



BESLUT

2025-12-18

Dnr SU FV-3605-25

Rektor

Handläggare:
Rikard Skårfors
FD, Utbildningsledare
Rektors kansli,
Ledningssekretariatet

Yttrande över promemorian Registerkontroll inför antagning till vissa högskoleutbildningar, Universitetskanslersämbetets delrapport 2023:1 En översyn av bestämmelserna i antagningsregistret och Universitetskanslersämbetets slutrapport 2023:22 En översyn av förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor

Stockholms universitet har anmodats av Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) att inkomma med synpunkter på promemorian *Registerkontroll inför antagning till vissa högskoleutbildningar* samt på Universitetskanslersämbetets (UKÄ) rapporter 2023:1 *En översyn av bestämmelserna i antagningsregistret* och 2023:22 *En översyn av förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor*.

Ställningstagande

Stockholms universitet anser att syftet med belastningsregisterkontrollen i grunden är gott och ställer sig även, med några invändningar som redovisas i det följande, positivt till den utökning av utbildningar som ska omfattas av kontrollerna. Det finns emellertid fortfarande frågor kring det praktiska genomförandet av kontrollerna som behöver belysas ytterligare.

Avseende rapporterna från Universitetskanslersämbetet vill Stockholms universitet hänvisa till Sveriges universitets- och högskoleförbunds (SUHF) skrivelse 2023-12-07, där viktiga principer om den nuvarande ordningen skrivs fram på ett tydligt sätt.

Stockholms universitet redovisar i det följande först sina synpunkter på promemorian, avseende rättsliga och studieadministrativa aspekter, därefter sina synpunkter på de båda rapporterna från UKÄ.

Synpunkter på promemorian Registerkontroll inför antagning till vissa högskoleutbildningar

Rättsliga aspekter

Förslaget

Genom förslaget till 4 kap. 3a § högskolelagen införs ett krav på registerkontroll vid antagning till utbildningar som leder till yrken med legitimationskrav som berör hälso- och sjukvården samt i skolväsendet. En förutsättning för antagning är att den sökande inte förekommer i det register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister avseende vissa brott. En kontroll i registret får endast göras avseende sökande som ska erbjudas plats på en sådan utbildning.

Frågor om vilka yrken som berörs av det aktuella kravet överlämnas till regeringen att besluta om i en förordning. Det aktuella förslaget måste dock ses i ljuset av de förslag som följer av SOU 2021:83, bl.a. vad avser vilka brott som ska beröras vid registerkontroll och utgöra grund för antagning.

Ordningen med registerkontroll innebär att bedömningen av huruvida en person får tillträde till en utbildning är regelstyrd snarare än individualiserad. Det innebär att ha blivit dömd för viss brottslighet per se hindrar personen från att antas till vissa utbildningar för yrken som kräver vissa yrkeslegitimationer. Ordningen med registerkontroll innebär att det inte görs någon individuell bedömning av lämpligheten, vilket kan jämföras med ordningen som i många fall gäller i samband med återkallelse av yrkeslegitimationer p.g.a. brott.

Begränsningar i närings- och yrkesfriheten

Vad gäller inskränkningar i tillträde till utbildningar som är en förutsättning för yrken som kräver olika typer av yrkeslegitimation måste begränsningar av tillträdet ses som begränsningar av yrkesfriheten som omfattas av skyddet i RF 2:17. Sådana begränsningar måste ha stöd lag, de får bara införas för att främja angelägna allmänna intressen, och utifrån de allmänna krav avseende proportionalitet som numera anses gälla för rättighetsbegränsningar måste de också vara ändamålsenliga, nödvändiga och innebära en rimlig avvägning mellan enskildas rättigheter och allmänna intressen. För att begränsningar av tillträde till utbildning som förbereder för yrken som kräver legitimation såsom de föreslagna ska vara tillåtliga ur ett konstitutionellt perspektiv måste de alltså främja ett angeläget allmänt intresse och vara proportionerliga.

För att det kravet ska vara uppfyllt torde i detta sammanhang krävas att de brott som en person gjort sig skyldig till kan göra vederbörande till en risk för andra personer i något av rättsordningen skyddat hänseende, och att begränsningen är ändamålsenlig.

Huruvida en begränsning i tillträde till utbildningar för yrken som förutsätter yrkeslegitimation till följd av brottslighet tjänar angelägna allmänna intressen måste bedömas utifrån brottslighetens karaktär och de risker den kan medföra samt det aktuella

yrkets karaktär och de skyddsintressen som aktualiseras i samband därmed. Frågan om huruvida det finns ett angeläget allmänt intresse sammankopplas alltså med frågor om vilka yrken till vilka tillträde begränsas och i förhållande till vilka brott.

Registerkontroll avseende vissa brott för tillträde till utbildningar som förbereder för legitimationskrävande yrken

Syftet med de aktuella förslagen är främst att personer som dömts för brott och därmed kan antas vara olämpliga för vissa tjänster eller arbete med vissa kategorier av personer (t.ex. barn eller sjuka) bör förhindras att arbeta i sådana verksamheter, redan genom att de hindras tillträde till utbildningar som förbereder för legitimationskrävande yrken.

I många fall torde begränsningar av tillträde till utbildningar som leder till legitimationskrävande yrken för personer dömda för brott uppfylla angelägna allmänna intressen. Att skydda t.ex. barn i skolan eller patienter och anhöriga i hälso- och sjukvården utgör otvivelaktigt angelägna allmänna intressen. Det kan vad gäller tillträde till utbildningar också ifrågasättas om det finns skäl att utbilda personer till yrken som de inte kan förväntas kunna utöva.

I förhållande till vissa yrken inom hälso- och sjukvården finns också möjlighet att återkalla legitimation i de fall som en person, t.ex. genom brottslighet handlat på ett sätt som kan påverka förtroendet för vederbörande, d.v.s. även när det inte rör frågor om skydd för andra enskilda. Frågan om huruvida brottslighet är ägnad att påverka förtroendet för en person, t.ex. avseende personens omdöme, beror dock i hög grad på brottslighetens karaktär. Det innebär att i sådana fall finns inte någon automatisk koppling mellan brottsligheten och möjligheten att utöva yrket, utan att en bedömning bör göras i varje enskilt fall. I förhållande till sådana brott, ter det sig inte uppenbart att en person per automatik ska vara utesluten från tillträde till utbildningar till legitimationskrävande yrken och därmed från yrkesutövning som kan ligga långt fram i tiden. Det bör också noteras att vårt straffsystem i någon mån bygger på en tanke om att en person genom att avtjäna straff för dömd brottslighet har sonat sitt brott.

Utvidgning av antalet yrken som omfattas av kravet på registerkontroll

I den aktuella promemorian ingår ett förslag till förordning om ändring i förordningen (2026:000) om kontroll i belastningsregistret inför antagning till vissa högskoleutbildningar. Här föreslås ändringar av 3 och 4 §§ en utvidgning av de registerkontrollkravet till utbildningar som tidigare inte omfattats av kravet.

I dag omfattas följande utbildningar (samt utländska utbildningar som ska antas leda till samma yrken) av kravet på registerkontroll enligt 3 och 4 §§: förskollärarexamen, grundlärarexamen, ämneslärarexamen eller yrkeslärarexamen samt fysioterapeutexamen, läkarexamen, psykologexamen, röntgensjuksköterskeexamen eller sjuksköterskeexamen. Gemensamt för de yrken där behörighetsgivande utbildningar omfattas av kravet på registerkontroll idag är att de har omfattande kontakter med barn och unga i förskolan och skolan eller patienter i hälso- och sjukvård. I promemorian föreslås en betydande utvidgning

av vilka yrkesutbildningar som ska omfattas av kravet på registerkontroll. Det bör noteras att det saknas närmare överväganden i promemorian om vilka problem som dagens ordning medför och som kan åtgärdas genom förslaget.

I promemorian föreslås att även utbildningar som leder till speciallärarexamen, specialpedagogexamen eller studie- och yrkesvägledarexamen, samt apotekarexamen, arbetsterapeutexamen, audionomexamen, barnmorskeexamen, biomedicinsk analytikerexamen, dietistexamen, fysioterapeutexamen, hälso- och sjukvårdskuratorexamen, logopedexamen, optikerexamen, ortopedingenjörsexamen, receptarieexamen, röntgensjuksköterskeexamen, sjukhusfysikerexamen, tandhygienistexamen eller tandläkarexamen, ska omfattas av kravet på registerkontroll.

Stockholms universitet har ingen invändning mot att även speciallärarexamen, specialpedagogexamen och studie- och yrkesvägledarexamen ska omfattas av krav på registerkontroll eftersom dessa yrkesgrupper har omfattande kontakter med elever, och samma skyddsintressen gör sig gällande som för lärare.

Det förefaller också kunna finnas skäl att begränsa tillgången till utbildningar för vissa yrken i hälso- och sjukvårdssektorn genom utvidgade krav på registerkontroll vid antagning i syfte att skydda patienter och anhöriga. Skyddsintresset framstår dock i flera fall som oklart vad gäller vissa yrken, t.ex. apotekare, receptarier, biomedicinska analytiker, sjukhusfysiker som i de flesta fall torde ha begränsade patientkontakter. De synpunkter som framförs i promemorian om att alla legitimationskrävande yrken i sjukvården bör omfattas av samma krav på registerkontroll förefaller riskera att leda till inskränkningar med svag anknytning till syftet att skydda patienter och därför riskera att utgöra oproportionerliga inskränkningar i yrkesfriheten. (Se även för liknande resonemang, SOU 2021:83, s. 146–157.)

Frågor om gränsdragning mellan förvaltningsrätt och straffrätt

Förslagen aktualiserar också frågor om gränsdragningen mellan straff och betungande offentlighetsrättsliga åtgärder.

I rättsordningen förekommer att förvaltningsbeslut som är betungande för den enskilde kan följa på straffrättsliga sanktioner av olika slag. Det är t.ex. i många fall möjligt att återkalla yrkeslegitimationer eller verksamhetstillstånd p.g.a. fällande domar i brottmål. I de flesta fall anses t.ex. förlust av yrkeslegitimation inte utgöra en del av den straffrättsliga sanktionen och omfattas därför inte heller av RF:s förbud mot retroaktiva straff. I rättspraxis har man dock antagit att betungande förvaltningsrättsliga beslut till följd av brottmålsdomar inte utgör straff eller särskild rättsverkan av brott under förutsättningen att det betungande förvaltningsrättsliga beslutet inte följer med automatik på brottmålsdomen utan följer på en helhetsbedömning av personens lämplighet. Detta resonemang har t.ex. förekommit vid bedömningar om återkallelser av yrkeslegitimationer p.g.a. lämplighetsöverväganden, se bl.a. RÅ 1995 not 178. I den mån som man automatiskt, d.v.s. utan lämplighetsprövning i det enskilda fallet, utesluts från vissa utbildningar eller yrken till följd av en brottmålsdom, liknar rättsföljden alltså i hög grad en straffrättslig sanktionsregel. Med tanke på denna

praxisutveckling bör frågor om retroaktivitet i det aktuella förslagets övergångsregler övervägas.

Form för meddelande av föreskrifter

Reglering av vilka brott som ska utgöra hinder för antagning föreslås i SOU 2021:83 ske genom att regeringen bemyndigas att meddela föreskrifter. Eftersom de aktuella föreskrifterna har betydande påverkan på enskilda och till sina effekter starkt liknar särskild rättsverkan av brott bör övervägas om de istället bör meddelas i lag.

Sammanfattande slutsatser avseende rättsliga aspekter

- Registerkontroll och hinder mot antagning till utbildningar som förbereder för yrken som kräver legitimation för personer som dömts för vissa brott utgör begränsningar av enskildas rätt att välja yrke.
- Antagningshinder är konstitutionellt tillåtliga, under förutsättning att de tjänar angelägna allmänna intressen, såsom att skydda barn och unga eller sjuka och deras anhöriga.
- Åtgärderna måste dock vara ändamålsenliga, nödvändiga och proportionerliga, och beröra situationer där det finns ett skyddsintresse. Det är alltså avgörande vilka yrken som dömda personer hindras att utbilda sig till och vilka brott som de som berörts dömts för att kunna bedöma om antagningshindren är tillåtna.
- Hinder mot antagning som direkt och undantagslöst följer av domar liknar till sin effekt särskild rättsverkan av brott, det aktualiserar också frågor om retroaktivitet i straffrätten.
- Dessa frågor bör övervägas vidare i arbetet med lagändringarna.

Studieadministrativa aspekter

Antagning vid olika tidpunkter

Enligt förslaget kommer registerkontrollen ske mellan urval och antagningsbesked. Stockholms universitet vill understryka att antagningsprocessen är komplex och att sökande kan bli antagna i olika skeden. Registerkontrollen kommer att hanteras av Universitets- och högskolerådet (UHR) som behöver kunna bistå lärosätena med registerkontroll utan dröjsmål, oavsett när förfrågan inkommer. Många av de utbildningar som berörs av förslaget har en omfattande efterantagning och reservantagning och i de processerna är det viktigt att kunna ge studenter besked snabbt så att de kan ansluta till utbildningen snarast.

Brott begångna utomlands

Förslaget lyfter inte frågan om hur sökande som blivit dömda för brott i andra länder ska kontrolleras och om det kommer göras slagningar mot utländska brottsregister. Systemet riskerar att inte bli heltäckande om det inte är möjligt att göra likvärdiga kontroller av alla sökande, med konsekvensen att olämpliga personer då inte fångas upp.

Sekretess

Även om det har fastställts i utredningarna att det finns rättsliga grunder för personuppgiftsbehandlingen vill Stockholms universitet ändå lyfta vikten av att det tas fram tydliga och rättssäkra rutiner för hur en sökande som fastnar i belastningsregisterkontrollen dokumenteras i antagningssystemen och även hur kommunikationen sker med den sökande.

Tydlig information till sökande

Alla som avser att söka till en utbildning där registerkontroll kommer utföras ska vara medvetna om detta innan de gör en ansökan så att de själva i god tid kan ta ställning till vilka utbildningar de väljer att ansöka till. Stockholms universitet vill understryka att det måste finnas tydlig information om vilka utbildningar som omfattas av registerkontroll, både på Antagning.se, på varje enskild utbildningssida och kanske även genom ett uppföljande meddelande till sökande direkt efter att ansökan har skickats in.

Synpunkter på UKÄ:s rapporter

UKÄ tar i sin slutrapport ställning till om en möjlighet till direktåtkomst för lärosätena till varandras studieregister bör införas i förordningen. UKÄ bedömer att behovet av direktåtkomst inte kan anses väga över i förhållande till intresset för skyddet för den personliga integriteten för de studenter som förekommer i studieregistret.

Stockholms universitet menar att direktåtkomst för lärosätena till varandras studieregister är en förutsättning för en smidig handläggning av ärenden om tillgodoräknanden och utfärdande av examen. Dessutom är direktåtkomst en mycket viktig funktion i samband med studievägledning.

De möjligheter lärosätena har idag att se studenters meriter från andra lärosäten bidrar till en enkel handläggning i samband med alla ovannämnda ärendetyper. Det medför en stor effektivitet för såväl lärosäten som studenter och om denna möjlighet tas bort kommer servicen för studenter bli mycket sämre, kostnaderna öka och handläggningstiden bli mycket längre. Vissa typer av examensärenden, där studenten efter examen ska ansöka om legitimation, riskerar att ta mycket längre tid, vilket får följd effekter på hur snabbt man kan komma ut i yrkeslivet efter avslutade studier.

Idag finns stora möjligheter i de system som omfattas av förordning 1993:1153 att begränsa möjligheten att ta del av överskottsinformation med genom att styra behörigheter för användarna inom ett lärosäte. Alla som har tillgång till Ladok har inte automatisk tillgång till samma data, utan användandet av s.k. nationella data begränsas till ett fåtal funktioner vid lärosätet. Denna möjlighet tar UKÄ inte hänsyn till i sin rapport.

En viktig aspekt är också vilka personer som kommer ha tillgång till den här informationen. Det bör vara möjligt att begränsa tillgången till informationen så att den inte kan delges obehöriga.

Detta beslut är fattat av rektor, professor Hans Adolfsson, i närvaro av prorektor, professor Jane Reichel, och universitetsdirektör Åsa Borin. Studeranderepresentanter har informerats och haft tillfälle att yttra sig. Övrig närvarande har varit Anna Riddarström, Ledningssekretariatet (protokollförare). Ärendet har beretts av Områdesnämnden för humanvetenskap samt av Studentavdelningen. Föredragande i ärendet har varit utbildningsledare Rikard Skårfors.