10.5 Konsekvenser i övrigt

Förslagen innebär inte att den kommunala självstyrelsen påverkas. Förslagen bedöms heller inte få några konsekvenser för miljön. När det gäller konsekvenser för jämställdheten är det något fler kvinnor än män som anmäler sig till högskoleprovet vilket innebär att något fler kvinnor än män förväntas genomgå in- och utpasseringskontroller. Det finns inte några uppgifter om hur könsfördelningen ser ut bland personer som fuskar vid högskoleprovet. Det går därför inte att bedöma huruvida i första hand kvinnor eller män kommer att bli föremål för de sanktioner som kan följa av att vägra att genomgå kontroll. Förslagen bedöms inte påverka de integrationspolitiska målen. Förslagen rör inte sådana frågor som regleras i EU-rätten.

# 11 Författningskommentar

## 11.1 Förslaget till lag om in- och utpasseringskontroller vid högskoleprovet

### Inledande bestämmelse

**1 §** I denna lag finns bestämmelser om kontroller med kroppsvisitation av provdeltagare vid inpassering till eller utpassering från en lokal där högskoleprovet genomförs (in- och utpasseringskontroller).

Ändamålet med sådana kontroller är att motverka att fusk sker vid högskoleprovet genom användning av elektroniskt hjälpmedel.

Med elektroniskt hjälpmedel avses elektronisk utrustning som kan lagra, innehålla, sända eller ta emot information.

I paragrafen anges lagens huvudsakliga innehåll och syftet med åtgärder enligt lagen. Paragrafen innehåller också definitioner av in- och utpasseringskontroller och elektroniskt hjälpmedel.

Av *första stycket* framgår att det i lagen finns bestämmelser om kontroller med kroppsvisitation av provdeltagare vid inpassering till eller utpassering från en lokal där högskoleprovet genomförs (in- och utpasseringskontroller). Med kroppsvisitation avses här detsamma som i 28 kap. 11 § tredje stycket rättegångsbalken, nämligen en undersökning av kläder och annat som någon bär på sig samt av väskor, paket och andra föremål som någon har med sig. Detta innebär att man kan känna såväl utanpå kläderna som inuti fickor och liknande (prop. 1993/94:24 s. 40–43). Med uttrycket ”andra föremål” avses föremål avsedda att förvara andra föremål i, t.ex. plånböcker, kartonger och fodral och även bagagelådor och barnvagnar m.m. (prop. 1993/94:24 s. 40–43). Det avgörande är att det rör sig om ett föremål som den som ska undersökas har med sig. En undersökning av en person med hjälp av en handhållen metalldetektor som förs nära kroppen eller nära föremål som den som ska undersökas har med sig bedöms också vara en form av kroppsvisitation. Begreppet kroppsvisitation innefattar dock inte en undersökning av själva människokroppen. Möjligheten att utföra kroppsvisitation medför alltså inte en rätt att t.ex. med händerna undersöka en provdeltagares hårbotten, att undersöka eventuella proteser eller att kontrollera kroppens håligheter, t.ex. genom att titta in i en persons örongångar eller munhåla. Av 5 § första stycket framgår att en in- eller utpasseringskontroll ska genomföras med metall-detektor eller med liknande anordning. Om det finns särskilda skäl får in- eller utpasseringskontrollen genomföras på annat sätt. I sistnämnda fall finns det möjlighet att utföra kontrollen genom att med händerna undersöka kläder och annat som provdeltagaren bär på sig och har med sig (manuell kroppsvisitation), se vidare kommentaren till den bestämmelsen. Vid utslag av metalldetektor och liknande utrustning eller om kontrollanten vid en manuell kroppsvisitation har känt ett föremål med händerna under kläderna kan kontrollanten be provdeltagaren att ta fram föremålet. Om provdeltagaren vägrar att ta fram och låta kontrollanten närmare undersöka ett sådant föremål är det att betrakta som en vägran att genomgå

kontroll med kroppsvisitation vilket föranleder de konsekvenser som anges i 6 §, se kommentaren till den bestämmelsen.

Av *andra stycket* framgår att ändamålet med sådana in- och utpasseringskontroller är att motverka att fusk sker vid högskoleprovet genom användning av elektroniskt hjälpmedel.

Med elektroniskt hjälpmedel avses, enligt *tredje stycket*, elektronisk utrustning som kan lagra, innehålla, sända eller ta emot information. Definitionen innefattar inte bara sådan elektronisk utrustning som kan användas för kommunikation under pågående prov, som t.ex. dolda mobiltelefoner och smarta glasögon. Även sådan elektronisk utrustning som kan lagra och innehålla information som sedan kan tas fram och användas under pågående prov omfattas. Man kan t.ex. tänka sig avancerade pennor eller glasögon som inte kommunicerar men vari lagrats användbar information, t.ex. ett engelsk-svenskt lexikon.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.3 och 6.4.1.

### När får in- och utpasseringskontroller utföras?

2 § En in- eller utpasseringskontroll får utföras i samband med ett provpass för att söka efter elektroniska hjälpmedel. Om en sådan kontroll görs ska alla som ska delta eller har deltagit i provpasset genomgå kontrollen. Kontroller får dock inte utföras på provdeltagare som är under femton år.

In- och utpasseringskontroller får utföras i så många lokaler som bedöms vara nödvändigt för att fusk genom användning av elektroniskt hjälpmedel ska motverkas på ett effektivt sätt.

Ingen provdeltagare får kontrolleras mer än två gånger under en provdag.

Paragrafen innehåller bestämmelser om när in- och utpasseringskontroller får genomföras vid högskoleprovet.

Som framgår av avsnitt 5 består ett högskoleprov av flera delprov. Av *första stycket* framgår att en in- eller utpasseringskontroll får utföras i samband med ett provpass för att söka efter elektroniska hjälpmedel. Vad som avses med ett elektroniskt hjälpmedel framgår av 1 § tredje stycket. Om en sådan kontroll genomförs ska den omfatta samtliga provdeltagare som avser att gå in i en provlokal eller ut ur den. Själva kontrollen kan utföras i anslutning till utgång eller ingång eller strax utanför, i ett angränsande rum. Från kontroller ska dock undantas provdeltagare som är under femton år.

Av *andra stycket* framgår att in- och utpasseringskontroller får utföras i så många lokaler som bedöms vara nödvändigt för att fusk som sker genom användning av elektroniskt hjälpmedel ska motverkas på ett effektivt sätt. För att dessa kontroller ska ha en tillräcklig preventiv effekt är det viktigt att det ska finnas en reell risk för potentiella fuskare att upptäckas med elektroniska hjälpmedel på väg in i eller ut ur lokalen och därmed bli föremål för de föreskrivna sanktionerna. Den myndighet som ansvarar för in- eller utpasseringskontroller enligt 3 § kommer inför ett provtillfälle att ha översikt över hur många provdeltagare som har anmält sig till provet och vilka lokaler som ska användas vid provet samt hur de anmälda provdeltagarna indelats till lokalerna. Den ansvariga myndigheten bestämmer i hur många och i vilka lokaler som kontroller ska utföras under en provdag. Det följer av tredje stycket denna paragraf att högst två kontroller får genomföras i en och samma lokal under en provdag. Den ansvariga myn-

Prop. 2021/22:155 digheten bestämmer om kontrollen i en provlokal ska ske genom inpasseringskontroll eller utpasseringskontroll eller både genom en in- och utpasseringskontroll.

Av *tredje stycket* framgår att ingen provdeltagare får kontrolleras mer än två gånger under en provdag.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.3 och 6.4.2.

**3 §** Den myndighet som regeringen bestämmer ska besluta om och ansvara för genomförandet av in- och utpasseringskontroller och andra åtgärder enligt denna lag.

Paragrafen reglerar att den myndighet som regeringen bestämmer ska besluta om och ansvara för genomförande av in- och utpasseringskontroller och besluta om och ansvara för i lagen angivna åtgärder.

Bestämmelsen innebär att den myndighet som regeringen bestämmer ska fatta beslut om i vilka lokaler kontroll ska utföras, om det ska ske i form av in- eller utpasseringskontroll eller både in- och utpasseringskontroller och om de närmare arrangemangen kring kontrollerna. Myndigheten ska vidare tillse att kontroller utförs i den omfattning som behövs för att syftet med kontroller uppnås, att ingen provdeltagare blir kontrollerad mer än två gånger per provdag och att ingen person under 15 år genomgår en in- eller utpasseringskontroll, se 2 § och kommentaren till den paragrafen. I uppgiften ingår att ansvara för det praktiska genomförandet såsom att hyra in personal och utrustning samt att ombesörja att det finns möjlighet att genomföra kroppsvisitation på avskild plats vid behov samt att det finns förvaringsmöjligheter för omhändertagna föremål m.m. Av 4 § framgår att själva kontrollen ska utföras av en polisman eller en ordningsvakt som har förordnats av Polismyndigheten.

Bestämmelsen innebär också att den myndighet som regeringen bestämmer ska besluta om och ansvara för åtgärder mot de provdeltagare som vägrar att genomgå en in- eller utpasseringskontroll, se 6 § och kommentaren till den paragrafen. Myndigheten ansvarar också för förvaring och återlämnande av omhändertagna föremål till provdeltagare och anmälan till Polismyndigheten om ett omhändertaget föremål bedöms kunna tas i beslag enligt 27 kap. 1 § rättegångsbalken, se 8 och 9 §§ och kommentaren till de paragraferna.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.4.3.

### **In- eller utpasseringskontrollens genomförande**

**4 §** En in- eller utpasseringskontroll ska utföras av en polisman eller av en ordningsvakt som förordnats av Polismyndigheten enligt 2 d och 5 §§ lagen (1980:578) om ordningsvakter.

Av paragrafen framgår att en in- eller utpasseringskontroll ska utföras av en polisman eller en ordningsvakt som förordnats av Polismyndigheten enligt 2 d och 5 §§ lagen (1980:578) om ordningsvakter. Av 3 § framgår att det är den myndighet som regeringen bestämmer som beslutar om och ansvarar för in- och utpasseringskontrollerna.

Bestämmelser om poliser finns i polislagen (1984:387) och bestämmelser om ordningsvakter finns i lagen om ordningsvakter och polislagen

Av 10 a, 13 och 29 §§ polislagen framgår att en polis och, om inget annat framgår av förordnandet, en ordningsvakt har befogenhet att avvisa, avlägsna och omhänderta en person som genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna. En polis och en ordningsvakt får också, om de omhändertar eller på annat sätt inskränker någons rörelsefrihet, belägga honom eller henne med fängsel om han eller hon uppträder våldsamt och det är absolut nödvändigt med hänsyn till hans eller hennes egen eller någon annans säkerhet till liv eller hälsa eller vid förflyttning inom en förvaringslokal och vid transport eller annan vistelse utanför en sådan lokal, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl. I lagen om ordningsvakter införs en ny 2 d § som anger att ordningsvakter får förordnas att tjänstgöra vid in- och utpasseringskontroller enligt denna lag, se avsnitt 11.2. Det innebär att ordningsvakter regelmässigt kan anlitas för att utföra in- och utpasseringskontroller vid högskoleprovet och att polisresurser inte ska behöva användas för den uppgiften annat än i rena undantagsfall.

Av 5 § andra stycket framgår att en in- eller utpasseringskontroll som genomförs på annat sätt än med metalldetektor eller liknande anordning och som inte avser föremål som provdeltagaren har med sig får utföras endast av en person som är av samma kön som provdeltagaren. Det innebär att det vid samtliga in- och utpasseringskontroller kommer att finnas behov av en polis eller en ordningsvakt av varje kön som har förordnats av Polismyndigheten.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.4.4.

**5 §** En in- eller utpasseringskontroll ska genomföras med metalldetektor eller annan liknande anordning. Om det finns särskilda skäl får en in- eller utpasseringskontroll genomföras på annat sätt.

En in- eller utpasseringskontroll som genomförs på annat sätt än med metalldetektor eller liknande anordning och som inte avser föremål som provdeltagaren har med sig får utföras endast av en person som är av samma kön som provdeltagaren.

Sådan kontroll som avses i andra stycket och som är av mer väsentlig omfattning ska utföras i ett avskilt utrymme. Kontrollen ska utföras i vittnes närvaro, om den ska kontrolleras begär det och det kan göras utan större omgång. Vittnet ska var av samma kön som provdeltagaren

Paragrafen reglerar genomförande av in- och utpasseringskontroller.

Av *första stycket* framgår att en in- eller utpasseringskontroll ska genomföras med metalldetektor eller annan liknande anordning. Om det finns särskilda skäl får en in- eller utpasseringskontroll genomföras på annat sätt. Med metalldetektor avses t.ex. larm- eller säkerhetsbågar och handhållna metalldetektorer. Ett annat exempel på utrustning som kan användas är magnetdetektorer. Kontroll på annat sätt kan genomföras genom att kontrollanten med händerna undersöker kläder eller annat som provdeltagaren bär på sig och har med sig, dvs. genom manuell kroppsvisitation, jfr 1 §. Sådan kontroll får ske endast om det finns särskilda skäl. En sådan situation kan vara att provdeltagaren uppger att han eller hon inte har något elektroniskt hjälpmedel på sig, men en metalldetektor ändå ger utslag vid en kontroll av personen. Exempel på en annan situation då det kan bli aktuellt att utföra en manuell kroppsvisitation är om den tekniska

Prop. 2021/22:155 utrustningen som används vid kontrollen inte fungerar tillfredsställande. Vad som avses med kroppsvisitation framgår av kommentaren till 1 §.

Av *andra stycket* framgår att kroppsvisitation som genomförs på annat sätt än med metalldetektor eller liknande anordning och som inte bara avser föremål som någon har med sig får endast utföras av någon som är av samma kön som provdeltagaren. Kontroll som görs genom metall-detektor eller liknande anordning eller kroppsvisitation som avser föremål som personen har med sig kan dock utföras även om den person som utför kontrollen inte är av samma kön som provdeltagaren.

Av *tredje stycket* framgår att kroppsvisitation som är av mer väsentlig omfattning ska utföras i ett avskilt utrymme. Med ett avskilt utrymme avses exempelvis att visitationen utförs i ett angränsande rum eller bakom portabla skärmar som för ändamålet har ställts upp i anslutning till in- eller utpasseringskontrollen. Nu aktuell kroppsvisitation ska utföras i närvaro av ett vittne som är av samma kön som provdeltagaren om den som ska kontrolleras begär det och om det kan ske utan större omgång. Det innebär att om det är kopplat till stora svårigheter att få tag på en person av samma kön som provdeltagaren som är beredd att ställa upp som vittne eller om det på grund av andra omständigheter inte kan säkerställas en vittnes närvaro får kroppsvisitation utföras utan vittne. Provdeltagaren behöver inte ange något särskilt skäl till sin begäran om att bli kontrollerad i vittnes närvaro.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.4.5.

### **Konsekvenser av vägran att genomgå en in- eller utpasseringskontroll**

**6 §** En provdeltagare som vägrar att genomgå en in- eller utpasseringskontroll ska

1. nekas tillträde till den lokal där provet genomförs under provdagens återstående provpass och
2. inte få något resultat på provet.

En provdeltagare som vägrar att genomgå en utpasseringskontroll ska även stängas av från deltagande i provet under en period av två år från tidpunkten för kontrollen.

Första stycket 2 och andra stycket ska inte tillämpas om det finns synnerliga skäl.

I paragrafen behandlas följden av att en provdeltagare vägrar genomgå en in- eller utpasseringskontroll. Av 3 § framgår att det är den myndighet som regeringen bestämmer som ska besluta om och ansvara för de åtgärder som avses i bl.a. förevarande paragraf.

En in- eller utpasseringskontroll omfattar samtliga provdeltagare i en provlokal dock med undantag för personer under 15 år, se 2 § och kommentaren till den bestämmelsen.

I *första stycket* anges de sanktioner som kan bli aktuella om en provdeltagare vägrar att genomgå en in- eller utpasseringskontroll. Med en vägran att genomgå en in- eller utpasseringskontroll avses bl.a. en vägran att passera en uppställd larmbåge med metalldetektor eller underlåtenhet att stå stilla så att personalen kan utföra en undersökning med en handhållen metalldetektor. En provdeltagare kan t.ex. vägra lyssna på att anvisningar och i stället gå in i lokalen genom att gå utanför en uppställd

larmbåge eller gå förbi den person som ska utföra en kontroll med handhållen detektor. Det kan också röra sig om provdeltagare som vägrar att gå ut ur provlokalen i de fall det rör sig om en utpasseringskontroll. I de fall en provdeltagare har blivit undersökt med en metalldetektor eller annan sådan utrustning, och detektorn har indikerat att personen har något av metall på sig, bör det utföras en kontroll genom att med händerna undersöka kläder och annat som provdeltagaren bär på sig och har med sig (manuell kroppsvisitation). Om provdeltagaren efter en sådan indikation från t.ex. en metalldetektor inte låter den person som ska utföra kontrollen göra en manuell kroppsvisitation ska det också anses utgöra en vägran att genomgå en in- eller utpasseringskontroll. Det ska också anses som en vägran att genomgå en in- eller utpasseringskontroll om provdeltagaren inte vill ta fram och låta kontrollanten titta närmare på ett föremål som kontrollanten känner under kläderna och som kontrollanten har bett att få se och undersöka eller låta kontrollanten titta närmare på t.ex. ett synligt halsband. Om en provdeltagare har läkarintyg på att denne inte kan gå igenom en larmbåge t.ex. därför att han eller hon har en inopererad pacemaker, och personen även vägrar att genomgå en manuell kroppsvisitation är det fråga om en vägran att genomgå in- eller utpasseringskontroll.

En provdeltagare som vägrar att genomgå en in- eller utpasseringskontroll ska enligt första stycket *första punkten* nekas tillträde till den provlokal som kontrollen avser under provdagens återstående provpass. Om inpasseringskontrollen sker vid det första provpasset gäller förbudet för samtliga provpass. Sker inpasseringskontrollen vid ett senare provpass gäller förbudet för det provpasset och alla åtföljande provpass under provdagen. Om en utpasseringskontroll sker vid det sista provpasset för dagen är någon sådan sanktion således inte aktuell. Att provdeltagaren nekas tillträde till lokalen innebär att han eller hon inte får komma in i provlokalen mer än för att hämta sin väska och andra personliga tillhörigheter från den anvisade platsen. Han eller hon får alltså inte skriva aktuella delprov.

Enligt första stycket *andra punkten* ska en provdeltagare som vägrar att genomgå en in- eller utpasseringskontroll inte heller få något resultat på provet. Ett beslut om uteblivet provresultat ska fattas i samtliga fall då en provdeltagare har vägrat att genomgå en in- eller utpasseringskontroll och har börjat skriva på provet. Ett beslut att inte meddela något resultat på provet gäller hela provet, dvs. även för de provpass som provdeltagaren redan kan ha genomfört.

I *andra stycket* anges att en provdeltagare som vägrar att genomgå en utpasseringskontroll även ska stängas av från deltagande i provet under en period av två år från tidpunkten för kontrollen.

Av *tredje stycket* framgår att första stycket 2 och andra stycket inte ska tillämpas om det finns synnerliga skäl. Sådana skäl kan t.ex. vara att en provdeltagare inte kan genomgå en in- eller utpasseringskontroll på grund av ett akut och allvarligt insjuknande. Det bör krävas att detta på något sätt bekräftas av hälso- och sjukvården, t.ex. genom intyg i efterhand om att personen i fråga fått en hjärtinfarkt eller att personen i fråga har epilepsi och att det kan ha varit fråga om ett epileptiskt anfall, för att synnerliga skäl ska anses föreligga.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.4.6.

**7 §** Den som utför en in- eller utpasseringskontroll får från en provdeltagare omhänderta ett elektroniskt hjälpmedel som kan befaras komma till användning eller ha använts vid fusk på högskoleprovet och som påträffas vid en in- eller utpasseringskontroll. Omhändertagande får göras även av delar av sådan utrustning.

Paragrafen innehåller bestämmelser om omhändertagande av ett elektroniskt hjälpmedel.

Enligt *första meningen* får den som utför en in- eller utpasseringskontroll från en provdeltagare omhänderta ett elektroniskt hjälpmedel som kan befaras komma till användning eller ha använts som ett hjälpmedel vid fusk på högskoleprovet, och som påträffas vid en in- eller utpasseringskontroll. Det framgår av 4 § att in- eller utpasseringskontroller ska utföras av poliser eller ordningsvakter. Med omhändertagande avses i detta sammanhang att utrustningen tillfälligt frántas provdeltagaren så att han eller hon inte har tillgång till den.

Vad som avses med elektroniskt hjälpmedel anges i 1 § andra stycket.

Enligt *andra meningen* får omhändertagande göras även av delar av elektronisk utrustning. Varje del som omhändertas behöver inte i sig kunna lagra, innehålla, sända eller ta emot information.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.4.7.

**8 §** Föremål som har omhändertagits enligt 7 § ska förvaras på ett betryggande sätt. Ett bevis om att ett föremål omhändertagits ska utfärdas, om provdeltagaren begär det.

Ett föremål som har omhändertagits enligt 7 § ska återlämnas till provdeltagaren senast när provdagen är slut, om inte annat följer av 9 §.

I paragrafen regleras hur omhändertagna föremål ska hanteras och återlämnande av föremål. Av 3 § framgår att det är den myndighet som regeringen bestämmer som beslutar om och ansvarar för de åtgärder som avses i bl.a. förevarande paragraf.

Av *första stycket* framgår att ett föremål som har omhändertagits av en person som utför en in- eller utpasseringskontroll enligt 7 § ska förvaras på ett betryggande sätt. Med betryggande förvaring avses att förvaringen ska ske så att det inte finns risk för att föremålet försvinner eller skadas. Förvaringen bör lämpligen ske i ett låst utrymme eller på en plats som kan övervakas under hela provdagen.

Om provdeltagaren begär det ska han eller hon få ett skriftligt bevis på omhändertagandet. Det bör innehålla datum, hänvisning till den föreslagna lagen och en beskrivning av det som omhändertagits. Oavsett om provdeltagaren begär det eller inte, bör han eller hon få en nummerbricka eller liknande, så att förväxling av omhändertagna föremål inte sker vid utlämnandet.

Av *andra stycket* framgår att ett elektroniskt hjälpmedel kan omhändertas som längst till provdagens slut, om inte annat följer av 9 §. Det gäller även om provdeltagaren beslutar att avbryta provet innan dess. Om det är praktiskt möjligt finns dock inget som hindrar att han eller hon genast kan få tillbaka sina ägodelar.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.4.7.



9 § Om ett omhändertaget föremål bedöms kunna tas i beslag enligt 27 kap. 1 § rättegångsbalken, ska omhändertagandet skyndsamt anmälas till Polismyndigheten. Omhändertagandet får i dessa fall bestå till dess frågan, om föremålet ska tas i beslag, har prövats. Omhändertagandet ska i ett sådant fall dokumenteras.

I paragrafen regleras när ett omhändertagande ska anmälas till Polismyndigheten och hur länge det då får bestå. Av 3 § framgår att det är den myndighet som regeringen bestämmer som beslutar om och ansvarar för de åtgärder som avses i bl.a. förevarande paragraf.

Enligt *första meningen* ska ett omhändertagande av föremål skyndsamt anmälas till Polismyndigheten, om det omhändertagna föremålet bedöms kunna tas i beslag enligt 27 kap. 1 § rättegångsbalken. Enligt den bestämmelsen får bl.a. ett föremål som skäligen kan antas ha betydelse för utredning om brott tas i beslag. Det är tillräckligt att det kan bedömas att föremålet kan komma att tas i beslag för att anmälan till polisen ska göras. Avsikten är inte att det ska göras en ingående bedömning av om ett omhändertaget föremål kommer att tas i beslag med stöd av rättegångsbalkens regler.

Av *andra meningen* framgår att omhändertagandet i dessa fall får bestå längre än till provdagens slut, nämligen till dess frågan om föremålet ska tas i beslag har prövats. Det omhändertagna föremålet ska enligt *tredje meningen* i ett sådant fall dokumenteras.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.4.7.

## Tystnadsplikt

10 § Den som är eller har varit verksam i en enskilt bedriven verksamhet som anlitas för kontrollverksamhet enligt denna lag får inte obehörigen röja vad han eller hon har fått veta om planering eller andra förberedelser för in- och utpasseringskontroller.

I det allmännas verksamhet tillämpas bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Paragrafen innehåller en bestämmelse om tystnadsplikt i vissa fall.

Bestämmelsen i *första stycket* innebär att tystnadsplikt gäller för personer som är eller har varit verksamma i en enskilt bedriven verksamhet som anlitas för kontrollverksamhet enligt lagen. Tystnadsplikten innebär ett förbud att röja uppgifter oavsett på vilket sätt det sker, t.ex. muntligen eller genom att en handling lämnas ut eller på annat sätt.

Bestämmelsen är inte begränsad till vissa kategorier av befattningshavare eller anställda, utan gäller allmänt för personer i privata företag och annan enskild verksamhet. Exempelvis omfattas ordningsvakter som är anställda hos bolag som anlitas av den ansvariga myndigheten för utförande av in- och utpasseringskontroller vid högskoleprovet, av tystnadsplikten. Detsamma gäller annan personal som tar del av information som skyddas av bestämmelsen.

Tystnadsplikten avser uppgift om planering och andra förberedelser för in- och utpasseringskontroll med kroppsvisitation enligt 1 §. Bestämmelsen gäller för information som anger var kontrollerna ska utföras, som t.ex. uppgift om provort och specifik lokal. Även uppgifter som indirekt kan avslöja var kontrollerna ska företas omfattas, t.ex. uppgifter i

Prop. 2021/22:155 instruktioner till eller scheman för de personer som ska utföra kontrollerna. Även annan slags information om kontrollverksamheten kan förekomma.

Det är endast obehörigt röjande av en uppgift som är otillåten. Vid tolkningen av obehörighetsrekvisitet är avsikten att ledning ska kunna sökas i det skaderekvisitet som finns i den föreslagna bestämmelsen i 17 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL. Det innebär att ett utlämnande av uppgifter vars röjande varken motverkar en kontroll eller skadar den framtida verksamheten inte är obehörigt, se vidare kommentaren till 17 kap. 4 § OSL i avsnitt 11.3. Ett utlämnande är inte heller obehörigt om det finns en uppgiftsskyldighet som följer av lag eller förordning. Det finns inte något som hindrar att den som omfattas av tystnadsplikten samråder med den myndighet som ansvarar för beslut om och utförande av in- och utpasseringskontroller vid överväganden om ett röjande är obehörigt eller inte.

Den som uppsåtligen röjer uppgift för vilken tystnadsplikt gäller, eller olovligen utnyttjar sådan hemlighet, kan dömas för brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § brottsbalken till böter eller fängelse i högst ett år. Den som begår gärningen av oaktsamhet kan dömas till böter. I ringa fall ska inte dömas till ansvar. Detta straffstadgande är subsidiärt till andra straffstadganden.

Av *andra stycket* framgår att offentlighets- och sekretesslagen gäller för offentlig verksamhet. Personer som t.ex. anställs tillfälligt av den ansvariga myndigheten, eller av en myndighet som biträder den ansvariga myndigheten vid genomförandet av provet, för att arbeta under högskoleprovet torde i normalfallet delta i myndighetens genomförande av provet på sätt som avses i 2 kap. 1 § OSL och som innebär att de blir bundna av sekretesslagstiftningen i OSL. För det fall ordningsvakter anställs tillfälligt på motsvarande sätt direkt av den ansvariga myndigheten, i stället för att ett privat vaktbolag anlitas, torde dessa också bli bundna av tystnadsplikten enligt OSL.

Paragrafen behandlas i avsnitt 7.

## Överklagande

**11 §** Beslut enligt 6 § första stycket 2 och andra stycket får överklagas till Överklagandenämnden för högskolan. Nämndens beslut får inte överklagas.

Andra beslut enligt denna lag får inte överklagas.

Paragrafen reglerar vilka beslut enligt lagen som får överklagas.

Av *första stycket* framgår att beslut enligt 6 § första stycket 2 och andra stycket om att inte meddela något resultat på provet och/eller att stänga av en provdeltagare från deltagande i provet under två år får överklagas till Överklagandenämnden för högskolan och att nämndens beslut inte får överklagas.

Av *andra stycket* framgår att andra beslut enligt lagen inte får överklagas.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.4.8.

## 11.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1980:578) om ordningsvakter Prop. 2021/22:155

**2 d §** Ordningsvakter får förordnas att tjänstgöra vid in- och utpasseringskontroller enligt lagen (2022:00) om in- och utpasseringskontroller vid högskoleprovet.

Paragrafen, som är ny, kompletterar huvudreglerna i 2–2 c §§ om när ordningsvakter får förordnas att tjänstgöra.

Bestämmelsen innebär att ordningsvakter får förordnas att tjänstgöra även vid in- och utpasseringskontroller enligt lagen (2022:00) om in- och utpasseringskontroller vid högskoleprovet.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.4.4.

**3 §** Om det finns ett särskilt behov och det är av väsentlig betydelse från allmän synpunkt, får ordningsvakter förordnas även i annat fall än som avses i 2–2 d §§.

Paragrafen reglerar när ordningsvakter får förordnas i andra fall än enligt huvudreglerna 2–2 c §§

Paragrafen ändras på så sätt att hänvisningen till huvudreglerna även omfattar 2 d §.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.4.4.

## 11.3 Förslaget till lag om ändring av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

### 17 kap.

#### Kontroller vid högskoleprovet

**4 §** Sekretess gäller för uppgift som hänför sig till planering eller andra förberedelser för in- och utpasseringskontroller enligt lagen (2022:00) om in- och utpasseringskontroller vid högskoleprovet, om det kan antas att syftet med kontrollen motverkas eller den framtida kontrollverksamheten skadas om uppgiften röjs.

För uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

Paragrafen är ny och innebär att sekretess gäller för uppgift om planering eller andra förberedelser för in- och utpasseringskontroller enligt den föreslagna lagen om in- och utpasseringskontroller vid högskoleprovet.

Enligt *första stycket* gäller sekretess för uppgift som hänför sig till planering eller andra förberedelser för sådan kontroll, om det kan antas att syftet med kontrollen motverkas eller den framtida kontrollverksamheten skadas om uppgiften röjs. Bestämmelsen omfattar alla slags uppgifter som förekommer i och har betydelse för planeringen och förberedelserna av kontrollverksamheten. Bestämmelsen är försedd med ett s.k. rakt skaderekvisit som innebär att det föreligger en presumtion för att uppgifterna är offentliga och att de kan hemlighållas bara om det kan antas att syftet med kontrollen motverkas om uppgiften röjs eller den framtida kontrollverksamheten skadas om uppgiften röjs.

Uppgifter som kan röja var in- och utpasseringskontroller med kroppsvisitation vid högskoleprovet planeras ske, t.ex. provort och specifik lokal, är typiskt sett sådana att de omfattas av sekretess. Detsamma gäller uppgifter som röjer var kontroller inte kommer att ske och för uppgifter som endast indirekt röjer vilka kontroller som planeras. När ett prov väl har genomförts får det vid en begäran om utfående av uppgifter göras en bedömning av för vilka uppgifter det fortfarande finns ett behov av sekretess. Om exempelvis uppgifter om var kontroller har gjorts blir offentliga kan det inte uteslutas att s.k. fuskligor kan göra kartläggningar av var kontroller har gjorts och efter ett par prov börja skönja mönster i kontrollverksamheten som kan utnyttjas vid planering av framtida fusk. Den myndighet som anordnar provet bör beakta detta i sin planering inför framtida prov och göra en helhetsbedömning av behovet av sekretess för en enskild uppgift.

När det gäller andra uppgifter av mer generell betydelse för kontrollverksamheten får en prövning göras av om ett utlämnande skadar den framtida verksamheten. Utfallet av en sådan prövning kan då bli t.ex. att en rapport kan hanteras som offentlig men inte uppgifterna i underlaget som tagits fram till rapporten.

I *andra stycket* anges den längsta tid, 20 år, som sekretessen enligt första stycket kan gälla för uppgifter som finns i en allmän handling. Det är en maximitid och för flertalet uppgifter i kontrollverksamheten kommer skaderekvisitets utformning medföra att sekretesskyddet i praktiken upphör innan 20-årsgränsen uppnås. Hur startpunkten för sekretesstiden beräknas framgår av 7 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen.

Paragrafen behandlas i avsnitt 7.

## Sammanfattning av betänkandet Kontroller vid högskoleprovet – ett lagförslag om åtgärder mot fusk (SOU 2019:37)

Utredningen förslår en särskild lag om kontroll vid högskoleprovet som tillåter och reglerar villkoren samt det praktiska genomförandet för de olika kontrollformerna med mera. Det övergripande ändamålet med kontrollverksamheten är att motverka förekomsten av fusk som sker genom användning av elektroniska hjälpmedel, varmed i lagen avses elektronisk utrustning som kan lagra, innehålla, sända eller ta emot information.

Utredningens samlade bedömning är att en reglering som tillåter kroppsvisitation av provdeltagare för ändamålet att motverka fusk vid högskoleprovet som sker med dolda elektroniska hjälpmedel är en godtagbar begränsning av skyddet mot kroppsvisitation i ett demokratiskt samhälle. Kroppsvisitation i detta sammanhang går inte heller utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranlett den. Åtgärden står även i rimlig proportion till vad som står att vinna med den.

Utredningen konstaterar att kontroll med s.k. radiovågsdetektor är en tekniskt verkningsfull åtgärd som också kan användas för att motverka och avskräcka från fusk vid högskoleprovet. Kontroll med radiovågsdetektor innebär att utrustning som detekterar radiovågor används under pågående prov för att undersöka om provdeltagare använder elektronisk kommunikationsutrustning, vilket inte är tillåtet. In- och utpasseringskontroller med kroppsvisitation kan i gengäld bidra till att avslöja fuskande provdeltagare och hitta utrustning som är avsedd för fusk. Utredningen föreslår att båda dessa slags åtgärder ska få användas för att kontrollera provdeltagare vid högskoleprovet. Tyngdpunkten ska ligga på kontroll med radiovågsdetektor under provpass, men med en begränsad möjlighet till allmän in- och utpasseringskontroll med kroppsvisitation av provdeltagare inför och efter provpass. En ytterligare åtgärd som utredningen övervägt men bedömt innebära för stor risk är användning av mobila störsändare under pågående prov för att störa ut eventuell elektronisk kommunikation i provsalarna.

Flera av de bestämmelser utredningen föreslår kräver lagform enligt regeringsformen. De förslår därför en särskild lag om kontroll vid högskoleprovet som tillåter och reglerar villkoren samt det praktiska genomförandet för de olika kontrollformerna m.m. Det övergripande ändamålet med kontrollverksamheten är att motverka förekomsten av fusk som sker genom användning av elektroniska hjälpmedel, varmed i lagen avses elektronisk utrustning som kan lagra, innehålla, sända eller ta emot information. In- och utpasseringskontroll med kroppsvisitation är särskilt ingripande för provdeltagarnas personliga integritet. Barn under 15 år ska därför undantas från just sådana kontroller. I övrigt föreslås att samtliga provdeltagare ska kunna kontrolleras. Lagen reglerar frågor som gäller kontrollverksamheten. Det innebär bl.a. att frågor om t.ex. vilka konsekvenser som följer för provdeltagare som vid kontroller påträffas med pågående radiovågskommunikation eller med elektroniska hjälp-

medel inte regleras i lagen utan av högskoleförordningen (1993:100) och UHR:s föreskrifter som redan reglerar överträdelser av dessa slag.

Kontroll med radiovågsdetektor ska få utföras för att upptäcka pågående radiokommunikation till eller från provdeltagare i en provsal under högskoleprovet. Sådan kommunikation innebär redan idag en överträdelse av ordningsföreskrifterna under provet och kan leda till att UHR beslutar att provdeltagaren blir utan resultat på det aktuella provpasset. Om ytterligare omständigheter talar för att provdeltagaren försökt fuskas vid provet, kan det finnas möjlighet till strängare sanktioner, såsom att stängas av från provet under två år. Kontrollen är avsedd att utföras med bärbar detektionsutrustning under pågående prov genom att den som utför kontrollen går runt i provlokalen och riktar utrustningen mot var och en av provdeltagarna.

De universitet och högskolor som genomför högskoleprovet föreslås besluta om och ansvara för genomförandet av kontroller med radiovågsdetektor. Det finns dock behov av samordning, inte minst i fråga om upphandling av detektionsutrustning och utbildning av de personer som ska utföra kontrollen. UHR ges vissa sådana samordnande uppgifter. Vi föreslår också ett krav på att kontrollen bara får utföras av en person som har genomgått utbildning som UHR anordnar.

In- eller utpasseringskontroll av samtliga provdeltagare i en provlokal ska få utföras med kroppsvisitation för att söka efter elektroniska hjälpmedel. För att minimera det totala integritetsintrånget föreslår vi att andelen kontrollerade provdeltagare inte får överstiga tio procent av de anmälda provdeltagarna vid varje provtillfälle. Under det taket kan regeringen meddela föreskrifter om hur stor andel av provdeltagarna som ska få omfattas av kontrollerna. Inledningsvis bedömer utredningen att dessa bör få omfatta högst två procent av de anmälda provdeltagarna. Ingen provdeltagare ska genomgå en in- eller utpasseringskontroll med kroppsvisitation mer än en gång under en provdag.

UHR beslutar om och ansvarar för genomförandet av in- eller utpasseringskontroller. Det är alltså UHR som vid varje provtillfälle väljer ut i vilka provlokaler och vid vilka provpass det ska göras en kontroll, före provpasset eller efter provpasset. Sådana kontroller är betydligt mer ingripande än kontroller med radiovågsdetektor vilket ställer högre krav på rättssäkerhet, nationell likvärdighet och överblick. Detta motiverar att ansvaret för kontrollerna inte läggs på varje genomförande lärosäte utan på UHR. Respektive lärosäte ansvarar dock genom provledaren för vissa beslut och åtgärder.

In- och utpasseringskontroll ska, efter Polismyndighetens förordnande, utföras av ordningsvakt. Det kan finnas risk för situationer som kräver särskild kompetens och vana av myndighetsutövning i form av användning av fysiskt tvångsmedel. Det är dessutom av vikt att visitationen utförs på ett sätt som innebär ett så litet integritetsintrång som möjligt. En ordningsvakt bedöms i normalfallet ha både den utbildning och erfarenhet som krävs för att hantera detta på ett korrekt sätt.

För att minimera intrånget i provdeltagarnas integritet ska kontrollerna i första hand utföras med metalldetektor eller liknande utrustning, t.ex. en magnetdetektor. Om detektorn ger utslag och provdeltagaren inte kan visa upp det föremål som orsakar utslaget, är det dock nödvändigt att också kunna göra en manuell visitation för att klarlägga om provdeltagaren har

ett elektroniskt hjälpmedel eller inte. Utredningen föreslår att manuell kroppsvisitation ska utföras av någon med samma kön som provdeltagaren. Om provdeltagaren begär det, ska sådan visitation även utföras i ett avskilt utrymme, t.ex. bakom portabla skärmväggar.

Avsikten med kontrollerna är att motverka fusk som sker genom användning av elektroniska hjälpmedel. Det är därför viktigt att kontrollerna är avskräckande och att konsekvenserna för den som vägrar genomgå kontroll är kännbara. En provdeltagare som vägrar genomgå en in- eller utpasseringskontroll ska få nekas tillträde till provlokalen under resterande provpass. Beslut tas av en provledare. UHR ska därutöver kunna besluta att provdeltagaren inte får något resultat på provet. Rådet får också besluta att den som vägrar genomgå utpasseringskontroll stängs av från deltagande i provet under en period av två år. Avstängning ska dock inte kunna tillgripas mot provdeltagare som vägrar genomgå inpasseringskontroll. Skälet är att det knappast går att skilja ut provdeltagare som ”vänder i dörren” när de ser att kontroll ska ske från alla provdeltagare som uteblir från provet av fullt legitima skäl.

En ordningsvakt föreslås få omhändertaga ett elektroniskt hjälpmedel som påträffas vid en in- eller utpasseringskontroll, om det är sådant att det kan befaras komma till användning vid fusk på provet eller ha använts vid fusk på provet. Huruvida ett föremål är sådant får bedömas från fall till fall utifrån de föreskrifter och riktlinjer som UHR utarbetar. Varje elektroniskt hjälpmedel som påträffas ska alltså inte utan vidare kunna omhändertas. Normalt räcker det att provdeltagaren stänger av en mobiltelefon som glömts i fickan och lämnar den på anvisad plats skild från provdeltagaren under provpasset. I den föreslagna lagen regleras frågor om förvaring, återlämnande efter provdagens slut, dokumentation m.m. Frågor av dessa slag hanteras av provledaren.

UHR:s beslut enligt lagen om att stänga av en provdeltagare som vägrar underkasta sig kroppsvisitation i två år samt beslut att denne inte får något resultat på högskoleprovet ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Övriga beslut enligt den nya lagen ska inte få överklagas. Vidare föreslår utredningen att även beslut enligt 7 kap. 21 § andra stycket högskoleförordningen om avstängning med motiveringen att provdeltagaren har försökt vilseleda vid provet ska kunna överklagas. Detta förslag gäller alltså oberoende av om försöket uppdagats vid en kontroll enligt den nya lagen eller på annat sätt. Förslaget är motiverat av principiella skäl med tanke på den stora inverkan ett avstängningsbeslut får för den enskilde. På detta sätt stärks rättssäkerheten generellt för de provdeltagare som misstänks för fusk vid högskoleprovet.

UHR bör i god tid ges i uppdrag att förbereda den föreslagna kontrollverksamheten, bl.a. bör personalens kompetens säkerställas. Förberedelserna ska vara klara senast när de nya bestämmelserna ska tillämpas första gången. Provdeltagarnas rättssäkerhet måste då garanteras och deras integritet skyddas så långt möjligt är. UHR bör också ges i uppdrag att följa upp kontrollverksamheten. Uppföljningen kan bl.a. ligga till grund för eventuell justering av kontrollernas omfattning.

Utredningens förslag medför en ökning av kostnaderna för högskoleprovet som beräknas uppgå till drygt 2,7 miljoner kronor per provtillfälle. Denna kostnadsökning föreslår utredningen ska finansieras genom en höjning av avgiften för provet med 50 kronor, från 450 till 500 kronor.

Den därmed ökade intäkten föreslås fördelas mellan UHR respektive universitet och högskolor som genomför provet.

De föreslagna kontrollerna kommer att innebära intrång i provdeltagarnas integritet. Dessutom påverkas de ekonomiskt genom avgiftshöjningen för att täcka kostnaderna för kontrollverksamheten. Det är bl.a. därför viktigt att verksamhetens effektivitet upprätthålls och skyddas. Kontrollerna förfelas om det blir känt i förväg var, när och hur de kommer att utföras. Verksamheten kan vidare skadas i stort om den kan kartläggas i detalj genom att allmänna handlingar kan begäras ut av envar. Utredningen föreslår därför att det i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) införs en bestämmelse om sekretess till skydd för uppgift som hänför sig till planering eller andra förberedelser för kontroll enligt lagen, om det kan antas att syftet med kontrollen motverkas om eller den framtida kontrollverksamheten skadas om uppgiften röjs. Sekretessregleringen ska alltså gälla med ett rakt skaderekvisit, dvs. en presumtion för offentlighet. De flesta utlämnandeprövningar antas dock resultera i bedömningen att syftet med kontrollerna motverkas om uppgiften om var de ska företas och andra uppgifter om planeringsarbetet blir kända. Privata aktörer kommer troligen att bli involverade i kontrollverksamheten genom anlitate bevakningsföretag som kan tillhandahålla ordningsvakter. Utredningen bedömer att dessa inte blir bundna av den nyssnämnda sekretessbestämmelsen. I stället föreslår utredningen att det i den nya lagen tas in en bestämmelse om en motsvarande tystnadsplikt för den som är eller har varit verksam i enskilt bedriven verksamhet och som anlitas i kontrollverksamheten. Brott mot tystnadsplikten kan leda till straffansvar enligt 20 kap. 3 § brottsbalken.

UHR och lärosätena mottar tips från enskilda om fusk vid högskoleprovet. Den som lämnar tips om t.ex. organiserad fuskverksamhet kan känna en inte obefogad oro för att tipset ska leda till repressalier av något allvarligt slag. I dagsläget kan varken UHR eller lärosätena skydda uppgifter om en tipsares identitet med sekretess även om myndigheterna skulle bedöma att offentligheten leder till konkret risk för allvarliga konsekvenser för tipsaren. Offentligheten riskerar att medföra onödigt få tips eller mindre användbara anonyma tips som inte kan följas upp i myndigheternas viktiga arbete mot fusk. Samtidigt finns befogade insynsintressen, t.ex. från den som blivit misstänkliggjord av en ovän. Utredningen föreslår därför att det införs en bestämmelse om sekretess i offentlighets- och sekretesslagen för uppgift i anmälan eller utsaga från enskild som kan avslöja den enskildes identitet hos UHR och de lärosäten som genomför högskoleprovet. Sekretess föreslås gälla med ett rakt kvalificerat skaderekvisit; en uppgift kan bara hemlighållas om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till den enskilde utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs. Offentlighet ska alltså vara en klar huvudregel.

Vissa konsekvenser uppstår för inblandade myndigheter. Förutom UHR och lärosätena kan nämnas Polismyndigheten och de allmänna förvaltningsdomstolarna. Några konsekvenser som inte ryms inom ramarna för myndigheternas anslag eller den avgiftshöjning utredningen föreslagit har den dock inte identifierat.

Författningsförslagen föreslås träda i kraft den 1 september 2020. Några övergångsbestämmelser behövs inte.



## 1.1 Förslag till lag (0000:00) om kontroll vid högskoleprovet

Härigenom förskrivs följande.

### **Inledande bestämmelse**

**1 §** Kontroll får enligt denna lag ske av provdeltagare vid högskoleprovet. Ändamålet med kontrollverksamheten är att motverka förekomsten av fusk som sker genom användning av elektroniskt hjälpmedel.

Med ett elektroniskt hjälpmedel avses elektronisk utrustning som kan lagra, innehålla, sända eller ta emot information.

### **Kontroll med radiovågsdetektor**

**2 §** Kontroll med radiovågsdetektor får utföras i lokaler där högskoleprovet genomförs. Kontrollen får utföras för att upptäcka pågående radiokommunikation till eller från provdeltagare under provet.

**3 §** De universitet och högskolor som genomför högskoleprovet beslutar om och ansvarar för genomförandet av kontroller med radiovågsdetektor. Universitets- och högskolerådet ansvarar för samordning av förberedelser av sådana kontroller.

**4 §** Kontroll med radiovågsdetektor ska utföras av den som genomgått utbildning i att hantera en radiovågsdetektor. Sådan utbildning anordnas av Universitets- och högskolerådet.

### **Allmän in- eller utpasseringskontroll med kroppsvisitation**

**5 §** Kontroll med kroppsvisitation av provdeltagare får utföras vid inpassering till eller utpassering från en lokal där högskoleprovet genomförs (in- eller utpasseringskontroll). Kontrollen får utföras för att söka efter elektroniska hjälpmedel. Personer under femton år ska undantas från sådan kontroll.

Andelen kontrollerade provdeltagare får inte överstiga tio procent av de anmälda provdeltagarna vid varje provtillfälle. Ingen provdeltagare får kontrolleras enligt första stycket mer än en gång under en provdag.

**6 §** Universitets- och högskolerådet beslutar om och ansvarar för genomförandet av in- eller utpasseringskontroller.

Genomförande lärosäte ansvarar dock genom provledare för beslut enligt 10 § första stycket samt för förvaring, återlämnande och anmälan till Polismyndigheten avseende omhändertagna föremål enligt 12 och 13 §§ denna lag.

## **In- eller utpasseringskontrollens genomförande**

**7 §** Kroppsvisitation vid in- eller utpasseringskontroll ska utföras av en ordningsvakt som förordnats av Polismyndigheten.

**8 §** Kroppsvisitation vid in- eller utpasseringskontroll ska genomföras med metalldetektor eller annan liknande anordning eller, om det finns särskilda skäl, på annat sätt.

**9 §** Kroppsvisitation får utföras endast av en person som är av samma kön som provdeltagaren, om undersökningen inte görs med metalldetektor eller liknande anordning eller avser föremål som provdeltagaren har med sig.

Undersökning som avses i första stycket ska utföras i ett avskilt utrymme om provdeltagaren begär det.

**10 §** En provdeltagare som vägrar genomgå en in- eller utpasseringskontroll får nekas tillträde till den lokal som kontrollen avser under provdagens återstående provpass.

Universitets- och högskolerådet får besluta att provdeltagare som avses i första stycket inte får något resultat på provet. Rådet kan också besluta att provdeltagare som vägrat genomgå utpasseringskontroll stängs av från deltagande i provet under en period av två år från tidpunkten för kontrollen.

## **Omhändertagande**

**11 §** En ordningsvakt får från en provdeltagare omhänderta ett elektroniskt hjälpmedel som kan befaras komma till användning eller ha använts vid fusk på högskoleprovet och som påträffas vid en in- eller utpasseringskontroll.

**12 §** Föremål som har omhändertagits enligt 11 § ska överlämnas till en provledare för förvaring. Ett sådant föremål ska förvaras på ett betryggande sätt. Ett bevis om att ett föremål omhändertagits ska utfärdas, om provdeltagaren begär det.

**13 §** Ett föremål som har omhändertagits enligt 11 § ska återlämnas till provdeltagaren senast när provdagen är slut.

Om ett omhändertaget föremål kan antas omfattas av bestämmelserna om beslag enligt 27 kap. 1 § rättegångsbalken, ska provledaren skyndsamt anmäla omhändertagandet till Polismyndigheten. Omhändertagandet får i dessa fall bestå tills frågan om föremålet ska tas i beslag har prövats. Omhändertagandet ska i ett sådant fall dokumenteras skriftligt.

## **Tystnadsplikt**

**14 §** Den som är eller har varit verksam i enskilt bedriven verksamhet som anlitas i kontrollverksamheten enligt denna lag får inte obehörigen röja vad han eller hon har fått veta om planering eller andra förberedelser av kontrollerna. För det allmännas verksamhet gäller bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

## Överklagande

**15 §** Universitets- och högskolerådets beslut enligt 10 § andra stycket om att inte meddela något resultat på provet eller stänga av en provdeltagare från deltagande i provet under två år får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätt.

Andra beslut enligt denna lag får inte överklagas.

## Föreskrifter

**16 §** Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om hur stor andel av de anmälda provdeltagarna som får omfattas av kontroll enligt 5 §.

**17 §** Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela

1. föreskrifter om vilka konsekvenser som följer för provdeltagare som påträffats med pågående radiokommunikation eller ett elektroniskt hjälpmedel vid kontroller enligt lagen, och

2. närmare föreskrifter om genomförandet av kontrollerna samt omhändertagande av elektroniska hjälpmedel som påträffas vid en in- eller utpasseringskontroll.

---

Denna lag träder i kraft den 1 september 2020.

## 1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1980:578) om ordningsvakter

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1980:578) om ordningsvakter dels att 3 § ska ha följande lydelse, dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 2 c §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

2 c §

*Ordningsvakter får förordnas att tjänstgöra vid kontroll enligt 5 § lagen (0000:00) om kontroll vid högskoleprovet.*

3 §<sup>2</sup>

Om det finns ett särskilt behov och det är av väsentlig betydelse från allmän synpunkt, får ordningsvakter förordnas även i annat fall än som avses i 2–2 b §§.

Om det finns ett särskilt behov och det är av väsentlig betydelse från allmän synpunkt, får ordningsvakter förordnas även i annat fall än som avses i 2–2 c §§.

---

Denna lag träder i kraft den 1 september 2020.

## 1.3 Lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Prop. 2021/22:155  
Bilaga 2

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

*dels* att nuvarande 17 kap. 4 a–4 c §§ ska betecknas 17 kap. 4 b–4 d §§,  
*dels* att rubrikerna närmas före 17 kap. 4 a–4 c §§ ska sättas närmast före 17 kap. 4 b–4 d §§,

*dels* att det ska införas två nya paragrafer, 17 kap. 4 a § och 23 kap. 5 a §, och närmast före dessa paragrafer nya rubriker, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### ***Kontroller vid högskoleprovet***

#### **17 kap.**

##### *4 a §*

*Sekretess gäller för uppgift som hänför sig till planering eller andra förberedelser för sådan kontroll som avses i lagen (0000:00) om kontroll vid högskoleprovet, om det kan antas att syftet med kontrollen motverkas eller den framtida kontrollverksamheten skadas om uppgiften röjs.*

*För uppgift i allmän handling gäller sekretess i högst tjugo år.*

### ***Anmälningar m.m. om fusk vid högskoleprovet***

#### **23 kap.**

##### *5 a §*

*Sekretess gäller hos Universitets- och högskolerådet samt universitet och högskolor som genomför högskoleprovet för uppgift i anmälan eller utsaga från en enskild som rör fusk vid högskoleprovet, om uppgiften kan avslöja den enskildes identitet och det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till den enskilde utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs.*

*För uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.*

Prop. 2021/22:155 \_\_\_\_\_  
Bilaga 2

Denna lag träder i kraft den 1 september 2020.

Följande remissinstanser har inkommit med yttrande över betänkandet Kontroller vid högskoleprovet – ett lagförslag om åtgärder mot fusk (SOU 2019:37): Barnombudsmannen, Blekinge tekniska högskola, Diskrimineringsombudsmannen, Domstolsverket, Ekobrottsmyndigheten, Försvårshögskolan, Förvaltningsrätten i Malmö, Förvaltningsrätten i Uppsala, Gymnastik- och idrottshögskolan, Göteborgs universitet, Högskolan i Borås, Högskolan Dalarna, Högskolan i Gävle, Högskolan i Halmstad, Högskolan Kristianstad, Högskolan i Skövde, Högskolan Väst, Justitiekanslern, Kammarrätten i Jönköping, Karlstads universitet, Karolinska institutet, Konstfack, Kungl. Konsthögskolan, Kungl. Musikhögskolan i Stockholm, Kungl. Tekniska högskolan, Linköpings universitet, Linnéuniversitetet, Lunds universitet, Malmö universitet, Mittuniversitetet, Mälardalens högskola, Polismyndigheten, Riksdagens ombudsmän, Stockholms universitet, Svenska journalistförbundet, Sveriges förenade studentkårer, Sveriges lantbruksuniversitet, Sveriges universitets- och högskoleförbund, Säkerhetsföretagen, Södertörns högskola, Tjänstemännens Centralorganisation, TU medier i Sverige, Umeå universitet, Universitets- och högskolerådet, Uppsala universitet, Åklagarmyndigheten, Örebro universitet och Överklagandenämnden för högskolan.

Därutöver har yttranden inkommit från Defensio, Juridiska fakulteten vid Lunds universitet, Lärarnas Riksförbund, en privatperson och Unga Hörselskadade.

Följande remissinstanser har beretts tillfälle att yttra sig, men har förklarat sig avstå eller inte kommit in med yttrande: Föreningen grävande journalister, Luleå tekniska universitet, Landsorganisationen i Sverige, Offentliganställdas förhandlingsråd (S, P, O), Saco-S, SEKO, Service- och kommunikationsfacket, Stockholms konstnärliga högskola, Sveriges förenade ordningsvakter, Sveriges akademikers centralorganisation, Säkerhetsbranschen, Transportarbetareförbundet, Universitetskanslers-ämbetet, Utgivarna.

# Lagrådsremissens lagförslag

## Förslag till lag om in- och utpasseringskontroll vid högskoleprovet

Härigenom föreskrivs följande.

### **Inledande bestämmelse**

**1 §** I denna lag finns bestämmelser om kontroll med kroppsvisitation av provdeltagare vid inpassering till eller utpassering från en lokal där högskoleprovet genomförs (in- eller utpasseringskontroll).

Ändamålet med sådana kontroller är att motverka fusk vid högskoleprovet som sker genom användning av elektroniskt hjälpmedel.

Med elektroniskt hjälpmedel avses elektronisk utrustning som kan lagra, innehålla, sända eller ta emot information.

### **När får in- eller utpasseringskontroll utföras?**

**2 §** In- eller utpasseringskontroll får utföras före eller efter ett provpass för att söka efter elektroniska hjälpmedel. Om en sådan kontroll görs ska alla som ska delta eller har deltagit i provpasset genomgå kontrollen. Kontroller får dock inte utföras på provdeltagare som är under femton år.

In- och utpasseringskontroller får utföras i så många lokaler som bedöms behövas för att fusk genom användning av elektroniskt hjälpmedel ska motverkas.

Ingen provdeltagare får kontrolleras mer än två gånger under en provdag.

**3 §** Den myndighet som regeringen bestämmer beslutar om och ansvarar för genomförandet av in- eller utpasseringskontroller enligt 4 och 5 §§ och de åtgärder som avses i 6–9 §§

### **In- eller utpasseringskontrollens genomförande**

**4 §** In- eller utpasseringskontroll ska utföras av en polisman eller av en ordningsvakt som förordnats av Polismyndigheten enligt 2 d och 5 §§ lagen (1980:578) om ordningsvakter.

**5 §** In- eller utpasseringskontroll ska genomföras med metalldetektor eller annan liknande anordning eller, om det finns särskilda skäl, på annat sätt.

In- eller utpasseringskontroll som genomförs på annat sätt än med metalldetektor eller liknande anordning och som inte avser föremål som provdeltagaren har med sig får utföras endast av en person som är av samma kön som provdeltagaren.

Sådan kontroll som avses i andra stycket och som är av mer väsentlig omfattning ska utföras i ett avskilt utrymme. Kontrollen ska utföras i vittnes närvaro, om den som ska undersökas begär det och det kan göras utan större omgång. Vittnet ska vara av samma kön som provdeltagaren.



**6 §** En provdeltagare som vägrar att genomgå en in- eller utpasseringskontroll ska

1. nekas tillträde till den lokal där provet genomförs under provdagens återstående provpass, och

2. inte få något resultat på provet.

En provdeltagare som vägrar att genomgå en utpasseringskontroll ska även stängas av från deltagande i provet under en period av två år från tidpunkten för kontrollen.

Första stycket 2 och andra stycket ska inte tillämpas om det finns synnerliga skäl.

### **Omhändertagande av elektroniska hjälpmedel**

**7 §** Den som utför en in- eller utpasseringskontroll får från en provdeltagare omhändertaga ett elektroniskt hjälpmedel som kan befaras komma till användning eller ha använts vid fusk på högskoleprovet och som påträffas vid en in- eller utpasseringskontroll. Omhändertagande får även göras av delar av sådan utrustning.

**8 §** Föremål som har omhändertagits enligt 7 § ska förvaras på ett betryggande sätt. Ett bevis om att ett föremål omhändertagits ska utfärdas, om provdeltagaren begär det.

Ett föremål som har omhändertagits enligt 7 § ska återlämnas till provdeltagaren senast när provdagen är slut, om inte annat följer av 9 §.

**9 §** Om ett omhändertaget föremål kan antas omfattas av bestämmelserna om beslag enligt 27 kap. 1 § rättegångsbalken, ska omhändertagandet skyndsamt anmälas till Polismyndigheten. Omhändertagandet får i dessa fall bestå till dess frågan om föremålet ska tas i beslag har prövats. Omhändertagandet ska i ett sådant fall dokumenteras skriftligt.

### **Tystnadsplikt**

**10 §** Den som är eller har varit verksam i en enskilt bedriven verksamhet som anlitas för kontrollverksamhet enligt denna lag får inte obehörigen röja vad han eller hon har fått veta om planering eller andra förberedelser för in- och utpasseringskontroller.

I det allmännas verksamhet tillämpas bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

### **Överklagande**

**11 §** Beslut enligt 6 § första stycket 2 och andra stycket får överklagas till Överklagandenämnden för högskolan. Nämndens beslut får inte överklagas.

Andra beslut enligt denna lag får inte överklagas.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

## Förslag till lag om ändring i lagen (1980:578) om ordningsvakter

Häri genom föreskrivs i fråga om lagen (1980:578) om ordningsvakter dels att 3 § ska ha följande lydelse, dels att det ska införas en ny paragraf, 2 d §, av följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

### *Föreslagen lydelse*

#### *2 d §*

*Ordningsvakter får förordnas att tjänstgöra vid in- och utpasseringskontroll enligt lagen (2022:00) om in- och utpasseringskontroll vid högskoleprovet.*

#### *3 §<sup>3</sup>*

Om det finns ett särskilt behov och det är av väsentlig betydelse från allmän synpunkt, får ordningsvakter förordnas även i annat fall än som avses i 2–2 c §§.

Om det finns ett särskilt behov och det är av väsentlig betydelse från allmän synpunkt, får ordningsvakter förordnas även i annat fall än som avses i 2–2 d §§.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

*dels* att nuvarande 17 kap. 4 § ska betecknas 17 kap. 3 c §,

*dels* att rubriken närmast före 17 kap. 4 § ska sättas närmast före 17 kap. 3 c §,

*dels* att det ska införas en ny paragraf, 17 kap. 4 §, och närmast före 17 kap. 4 § en ny rubrik, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

## **17 kap.**

### ***Kontroller vid högskoleprovet***

#### *4 §*

*Sekretess gäller för uppgift som hänför sig till planering eller andra förberedelser för in- och utpasseringskontroll enligt lagen (2022:00) om in- och utpasseringskontroll vid högskoleprovet, om det kan antas att syftet med kontrollen motverkas eller den framtida kontrollverksamheten skadas om uppgiften röjs.*

*För uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

## Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2022-02-17

**Närvarande:** F.d. justitieråden Martin Borgeke och Mari Andersson samt justitierådet Petter Asp

### **In- och utpasseringskontroller vid högskoleprovet**

Enligt en lagrådsremiss den 3 februari 2022 har regeringen (Utbildningsdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om in- och utpasseringskontroll vid högskoleprovet,
2. lag om ändring i lagen (1980:578) om ordningsvakter,
3. lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Drazenko Jozic och departementssekreteraren Lisa Midlert.

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 17 mars 2022

Närvarande: statsminister Andersson, ordförande, och statsråden Johansson, Hallengren, Hultqvist, Damberg, Shekarabi, Ygeman, Linde, Ekström, Eneroth, Dahlgren, Ernkrans, Hallberg, Thorwaldsson, Gustafsdotter, Axelsson Kihlblom, Elger, Farmanbar, Danielsson

Föredragande: statsrådet Ekström

---

Regeringen beslutar proposition In- och utpasseringskontroller vid högskoleprovet