

Belastningsregisterkontroll och avskiljande av studenter



BETÄNKANDE AV
UTREDNINGEN OM
BELASTNINGSREGISTERKONTROLL
OCH AVSKILJANDE AV STUDENTER



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2021:83

Belastningsregisterkontroll och avskiljande av studenter

*Betänkande av Utredningen om belastningsregisterkontroll
och avskiljande av studenter*

Stockholm 2021



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2021:83

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2021

ISBN 978-91-525-0235-8 (tryck)

ISBN 978-91-525-0236-5 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Matilda Ernkrans

Regeringen beslutade den 22 oktober 2020 att ge en särskild utredare i uppdrag att se över regleringen om avskiljande av studenter inom statliga universitet och högskolor, ta ställning till om utökade möjligheter till belastningsregisterkontroll bör införas och föreslå ökade möjligheter till avskiljande av studenter (dir. 2020:111). Samma dag förordnades Ulrika Söderqvist, kanslichef vid Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, som särskild utredare.

Som experter förordnades från och med den 15 december 2020 kanslirådet Per Anders Nilsson Strandberg (Utbildningsdepartementet), departementssekreteraren Christian Magnusson (Utbildningsdepartementet), chefsrådmannen Maria Eka (Högskolans avskiljandekommitté), processledaren Gunilla Hammarström (Universitets- och högskolerådet), rektorn Johan Schnürer (Örebro universitet), prorektorn Margareta Bachrack Lindström (Linköpings universitet), handläggaren Malin Mikaelsson (Polismyndigheten) och studenten Anton Jägare. Med verkan från och med den 22 februari 2021 entledigades Per Anders Nilsson Strandberg och förordnades departementssekreteraren Lovisa Hellberg (Utbildningsdepartementet).

Utredaren har biståtts av ett sekretariat. Som sekreterare i utredningen har kanslirådet Magnus Granlund varit anställd från och med den 16 november 2020 och rättssakkunnige Max Stille från och med den 1 december 2020.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om belastningsregisterkontroll och avskiljande av studenter (U 2020:06).

Utredningen överlämnar härmed betänkandet *Belastningsregisterkontroll och avskiljande av studenter*, SOU 2021:83. Experterna har i allt väsentligt ställt sig bakom utredningens överväganden och förslag. Betänkandet är därför skrivet i vi-form.

Uppdraget är med detta slutfört.

Stockholm i oktober 2021

Ulrika Söderqvist

/Magnus Granlund
Max Stille

Innehåll

Sammanfattning	13
1 Författningsförslag	23
1.1 Förslag till lag om ändring i högskolelagen (1992:1434).....	23
1.2 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453).....	26
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2009:128) om yrkeshögskolan	28
1.4 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	29
1.5 Förslag till lag om ändring i patientsäkerhetslagen (2010:659).....	30
1.6 Förslag till förordning om kontroll i belastningsregistret inför antagning till vissa högskoleutbildningar	31
1.7 Förslag till förordning om underrättelse till universitet och högskolor om domar i vissa brottmål.....	33
1.8 Förslag till förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100)	34
1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:1134) om belastningsregister.....	36
1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:989) om avskiljande av studenter från högskoleutbildning	40

1.11	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:989) om avskiljande av studenter från högskoleutbildning.....	41
1.12	Förslag till förordning om ändring i officersförordningen (2007:1268)	43
2	Utredningens uppdrag och arbete.....	45
2.1	Utredningens uppdrag	45
2.2	Utredningens arbete	46
3	Grundläggande regler om integritet och dataskydd.....	47
3.1	Inledning	47
3.2	Reglering till skydd för den personliga integriteten	48
3.2.1	Regeringsformen	48
3.2.2	FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna.....	49
3.2.3	Europakonventionen	49
3.2.4	Rättighetsstadgan	50
3.3	Dataskydd	51
3.3.1	EU:s dataskyddsreform	51
3.3.2	Dataskyddsförordningen.....	51
3.3.3	Dataskyddslagen	52
3.3.4	Dataskyddsdirektivet och brottsdatalagen	52
4	Regleringen av högskoleverksamhet	55
4.1	Statliga universitet och högskolor	55
4.2	Enskilda utbildningsanordnare	56
4.3	Rätten att meddela föreskrifter inom det statliga högskoleområdet	57
4.4	Allmänna bestämmelser om utbildningen och examina.....	58
4.5	Tillträde till högskoleutbildning.....	58
4.6	Betalning av studieavgift som krav för att bli antagen till utbildning	60

4.7	Avskiljande från högskoleutbildning.....	61
4.8	Disciplinära åtgärder mot studenter inom högskolan	65
4.9	Beslut av Justitiekanslern rörande en morddömd student	67
4.10	Tidigare förslag om antagning och avskiljande av personer som begått allvarliga brott.....	69
5	Antagningsprocessen till högskolan.....	73
5.1	Grundläggande om antagningsprocessen	73
5.2	Processen för en samordnad antagning	74
5.3	Antagningsverksamhet	75
5.4	Överklagande och tillsyn.....	75
6	Regleringen av yrkeshögskolan.....	77
6.1	Inledning.....	77
6.2	Avskiljande	77
7	Belastningsregistret	81
7.1	Inledning.....	81
7.2	Belastningsregistrets innehåll.....	81
7.3	Belastningsregistrets ändamål	82
7.4	Absolut sekretess.....	83
7.5	Utlämnande av uppgifter	85
7.5.1	Inledning	85
7.5.2	Utlämnande till myndigheter.....	85
7.5.3	Myndigheter med direktåtkomst.....	86
7.5.4	Egen begäran om registerutdrag	87
7.5.5	Utlämnande av uppgifter till annan enskild.....	87
7.6	Gallring av uppgifter.....	88

8	Viss författningsreglerad belastningsregisterkontroll.....	91
8.1	Inledning.....	91
8.2	Belastningsregisterkontroll inom skolan.....	92
8.3	Belastningsregisterkontroll inom hälso- och sjukvården.....	93
8.4	Annan belastningsregisterkontroll som kan aktualiseras inför verksamhetsförlagd utbildning.....	95
9	En nordisk utblick.....	97
9.1	Inledning.....	97
9.2	Den norska regleringen.....	97
9.3	Den finska regleringen.....	100
10	Utgångspunkter vid införande av eventuell belastningsregisterkontroll.....	103
10.1	Inledning.....	103
10.2	Det finns starka skäl för att begränsa spridningen av belastningsregisteruppgifter.....	103
10.3	Skyddsintressen.....	104
10.4	En proportionerlig belastningsregisterkontroll.....	107
10.4.1	Skyddet för den personliga integriteten.....	107
10.4.2	Alternativ till belastningsregisterkontroll.....	107
10.4.3	Omfattningen av belastningsregisterkontroll.....	108
10.4.4	Metod för belastningsregisterkontroll.....	109
10.4.5	Obligatorisk eller fakultativ belastningsregisterkontroll.....	111
10.4.6	Hantering av inhämtade belastningsregisterutdrag.....	111
10.5	Dataskydd.....	112
10.5.1	Inledning.....	112
10.5.2	Tillämplig rättsakt.....	112
10.5.3	Tillämpningsområdet.....	113
10.5.4	Rättslig grund för personuppgiftsbehandlingen..	115

10.5.5	Behandling av personuppgifter som rör lagöverträdelser.....	117
10.5.6	Övriga krav på den personuppgiftsansvarige.....	117
11	Belastningsregisterkontroll som en förutsättning för att bli antagen	119
11.1	Inledning.....	119
11.2	Det finns skäl att införa belastningsregisterkontroll i samband med antagning till vissa högskoleutbildningar	119
11.3	Ett enkelt och välfungerande system.....	129
11.4	En förutsättning för att bli antagen	130
11.5	Hur ska kontrollen göras och vilka ska kontrolleras?	139
11.6	En ny kompletterande förordning.....	146
11.6.1	Det bör införas en ny förordning om kontroll i belastningsregistret inför antagning till vissa högskoleutbildningar.....	146
11.6.2	Vilka lärarutbildningar ska omfattas av kravet på belastningsregisterkontroll?	147
11.6.3	Vilka hälso- och sjukvårdsutbildningar ska omfattas av kravet på belastningsregisterkontroll?.....	152
11.6.4	Vilka uppgifter ska belastningsregisterkontrollen omfatta?.....	158
11.6.5	En bestämmelse om hur kontrollen ska gå till.....	163
11.7	Upplyningsbestämmelse i högskoleförordningen.....	164
11.8	Omprövning.....	165
11.9	Överklagande	167
11.10	Lärosätenas och UHR:s ansvar att informera om belastningsregisterkontrollen	169
11.11	Sekretess	170
11.12	Dataskydd.....	173

12	Belastningsregisterkontroll inför verksamhetsförlagd utbildning	181
13	Avskiljande och disciplinära åtgärder vid högskoleutbildning.....	185
13.1	Inledning	185
13.2	Studentens rätt till sin studieplats	186
13.3	Avskiljande av studenter som förekommer i belastningsregistret.....	188
13.3.1	Det ska införas en ny avskiljandegrund som tar sikte på vissa studenter som förekommer i belastningsregistret	188
13.3.2	Konsekvensen av ett beslut om avskiljande på den föreslagna grunden	191
13.3.3	Regleringens utformning	192
13.3.4	Omprövning.....	195
13.3.5	Överklagande	198
13.3.6	Lärosätena ska underrättas om domar som kan leda till avskiljande enligt den nya avskiljandegrunden.....	199
13.3.7	Avskiljande av studenter som nekas verksamhetsförlagd utbildning eller som kommer att nekas legitimation.....	201
13.4	Avskiljande av studenter som visat sig uppenbart olämpliga	203
13.4.1	Det ska införas en ytterligare avskiljandegrund som avser en students klandervärda uppträdande ..	203
13.4.2	Regleringens utformning	207
13.5	De föreslagna avskiljandegrunderna innebär ingen otillåten dubbelbestraffning.....	212
13.6	Förhållandet mellan föreslagna och befintliga avskiljandegrunder	218
13.7	Lärosätenas ansvar att informera om avskiljandegrunderna	222
13.8	Disciplinära åtgärder.....	222

13.9	Sekretess	225
13.10	Dataskydd.....	227
14	Avskiljande inom yrkeshögskolan	233
14.1	Inledning.....	233
14.2	Yrkeshögskolan.....	234
14.3	Avskiljande av studerande som förekommer i belastningsregistret	234
14.4	Avskiljande av studerande som visat sig uppenbart olämpliga.....	236
14.4.1	Det ska införas en ny avskiljandegrund som avser en studerandes uppträdande	236
14.4.2	Regleringens utformning	237
14.5	Den föreslagna avskiljandegrunden innebär ingen otillåten dubbelbestraffning	239
14.6	Sekretess	240
14.7	Dataskydd.....	243
15	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	247
15.1	Ikraftträdandebestämmelser.....	247
15.2	Övergångsbestämmelser.....	249
16	Konsekvenser.....	251
16.1	Vårt uppdrag.....	251
16.2	Syftena med våra förslag och andra alternativ	252
16.3	Ekonomiska konsekvenser	255
16.3.1	Förslaget om belastningsregisterkontroll som en förutsättning för att bli antagen.....	255
16.3.2	Förslagen om nya avskiljandegrunder och disciplinära åtgärder.....	257
16.4	Konsekvenser i övrigt	260

17	Författningskommentar	265
17.1	Förslaget till lag om ändring i högskolelagen (1992:1434)	265
17.2	Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)	271
17.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (2009:128) om yrkeshögskolan	272
17.4	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	276
17.5	Förslaget till lag om ändring i patientsäkerhetslagen (2010:659)	276
 Bilaga		
	Kommittédirektiv 2020:111	279

Sammanfattning

Vårt uppdrag

Vårt uppdrag har i huvudsak omfattat två delar. Den första rör belastningsregisterkontroll som en förutsättning för antagning till, och inför verksamhetsförlagda delar av, vissa högskoleutbildningar. I denna del har utredningen haft i uppdrag att ta ställning till om sådana kontroller bör införas och i så fall vilka brott kontrollerna ska avse. Utredningen har också haft i uppdrag att föreslå hur ett sådant system bör utformas.

Den andra delen rör avskiljande av studenter från en påbörjad högskoleutbildning. I den delen har utredningen haft i uppdrag att föreslå ökade möjligheter att avskilja studenter jämfört med i dag.

I uppdraget har också ingått bl.a. att analysera och ta ställning till om de förslag vi lämnar i fråga om avskiljande av studenter inom universitet och högskolor ska gälla även för studerande i yrkeshögskolan samt att överväga om kompletterande reglering behövs i fråga om sekretess och dataskydd.

Uppdraget har – med undantag för den del som avser yrkeshögskolan – varit begränsat till att avse statliga universitet och högskolor. Det har alltså inte ingått i uppdraget att lämna förslag som berör enskilda utbildningsanordnare.

Med högskolor avses här statliga universitet och högskolor.

Belastningsregisterkontroll som en förutsättning för att bli antagen

Belastningsregisterkontroll bör införas i samband med antagning till vissa lärarutbildningar och hälso- och sjukvårdsutbildningar

En belastningsregisterkontroll i samband med antagning till högskolan innebär både en integritetskränkning och en viss begränsning av möjligheterna till återanpassning i samhället för enskilda som dömts för brott. För att en sådan kontroll ska kunna införas krävs därför att det finns starka skäl för detta.

Skolan och hälso- och sjukvården är exempel på verksamheter där allmänhetens förtroende är av stor vikt. Det är också verksamheter där det finns ett behov av att skydda utsatta personer och ett starkt inslag av beroende mellan verksamhetsutövaren och enskilda. Detta innebär att det finns tungt vägande skyddsintressen i de verksamheterna som talar för en kontroll. Det innebär emellertid inte att skyddsintressena aktualiseras redan vid antagning till högskoleutbildningar på dessa områden, tvärtom gör de sig i praktiken gällande först då studenten ska genomföra verksamhetsförlagd del av sådan utbildning eller erhålla yrkeslegitimation eller anställning inom det yrke som utbildningen ska leda till.

I stället är det främst intresset av en rimlig, enhetlig och förutsebar reglering som talar för att belastningsregisterkontroll ändå bör införas redan vid antagningen. I de fall en sådan kontroll är en förutsättning för legitimation eller anställning efter slutförd utbildning, alternativt för verksamhetsförlagd del av utbildningen, kan en student i dag antas till en högskoleutbildning trots att hen på grund av uppgifter i belastningsregistret inte kommer att kunna erhålla legitimation eller anställning inom yrket, eller i vissa fall ens fullfölja utbildningen. En sådan ordning är inte tillfredsställande, bl.a. eftersom den inte på ett rimligt sätt tillgodoser enskilda studenters krav på förutsebarhet. Den nuvarande regleringen bidrar dessutom till oönskade konsekvenser för andra behöriga sökande som kan få avstå en studieplats till förmån för någon som saknar reell möjlighet att fullfölja utbildningen eller erhålla legitimation eller anställning inom det yrke som utbildningen ska leda till.

Vi menar att dessa skäl talar med viss styrka för att införa en belastningsregisterkontroll redan i samband med antagning. För att tillräckliga skäl ska föreligga för en kontroll inför antagning till en viss

utbildning måste den enligt vår bedömning motiveras av att det finns en tillräckligt stark anknytning mellan den aktuella utbildningen och viss senare yrkesutövning. Dessutom krävs att skyddsintressena under den kommande yrkesutövningen väger så tungt att det ansetts befogat med belastningsregisterkontroll som ett villkor för yrkeslegitimation eller anställning.

Vår bedömning utifrån nämnda krav är att det finns tillräckligt tungt vägande skäl för att införa belastningsregisterkontroll i samband med antagning till vissa högskoleutbildningar som leder till yrken inom skolan eller hälso- och sjukvården. Däremot är skälen inte tillräckliga för att införa sådana kontroller i samband med antagning till exempelvis socionomutbildningar, juristutbildningar och fristående kurser, som inte kan sägas ha tillräcklig anknytning till viss senare yrkesutövning med krav på kontroller.

Utformningen av systemet med belastningsregisterkontroll

Antagningsprocessen till högskoleutbildningar är komplicerad, liksom det regelverk som styr den. Processen präglas av en kombination av mängdhantering och ett behov av skyndsam handläggning. En av utgångspunkterna för våra överväganden har därför varit att det finns ett stort värde i att systemet med belastningsregisterkontroll vid antagning utformas så enkelt och enhetligt som möjligt.

Våra förslag innebär att det kommer att vara en förutsättning för att bli antagen till vissa lärarutbildningar och hälso- och sjukvårdsutbildningar att den sökande inte förekommer i belastningsregistret avseende vissa brott.

När det gäller vilka specifika utbildningar som ska omfattas har vi gjort en bedömning utifrån kriterierna som nämnts ovan, dvs. relevant skyddsintresse och tillräckligt stark koppling till viss yrkesutövning med befintligt krav på belastningsregisterkontroll. På skolområdet har det lett fram till bedömningen att sådana utbildningar som leder till förskollärarexamen, grundlärarexamen, ämneslärarexamen eller yrkeslärarexamen samt sådana som leder till motsvarande behörighet ska omfattas av belastningsregisterkontroll inför antagning, med vissa undantag. När det gäller hälso- och sjukvårdsutbildningar har bedömningen lett till att de utbildningar som leder till fysioterapeutexamen, läkarexamen, psykologexamen, röntgensjuksköterskeexamen

eller sjuksköterskeexamen bör omfattas av samma krav på kontroll. Detsamma gäller utbildningar som leder till yrkeslegitimation som fysioterapeut, läkare, psykolog, röntgensjuksköterska, sjuksköterska eller barnmorska.

Vid urvalet av de brott som kontrollen bör omfatta har vi beaktat att belastningsregisterkontrollen inför antagning inte bör omfatta fler brott än de som ansetts relevanta vid motsvarande kontroll inför anställning eller legitimation. Intresset av att uppnå enhetlighet mellan systemen för lärar- respektive hälso- och sjukvårdsutbildningar har också vägt tungt. Mot den bakgrunden har vi bedömt att de brott som kontrollen bör omfatta är mord, dråp, grov och synnerligen grov misshandel, människorov, samtliga sexualbrott i 6 kap. brottsbalken, grovt rån och barnpornografibrott, om brotten lett till någon annan påföljd än böter. Detta motsvarar de brottsrubriceringar som i dag omfattas av kravet på belastningsregisterkontroll inför arbete i skolan.

Det är Universitets- och högskolerådet (UHR) samt universiteten och högskolorna som hanterar ansökningarna. Dessa måste därför ges rätt att inhämta de uppgifter ur belastningsregistret som krävs för antagningskontrollen. Eftersom vi föreslår ett absolut hinder för antagning vid förekomst för vissa brott kan de uppgifter som lämnas ut till nämnda myndigheter begränsas till att endast avse om den sökande förekommer eller inte förekommer i registret för något av de angivna brotten, utan att det preciseras vilket eller vilka av brotten som är aktuella i det enskilda fallet.

Slutligen föreslår vi att kontrollen i belastningsregistret ska göras avseende sökande som ska erbjudas utbildningsplats. Kontrollen får alltså göras först efter att ett urval av de sökande gjorts, vilket innebär att antalet som ska kontrolleras kan minimeras. Samtidigt innebär detta att kontrollen måste göras efter urvalet men innan antagningsbesluten fattas, dvs. tiden för att genomföra kontrollen är mycket begränsad. Uppgifterna måste därför inhämtas elektroniskt. Mot bakgrund av underlag som inhämtats från UHR och Polismyndigheten har vi gjort bedömningen att UHR, som genom den samordnade antagningen hanterar den absoluta majoriteten av alla ansökningar, kommer att kunna inhämta belastningsregisteruppgifterna elektroniskt från Polismyndigheten. Det förutsätter dock anpassningar av befintliga system hos UHR, både ur säkerhetssynpunkt och för att behandlingen av uppgifter ska vara laglig enligt EU:s dataskyddsförordning.

Belastningsregisterkontroll inför verksamhetsförlagd utbildning

Som framgått har vi gjort bedömningen att det inte finns tillräckliga skäl för belastningsregisterkontroll inför antagning till en högskoleutbildning om det inte ansetts befogat med sådan kontroll som ett villkor för yrkeslegitimation eller anställning inom det yrke som utbildningen ska leda till. Samma resonemang är enligt vår mening tillämpligt även när belastningsregisterkontroll inför verksamhetsförlagd utbildning övervägs.

Detta innebär att det inte kan bli aktuellt med belastningsregisterkontroll inför verksamhetsförlagda delar på andra utbildningar än de som omfattas av vårt förslag om kontroll inför antagning. Eftersom det redan i dag finns en författningsreglerad belastningsregisterkontroll inför verksamhetsförlagda delar på lärarutbildningar finns därför endast skäl att närmare överväga om sådan kontroll ska införas på de hälso- och sjukvårdsutbildningar som omfattas av förslaget i antagningsdelen.

När vårdstudenterna på dessa utbildningar träffar patienter i utsatta situationer gör sig intresset av att skydda patienterna starkt gällande. Det förslag om belastningsregisterkontroll inför antagning som vi lämnat medför att den som antagits till någon av utbildningarna inte, vid antagningstillfället, förekommit i belastningsregistret för något sådant brott som med stor sannolikhet innebär att yrkeslegitimation kommer att nekas. Dessutom lämnar vi förslag som innebär att en student på någon av de aktuella utbildningarna får avskiljas från utbildningen om hen förekommer i belastningsregistret avseende något sådant brott och att den domstol som dömer en student på en sådan utbildning för något sådant brott ska underrätta lärosätet om domen. I regel kommer lärosätet alltså att få kännedom om eventuella relevanta domar som meddelas under utbildningen och kan då begära att studenten ska avskiljas.

Detta innebär enligt vår mening att det inte finns tillräckliga skäl för att införa någon belastningsregisterkontroll även inför verksamhetsförlagda delar inom de aktuella hälso- och sjukvårdsutbildningarna. Vi föreslår därför inte någon sådan reglering.

Avskiljande och disciplinära åtgärder vid högskoleutbildning

Avskiljande av studenter som förekommer i belastningsregistret

De skäl som har föranlett förslaget om nekad antagning på grund av förekomst i belastningsregistret, dvs. intresset av enhetlighet och förutsebarhet, gör sig gällande i lika stor utsträckning när en student på någon av de aktuella utbildningarna döms för ett brott som hade inneburit nekad antagning. Vi föreslår därför att det ska införas en ny avskiljandegrund som motsvarar förslaget om nekad antagning på grund av förekomst i belastningsregistret. Det betyder att studenter på vissa lärarutbildningar och hälso- och sjukvårdsutbildningar ska kunna avskiljas om de förekommer i belastningsregistret avseende mord, dråp, grov misshandel, synnerligen grov misshandel, människorov, något av sexualbrotten i 6 kap. brottsbalken, grovt rån eller barnpornografibrott, om brottet lett till någon annan påföljd än böter.

För att upprätthålla den enhetlighet som eftersträvas ska ett beslut om avskiljande enligt den nya grunden alltid innebära att studenten tills vidare inte får antas till eller fortsätta någon sådan lärarutbildning eller hälso- och sjukvårdsutbildning som omfattas av avskiljandegrunden. Eftersom anteckningar i belastningsregistret kan komma att tas bort eller ändras om den avskilda studenten överklagar sin brottmålsdom bör det finnas möjlighet att få avskiljandebeslutet omprövat omgående. Vi föreslår därför att ett beslut om avskiljande enligt den nya avskiljandegrunden ska kunna omprövas utan krav på visst tidsintervall.

För att den föreslagna avskiljandegrunden ska bli effektiv krävs slutligen att lärosätena har möjlighet att få kännedom om när en student på någon av de aktuella utbildningarna döms för ett sådant brott som kan innebära att avskiljandegrunden blir tillämplig. Vi föreslår därför att det ska införas en skyldighet för domstolen att underätta det lärosäte som tillhandahåller utbildningen om domen.

Avskiljande av studenter som visat sig uppenbart olämpliga

I våra direktiv lyfts att flera lärosäten och andra aktörer har anfört att möjligheterna för avskiljande behöver breddas så att även uppenbart olämpliga studenter kan avskiljas från högskoleutbildning. Det

handlar bl.a. om att öka tryggheten för studenter och lärare i högskolan i de fall de utsätts för trakasserier och hot av studenter och då disciplinära åtgärder inte bedöms kunna vidtas.

Högskolorna har under utredningen bekräftat den bild som ges i direktiven. De menar att det finns ett behov av att i vissa fall kunna avskilja studenter även när förutsättningar enligt dagens reglering inte föreligger. De fall som avses rör studenter som på olika sätt utsätter medstudenter och andra som de kommer i kontakt med genom utbildningen för oacceptabla beteenden eller som på annat vis allvarligt stör eller förhindrar verksamheten. När det gäller handlingar som riktar sig mot personer som studenten kommer i kontakt med kan det röra sig om allt ifrån handlingar som kan utgöra brott, såsom hot och våld som inte är tillräckligt allvarligt för att nuvarande avskiljandegrund ska bli tillämplig, till trakasserier i form av t.ex. upprepade e-postmeddelanden med kränkande eller annars opassande innehåll. När det gäller agerande som allvarligt stör eller förhindrar verksamheten så behöver det inte nödvändigtvis vara fråga om handlingar som riktar sig mot någon särskild person, utan det kan också vara fråga om exempelvis sådan upprepad misskötsel i högskolans bibliotek eller laboratorium, eller ständigt störande av undervisningen, som förstör andra studenters möjligheter att tillgodogöra sig utbildningen.

Även om det i dag inte är möjligt att avskilja studenter för ett sådant agerande, så kan ofta disciplinära åtgärder vidtas. I de flesta fall är detta fullt tillräckligt. Det är alltså enbart i de allvarligaste fallen som lärosätena menar att det finns ett behov av att kunna avskilja en student. Det är fråga om olika situationer som är svåra att sätta en gemensam beteckning på, men som kan sägas ha det gemensamt att de rör studenter som uppträder mycket klandervärt och på ett sätt som drabbar andra personer.

Vi gör bedömningen att det finns ett sådant behov av att, i de allvarligaste fallen, kunna avskilja vissa studenter som uppträder mycket klandervärt att det bör införas en ny avskiljandegrund som tar sikte på dessa fall. Vi föreslår därför att det ska införas en avskiljandegrund som är kopplad till studentens uppträdande och som ska gälla studenter på alla högskoleutbildningar. Avskiljandegrunden innebär att en student tills vidare ska kunna avskiljas från utbildningen i fall då studenten genom särskilt klandervärt uppträdande, under eller i anslutning till utbildningen, visat sig uppenbart olämplig att fortsätta sina studier.

Disciplinära åtgärder vid trakasserier

Under utredningen har vi identifierat vad vi menar är en brist i fråga om grunderna för att vidta disciplinära åtgärder mot studenter vid universitet och högskolor. Enligt 10 kap. 1 § första stycket 4 högskoleförordningen (1993:100) får disciplinära åtgärder vidtas mot en student som utsätter en annan student eller en arbetstagare vid högskolan för sådana trakasserier eller sexuella trakasserier som avses i 1 kap. 4 § diskrimineringslagen (2008:567). Hänvisningen till diskrimineringslagen innebär att det endast är trakasserier som har samband med någon av diskrimineringsgrunderna kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder som omfattas av bestämmelsen. Det bör kunna vidtas disciplinära åtgärder mot en student som utsätter en annan student eller en arbetstagare vid högskolan för trakasserier oavsett om trakasserierna har samband med en diskrimineringsgrund eller inte. Vi föreslår därför att kravet på att trakasserier måste ha ett samband med en diskrimineringsgrund tas bort.

Avskiljande inom yrkeshögskolan

Vi har inte haft i uppdrag att ta ställning till om belastningsregisterkontroll bör ligga till grund för antagning till yrkeshögskolan, och har alltså inte lämnat något sådant förslag. I avsaknad av en sådan antagningskontroll skulle det snarast leda till ett mindre enhetligt och förutsebart system att, såsom vi föreslagit för universitet och högskolor, införa en avskiljandegrund för yrkeshögskolan som tar sikte på studerande som förekommer i belastningsregistret. Vi gör därför bedömningen att det inte finns skäl att införa en sådan avskiljandegrund.

För högskolornas del har vi föreslagit att det ska införas en ny avskiljandegrund som är kopplad till studentens uppträdande. De skäl som vi har anfört för att införa denna avskiljandegrund gör sig enligt vår mening gällande även för yrkeshögskolans del. Vi föreslår därför att det ska införas en ny avskiljandegrund för yrkeshögskolan som är kopplad till den studerandes uppträdande. Den nya avskiljandegrunden innebär att en studerande tills vidare får avskiljas från en utbildning som anordnas av staten, en kommun eller en region i fall då

den studerande genom särskilt klandervärt uppträdande, under eller i anslutning till utbildningen, visat sig uppenbart olämplig att fortsätta sina studier.

När det gäller yrkeshögskolan så konstaterar vi slutligen att Högskolans avskiljandenämnd har samma behov av att kunna inhämta uppgifter från socialtjänsten, hälso- och sjukvården och belastningsregistret i ärenden om avskiljande av yrkeshögskolestuderande som i ärenden om avskiljande av högskolestudenter. Därför föreslår vi att de befintliga sekretessbrytande bestämmelser som möjliggör inhämtande av uppgifter i ärenden om avskiljande från högskoleutbildning, ska gälla även vid prövning av ärenden om att avskilja studerande från yrkeshögskoleutbildning.

Vi anser vidare att de skäl som anfördes för att införa den befintliga sekretessbestämmelsen enligt vilken sekretess gäller i ärenden om avskiljande från högskoleutbildning, gör sig gällande även avseende studerande vid yrkeshögskolan. Vi föreslår därför att motsvarande sekretess ska gälla också i ärenden om avskiljande av studerande från yrkeshögskoleutbildning och att den nya sekretessregeln ska utformas på samma sätt som sekretessen i ärenden om avskiljande av högskolestudenter.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i högskolelagen (1992:1434)

Härigenom föreskrivs i fråga om högskolelagen (1992:1434)

dels att 4 kap. 6 och 7 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas tre nya paragrafer, 4 kap. 3 a, 6 a och 6 b §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

3 a §

En förutsättning för att bli antagen till vissa lärarutbildningar och hälso- och sjukvårdsutbildningar 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.

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela ytterligare föreskrifter om vilka utbildningar och brott som avses i första stycket.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regerings-

formen meddela ytterligare föreskrifter om hur registerkontrollen ska gå till.

6 §

Regeringen får meddela föreskrifter om att en student tills vidare skall avskiljas från utbildningen i fall då studenten

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om att en student tills vidare ska avskiljas från utbildningen i fall då studenten

1. lider av psykisk störning,
2. missbrukar alkohol eller narkotika, eller
3. har gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet.

Som ytterligare förutsättning för ett avskiljande gäller att det, till följd av något sådant förhållande som avses i första stycket 1–3, bedöms föreligga en påtaglig risk att studenten kan komma att skada annan person eller värdefull egendom under utbildningen.

6 a §

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om att en student tills vidare ska avskiljas från utbildningen i fall då studenten genom särskilt klandervärt uppträdande, under eller i anslutning till utbildningen, visat sig uppenbart olämplig att fortsätta sina studier.

6 b §

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om att en student tills vidare får avskiljas från utbildningar som avses i 3 a § första stycket i fall då studenten förekommer i det register som förs enligt lagen (1998:620) om belast-

ningsregister avseende sådana brott som avses i 3 a § första stycket.

7 §¹

En för högskolan gemensam nämnd *skall* pröva frågor om avskiljande. Nämndens ordförande *skall* vara jurist och ha erfarenhet som domare.

Nämndens beslut i avskiljandefrågor får överklagas till allmän förvaltningsdomstol av studenten och högskolan.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Ett beslut om avskiljande *skall*, om den som har avskilts begär det, omprövas efter två år.

En för högskolan gemensam nämnd *ska* pröva frågor om avskiljande. Nämndens ordförande *ska* vara jurist och ha erfarenhet som domare.

Ett beslut om avskiljande *enligt 6 eller 6 a § ska*, om den som har avskilts begär det, omprövas efter två år.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2024 i fråga om 4 kap. 3 a och 6 b §§ och i övrigt den 1 januari 2023.

2. Bestämmelserna i 4 kap. 3 a § första stycket tillämpas första gången vid antagning till utbildning som börjar efter utgången av juli 2024.

¹ Senaste lydelse 1996:555.

1.2 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

Härigenom föreskrivs att 12 kap. 10 § socialtjänstlagen (2001:453) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 kap.

10 §²

Av 10 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) framgår att socialnämnden utan hinder av sekretess kan polisanmäla brott som hindrar nämndens verksamhet. Av 10 kap. 21–23 §§ samma lag följer att sekretess även i vissa andra fall inte hindrar att uppgifter som angår misstanke om brott lämnas till en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller annan myndighet som har till uppgift att ingripa mot brottet.

Detsamma gäller enligt 10 kap. 19 § samma lag uppgifter som behövs för att förhindra ett förestående eller avbryta ett pågående brott som avses i den paragrafen. Av 10 kap. 18 a § samma lag framgår att sekretess inte heller hindrar att en uppgift som rör en enskild som inte har fyllt tjuugoett år lämnas till Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen i brottsförebyggande syfte under vissa angivna förutsättningar. Av 10 kap. 18 b § samma lag framgår att sekretess inte heller hindrar att en uppgift som rör en enskild lämnas till Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen i syfte att förebygga terroristbrottslighet under vissa angivna förutsättningar. Av 10 kap. 18 c § samma lag framgår dessutom att sekretess inte heller hindrar att en uppgift som rör en enskild eller en närstående till den enskilde lämnas till Polismyndigheten i syfte att förebygga våld eller andra övergrepp mot en närstående under vissa angivna förutsättningar.

Från socialtjänsten ska utan hinder av sekretess lämnas

1. uppgifter om huruvida någon vistas i ett hem för vård eller boende, stödboende eller familjehem, om uppgifterna för särskilt fall begärs av en domstol, en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Kronofogdemyndigheten eller Skatteverket,

2. uppgifter som behövs i ett ärende hos Skatteverket om skyddad folkbokföring enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481), och

² Senaste lydelse 2021:645.

3. uppgifter om en studerande som behövs för prövning av ett ärende om att avskilja denne från högskoleutbildning eller polisprogrammet.

3. uppgifter om en studerande som behövs för prövning av ett ärende om att avskilja denne från högskoleutbildning, *yrkeshögskoleutbildning* eller polisprogrammet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2009:128) om yrkeshögskolan

Härigenom föreskrivs att 19 § lagen (2009:128) om yrkeshögskolan ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

19 §³

En studerande får tills vidare avskiljas från en utbildning som anordnas av staten, en kommun eller en region om han eller hon

1. lider av psykisk störning,
2. missbrukar alkohol eller narkotika, eller
3. har gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet.

Som ytterligare förutsättning för ett avskiljande gäller att det, till följd av något sådant förhållande som avses i första stycket, bedöms finnas en påtaglig risk att den studerande kan komma att skada någon annan person eller värdefull egendom under utbildningen.

En studerande får tills vidare avskiljas från en utbildning som anordnas av staten, en kommun eller en region om han eller hon genom särskilt klandervärt uppträdande, under eller i anslutning till utbildningen, visat sig uppenbart olämplig att fortsätta sina studier.

Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om avskiljande.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.
 2. Beslut om avskiljande enligt 19 § tredje stycket får endast grundas på förhållanden som inträffat efter ikraftträdandet.

³ Senaste lydelse 2019:936.

1.4 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs att 23 kap. 6 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

23 kap.

6 §⁴

Sekretess gäller i ärende om avskiljande av studerande från högskoleutbildning eller från polisprogrammet för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider betydande men om uppgiften röjs.

Sekretess gäller i ärende om avskiljande av studerande från högskoleutbildning, yrkeshögskoleutbildning eller polisprogrammet för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider betydande men om uppgiften röjs.

Sekretessen gäller inte beslut i ärende.

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

⁴ Senaste lydelse 2014:633.

1.5 Förslag till lag om ändring i patientsäkerhetslagen (2010:659)

Härigenom föreskrivs att 6 kap. 15 § patientsäkerhetslagen (2010:659) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

15 §⁵

Utöver vad som annars följer av lag eller förordning är hälso- och sjukvårdspersonalen skyldig att lämna ut sådana uppgifter som

1. gäller huruvida någon vistas på en sjukvårdsinrättning om uppgifterna i ett särskilt fall begärs av en domstol, en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Kronofogdemyndigheten eller Skatteverket,

2. begärs av Säkerhetspolisen i ett enskilt fall och behövs i myndighetens verksamhet för personskydd för

a) statschefen, tronföljaren, en annan medlem av kungahuset, en talman, en riksdagsledamot, statsministern, ett statsråd, en statssekreterare eller kabinettssekreteraren,

b) en person vars personskydd Säkerhetspolisen ansvarar för i samband med statsbesök och liknande händelser, eller

c) en person som Säkerhetspolisen i ett enskilt fall har beslutat om personskydd för,

3. behövs för en rättsmedicinsk undersökning,

4. Socialstyrelsens råd för vissa rättsliga, sociala och medicinska frågor behöver för sin verksamhet,

5. behövs för prövning av ett ärende om att avskilja en studerande från högskoleutbildning eller polisprogrammet, eller

5. behövs för prövning av ett ärende om att avskilja en studerande från högskoleutbildning, yrkeshögskoleutbildning eller polisprogrammet, eller

6. behövs för prövning av någons lämplighet att ha körkort, traktorkort eller taxiförarlegitimation enligt taxitrafiklagen (2012:211).

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

⁵ Senaste lydelse 2020:1052.

1.6 Förslag till förordning om kontroll i belastningsregistret inför antagning till vissa högskoleutbildningar

Härigenom föreskrivs följande.

1 § I denna förordning finns det bestämmelser om den registerkontroll som ska göras enligt 4 kap. 3 a § första stycket högskolelagen (1992:1434) inför antagning till vissa lärarutbildningar och hälso- och sjukvårdsutbildningar.

Med högskola avses i denna förordning både universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen.

2 § De lärarutbildningar som avses i 4 kap. 3 a § första stycket högskolelagen (1992:1434) är:

– utbildningar som leder till förskolläraryxamen, grundläraryxamen, ämnesläraryxamen eller yrkesläraryxamen, med undantag för utbildning enligt förordningen (2011:689) om vissa behörighetsgivande examina för legitimation som lärare och förskollärare och om högskoleutbildningar för vidareutbildning av lärare och pedagogisk personal inom förskolan som leder till lärar- eller förskolläraryxamen, och

– utbildningar enligt förordningen (2008:1101) om högskoleutbildning som kompletterar avslutad utländsk utbildning och som leder till behörighet som förskollärare, grundlärare, ämneslärare eller yrkeslärare.

3 § De hälso- och sjukvårdsutbildningar som avses i 4 kap. 3 a § första stycket högskolelagen (1992:1434) är:

– utbildningar som leder till fysioterapeutexamen, läkarexamen, psykologexamen, röntgensjuksköterskeexamen eller sjuksköterskeexamen, och

– utbildningar enligt förordningen (2008:1101) om högskoleutbildning som kompletterar avslutad utländsk utbildning och som leder till yrkeslegitimation enligt 4 kap. 2 § patientsäkerhetslagen (2010:659) för barnmorska, fysioterapeut, läkare, psykolog, röntgensjuksköterska eller sjuksköterska.

4 § De brott som avses i 4 kap. 3 a § första stycket högskolelagen (1992:1434) är brott mot 3 kap. 1, 2 och 6 §§, 4 kap. 1 §, 6 kap., 8 kap. 6 § och 16 kap. 10 a § brottsbalken, om brotten lett till någon annan påföljd än böter.

5 § Föreskrifter om Universitets- och högskolerådets och högskolors rätt att få ut vissa uppgifter ur belastningsregistret finns i 16 g § förordningen (1999:1134) om belastningsregister. En sådan kontroll i belastningsregistret ska genomföras innan en sökande antas till utbildningar som avses i 2 och 3 §§.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2024.
 2. Förordningen tillämpas första gången vid antagning till utbildning som börjar efter utgången av juli 2024.

1.7 Förslag till förordning om underrättelse till universitet och högskolor om domar i vissa brottmål

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Om en student på sådan utbildning som avses i 4 kap. 3 a § första stycket högskolelagen (1992:1434) döms för brott mot 3 kap. 1, 2 eller 6 §, 4 kap. 1 §, 6 kap., 8 kap. 6 § eller 16 kap. 10 a § brottsbalken till annan påföljd än böter, ska domstolen underrätta det universitet eller den högskola som tillhandahåller utbildningen om domen. Underrättelsen ska lämnas inom en vecka från det att domen meddelades.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2024.

1.8 Förslag till förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100)

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 2 § och 10 kap. 1 § högskoleförordningen (1993:100) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

2 §⁶

För att bli antagen krävs det att sökanden har grundläggande behörighet och dessutom den särskilda behörighet som kan vara föreskriven.

I 5–8 §§ förordningen (2010:543) om anmälningavgift och studieavgift vid universitet och högskolor finns det bestämmelser om att betalning av studieavgift i vissa fall är en förutsättning för antagning.

I 4 kap. 3 a § högskolelagen (1992:1434) finns det bestämmelser om att en förutsättning för att bli antagen till vissa lärarutbildningar och hälso- och sjukvårdsutbildningar är att den sökande inte förekommer i belastningsregistret avseende vissa brott.

10 kap.

1 §⁷

Disciplinära åtgärder får vidtas mot studenter som

1. med otillåtna hjälpmedel eller på annat sätt försöker vilseleda vid prov eller när en studieprestation annars ska bedömas,
2. stör eller hindrar undervisning, prov eller annan verksamhet inom ramen för utbildningen vid högskolan,
3. stör verksamheten vid högskolans bibliotek eller annan särskild inrättning inom högskolan, eller

⁶ Senaste lydelse 2010:544.

⁷ Senaste lydelse 2008:944.

4. utsätter en annan student eller en arbetstagare vid högskolan för *sådana* trakasserier eller sexuella trakasserier *som avses i 1 kap. 4 § diskrimineringslagen (2008:567)*.

4. utsätter en annan student eller en arbetstagare vid högskolan för trakasserier eller sexuella trakasserier.

Disciplinära åtgärder får inte vidtas senare än två år efter det att förseelsen har begåtts.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023 i fråga om 10 kap. 1 § och den 1 januari 2024 i fråga om 7 kap. 2 §.

1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:1134) om belastningsregister

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1999:1134) om belastningsregister

dels att 11 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 16 g §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 §⁸

Uppgifter ur belastningsregistret om brott som lett till någon annan påföljd än penningböter ska lämnas ut om det begärs av

1. Justitiekanslern, i fråga om den som ansöker om ersättning enligt lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder,

2. Högskolans avskiljande-nämnd, i fråga om den som nämnden vid prövning enligt högskolelagen (1992:1434) överväger att avskilja från utbildningen,

2. Högskolans avskiljande-nämnd, i fråga om den som nämnden vid prövning enligt högskolelagen (1992:1434) *eller lagen (2009:128) om yrkeshögskolan* överväger att avskilja från utbildningen,

3. Arbetsförmedlingen, för utredning i ärenden om kallelse till ny tjänstgöring av vapenfri tjänst, i fråga om den som ärendet gäller,

4. Riksbanken, i fråga om den som banken avser att anställa som bevaknings- eller transportpersonal,

5. en statlig eller kommunal myndighet som beslutar om anställning av personal inom psykiatrisk sjukvård, vård av utvecklingsstörda, vård av barn och ungdom eller tvångsvård av missbrukare, i fråga om den som myndigheten avser att anställa eller anlita som uppdrags-tagare,

6. Spelinspektionen, i fråga om

a) den som omfattas av myndighetens prövning vid licens- och tillståndsgivning enligt spellagen (2018:1138), eller

b) den som myndigheten vid prövning enligt lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel överväger att ge tillstånd,

⁸ Senaste lydelse 2021:659.

7. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap eller en kommun, i fråga om den som myndigheten eller kommunen lämplighetsprövar enligt 19 § lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor,

8. en socialnämnd, i ärenden om

a) utseende av kontaktperson eller kontaktfamilj enligt 3 kap. 6 b § socialtjänstlagen (2001:453) för en person som inte har fyllt 21 år,

b) vårdnad om barn, barns boende, umgänge med barn, medgivande att ta emot barn m.m. enligt 5 kap. 2 §, 6 kap. 6, 6 a och 8–10 §§ socialtjänstlagen,

c) adoption enligt 6 kap. 12–16 §§ socialtjänstlagen,

d) åtgärder enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, eller

e) utseende av särskild handläggare enligt 9 § lagen (2020:616) om verkställighet av ungdomsövervakning,

9. Transportstyrelsen, i fråga om den som myndigheten vid lämplighetsprövning

a) enligt luftfartslagen (2010:500) och luftfartsförordningen (2010:770) överväger att ge certifikat eller tillstånd, eller

b) enligt 4 § lagen (1990:1157) om säkerhet vid tunnelbana och spårväg eller 3 kap. 2–4, 6 och 8 §§ järnvägslagen (2004:519) överväger att ge tillstånd,

10. en kommunal myndighet, i ärenden om serveringstillstånd enligt alkohollagen (2010:1622) och i ärenden om tillstånd för försäljning av tobaksvaror enligt lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter, i fråga om den som ärendet gäller,

11. Läkemedelsverket, i fråga om den som myndigheten överväger att ge tillstånd enligt 2 kap. 1 § lagen (2009:366) om handel med läkemedel eller lagen (1992:860) om kontroll av narkotika,

12. Kronofogdemyndigheten, för utredning i ärenden enligt skuldsaneringslagen (2016:675) eller lagen (2016:676) om skuldsanering för företagare, i fråga om den som ärendet gäller,

13. Brottsoffermyndigheten, för utredning i ärenden enligt brottskadlagen (2014:322),

14. en överförmyndare eller överförmyndarnämnd, i ärenden där en lämplighetsprövning ska göras, i fråga om

a) den som överförmyndaren eller nämnden avser att utse eller avser att föreslå att rätten utser till förmyndare, god man eller förvaltare, eller

b) den som är förmyndare, god man eller förvaltare,

15. Inspektionen för strategiska produkter i tillståndsärenden enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 258/2012 av den 14 mars 2012 om genomförande av artikel 10 i FN:s protokoll om olaglig tillverkning av och handel med eldvapen, delar till eldvapen och ammunition, bifogat till Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet (FN:s protokoll om skjutvapen), och om införande av exporttillstånd, import- och transiteringsåtgärder för skjutvapen, delar till skjutvapen och ammunition, i fråga om den som prövningen gäller,

16. Rättsmedicinalverket, i fråga om den som myndigheten avser att anställa eller anlita som uppdragstagare i den rättspsykiatriska undersökningsverksamheten, och

17. Socialstyrelsen, om uppgifterna behövs i utredning enligt lagen (2007:606) om utredningar för att förebygga vissa skador och dödsfall.

Sådana uppgifter som avses i 3 § 3–5 lagen (1998:620) om belastningsregister får inte lämnas till en myndighet som har rätt att få uppgifter enligt denna paragraf. En socialnämnd och Socialstyrelsen har dock rätt till uppgift om åklagares beslut om åtalsunderlåtelse, straffvarning, kontaktförbud och förbud enligt 3 kap. 5 § lagen (2015:642) om europeisk skyddsorder.

16 g §

Uppgifter ur belastningsregistret om huruvida en enskild förekommer eller inte förekommer för sådan brottslighet som avses i 4 § förordningen (20XX:000) om kontroll i belastningsregistret inför antagning till vissa högskoleutbildningar ska lämnas ut om det begärs av Universitets- och högskolerådet eller ett universitet eller en högskola som omfattas av högskolelagen (1992:1434), i fråga om en

sökande som myndigheten ska kontrollera enligt 4 kap. 3 a § högskolelagen.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023 i fråga om 11 § och den 1 januari 2024 i fråga om 16 g §.

1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:989) om avskiljande av studenter från högskoleutbildning

Härigenom föreskrivs att 2 och 3 §§ förordningen (2007:989) om avskiljande av studenter från högskoleutbildning ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

En student får avskiljas från högskoleutbildning *under* de villkor som anges i 4 kap. 6 § högskolelagen (1992:1434).

En student får avskiljas från högskoleutbildning *enligt* de villkor som anges i 4 kap. 6 *och 6 a* §§ högskolelagen (1992:1434).

3 §

Ett beslut om avskiljande ska alltid innebära att studenten tills vidare inte får fortsätta den pågående utbildningen.

Ett beslut om avskiljande *enligt de villkor som anges i 4 kap. 6 eller 6 a § högskolelagen (1992:1434)* ska alltid innebära att studenten tills vidare inte får fortsätta den pågående utbildningen.

Ett beslut om avskiljande ska också innebära att studenten tills vidare inte får antas till eller fortsätta annan utbildning av samma slag, om inte avskiljandenämnden beslutar något annat.

Ett beslut om avskiljande innebär också att studenten tills vidare inte får antas till eller fortsätta någon annan högskoleutbildning, om det anges i beslutet.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.

2. Beslut om avskiljande enligt de villkor som anges i 4 kap. 6 a § högskolelagen (1992:1434) får endast grundas på förhållanden som inträffat efter ikraftträdandet.

1.11 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:989) om avskiljande av studenter från högskoleutbildning

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2007:989) om avskiljande av studenter från högskoleutbildning

dels att 2, 4 och 20 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 3 a §, av följande lydelse.

Lydelse enligt betänkandets förslag till förordning om ändring i förordningen, med ikraftträdande den 1 januari 2023

2 §

En student får avskiljas från högskoleutbildning enligt de villkor som anges i 4 kap. 6 och 6 a §§ högskolelagen (1992:1434).

En student får avskiljas från högskoleutbildning enligt de villkor som anges i 4 kap. 6, 6 a och 6 b §§ högskolelagen (1992:1434).

En student får endast avskiljas enligt de villkor som anges i 4 kap. 6 b § högskolelagen om förutsättningarna för avskiljande enligt 4 kap. 6 eller 6 a § högskolelagen inte föreligger.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 a §

Ett beslut om avskiljande enligt de villkor som anges i 4 kap. 6 b § högskolelagen (1992:1434) ska alltid innebära att studenten tills vidare inte får antas till eller fortsätta någon sådan utbildning som avses i 2 och 3 §§ förordningen (20XX:000) om kontroll i belastningsregistret inför antagning till vissa högskoleutbildningar.

4 §

Ett beslut om avskiljande som avses i 3 § ska omprövas tidigast två år efter det att beslutet meddelades, om den som beslutet avser begär det skriftligen.

Ett beslut om avskiljande som avses i 3 a § ska omprövas om den som beslutet avser begär det skriftligen.

Vid en sådan omprövning gäller i tillämpliga delar bestämmelserna om avskiljande.

Vid sådana omprövningar gäller i tillämpliga delar bestämmelserna om avskiljande.

20 §⁹

I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än slutliga beslut om avskiljande som avses i 3 § och beslut om interimistiskt avskiljande enligt 12 och 13 §§ får dock inte överklagas.

I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än slutliga beslut om avskiljande som avses i 3 och 3 a §§ och beslut om interimistiskt avskiljande enligt 12 och 13 §§ får dock inte överklagas.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2024.
 2. Beslut om avskiljande enligt de villkor som anges i 4 kap. 6 b § högskolelagen (1992:1434) får endast avse studenter som påbörjat sin utbildning efter utgången av juli 2024.

⁹ Senaste lydelse 2018:1026.

1.12 Förslag till förordning om ändring i officersförordningen (2007:1268)

Härigenom föreskrivs att 16 § officersförordningen (2007:1268) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 §

Den som enligt 12 § skiljs från grundläggande officersutbildning inom Försvarsmakten får avgångsvederlag från och med den dag utbildningen avbryts till och med den 30:e dagen från det att beslutet om att skilja honom eller henne från utbildningen meddelades. Avgångsvederlaget betalas per dag med belopp motsvarande den dag ersättning som han eller hon hade vid skiljandet från utbildningen.

Den som enligt 4 kap. 6 § högskolelagen (1992:1434) och förordningen (2007:989) om avskiljande av studenter från högskoleutbildning avskiljs från utbildning som leder till officersexamen vid Försvarshögskolan, får avgångsvederlag under 30 dagar från och med dagen från det att beslutet om att avskilja honom eller henne från utbildningen meddelades. Avgångsvederlaget betalas per dag med belopp motsvarande den dag ersättning som han eller hon hade vid avskiljandet från utbildningen.

Den som enligt 4 kap. 6 *eller* 6 a § högskolelagen (1992:1434) och förordningen (2007:989) om avskiljande av studenter från högskoleutbildning avskiljs från utbildning som leder till officersexamen vid Försvarshögskolan, får avgångsvederlag under 30 dagar från och med dagen från det att beslutet om att avskilja honom eller henne från utbildningen meddelades. Avgångsvederlaget betalas per dag med belopp motsvarande den dag ersättning som han eller hon hade vid avskiljandet från utbildningen.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningens uppdrag

Direktiven för vårt uppdrag beslutades av regeringen den 22 oktober 2020 (dir. 2020:111). Direktiven i sin helhet finns i bilaga 1.

Uppdragets två huvuddelar innebär att vi *dels* ska ta ställning till om belastningsregisterkontroll bör ligga till grund för antagning till vissa högskoleutbildningar och om sådan kontroll bör införas inför verksamhetsförlagda delar inom vissa högskoleutbildningar utöver lärarutbildningen (där det redan används), *dels* se över regleringen om avskiljande av studenter. Uppdraget är – med visst undantag för yrkeshögskolan, se nedan – begränsat till att endast avse statliga universitet och högskolor, det ingår alltså inte i uppdraget att lämna förslag som berör enskilda utbildningsanordnare.

I uppdraget som avser belastningsregisterkontroll ingår att vi ska bedöma vilka brott som bör kunna utgöra hinder mot att antas till vissa utbildningar eller genomgå verksamhetsförlagda delar av en utbildning samt föreslå hur ett eventuellt system med belastningsregisterkontroll ska utformas. Vi ska också överväga om det bör finnas möjlighet att begära omprövning av beslut som innebär nekad antagning eller nekad verksamhetsförlagd utbildning på grund av brottslighet samt lämna förslag i fråga om överklagande. I analysen ska vi enligt uppdraget beakta såväl skyddsaspekter som integritetsaspekter.

I uppdraget som avser avskiljande av studenter ingår att vi ska föreslå ökade möjligheter att avskilja en student även i fall när det inte bedöms finnas en påtaglig risk för att studenten kan komma att skada en annan person eller värdefull egendom under utbildningen. Dessutom ska vi kartlägga och identifiera om det finns ytterligare omständigheter som antingen bör utgöra grund för avskiljande, men under en begränsad tid, eller avstängning under en längre tid än sex månader. Vi ska också ta ställning till om förslagen om avskiljande bör be-

gränsas till vissa högskoleutbildningar eller om de ska gälla samtliga högskoleutbildningar. Även i denna del ska vi lämna förslag om överklagande.

I vårt uppdrag ingår även att analysera och ta ställning till om de förslag vi lämnar i fråga om avskiljande av studenter inom universitet och högskolor även ska gälla för studerande i yrkeshögskolan eller om ändringar bör göras. Uppdraget som avser yrkeshögskolan är alltså begränsat på så vis att frågor om belastningsregisterkontroll inte omfattas.

Vi ska också analysera om dataskyddsregleringen behöver kompletteras för att nödvändig personuppgiftsbehandling ska kunna ske på ett ändamålsenligt sätt vid hantering enligt det regelverk som vi föreslår samt ta ställning till hur uppgifterna ur belastningsregistret ska kunna skyddas hos de aktörer som eventuellt ges rätt att ta del av dessa.

För samtliga delar av uppdraget gäller att vi ska lämna nödvändiga författningsförslag. Dessutom ska vi redogöra för ekonomiska och andra konsekvenser av våra förslag, särskilt för studenter vid universitet och högskolor, studerande inom yrkeshögskolan, Högskolans avskiljandenämnd, universitet och högskolor, Polismyndigheten samt övriga berörda myndigheter.

2.2 Utredningens arbete

Vi påbörjade arbetet i november 2020. Arbetet har därefter bedrivits i nära samarbete med experterna. Under utredningstiden har vi haft sex utredningssammanträden.

Utredaren och sekreterarna har under utredningstiden haft möten med företrädare för Polismyndigheten, Universitetskanslersämbetet, Universitets- och högskolerådet (UHR), Socialstyrelsen och Sveriges kommuner och regioner (SKR). Därutöver har SKR, Sveriges universitets- och högskoleförbund och Myndigheten för yrkeshögskolan getts möjlighet att lämna skriftliga synpunkter på utkast till de förslag som berör myndigheterna. Synpunkter från Högskolans avskiljandenämnd, statliga universitet och högskolor, Polismyndigheten och UHR har även inhämtats via experterna från respektive myndighet.

På grund av covid-19-pandemin har samtliga sammanträden och möten genomförts digitalt.

3 Grundläggande regler om integritet och dataskydd

3.1 Inledning

Belastningsregistret förs av Polismyndigheten och innehåller bl.a. uppgifter om personer som ådömts påföljd för brott. Det övergripande syftet med registret är att olika myndigheter, särskilt de brottsbekämpande och rättsvårdande myndigheterna, på ett enkelt sätt ska få tillgång till sådana uppgifter som behövs i deras verksamhet. Belastningsregistret innehåller alltså uppgifter om enskilda som är av integritetskänsligt slag. Frågor om vem som ska ha tillgång till de uppgifter som finns registrerade i belastningsregistret och hur sådan tillgång ska ges, behöver därför ta sin utgångspunkt i det svenska grundlagsskyddet och den internationella reglering som Sverige är bunden av till skydd för den personliga integriteten (avsnitt 3.2). Behandlingen av uppgifter i och från belastningsregistret måste dessutom vara förenlig med dataskyddslagstiftningen, som bl.a. syftar till att värna den personliga integriteten. Vi redogör därför även för den nya dataskyddsreformen (avsnitt 3.3).

Detta kapitel innehåller alltså en översikt över den grundläggande rättighets- och dataskyddsreglering som styr den del av vårt arbete som rör uppgifter i belastningsregistret. En närmare redovisning av den lagstiftning som direkt reglerar belastningsregistret och vem som har rätt att få ta del av de uppgifter som finns i registret ges i kapitel 7 och 8, medan det i kapitel 10 görs en genomgång av de hänsyn som måste tas när ett förslag om ny belastningsregisterkontroll övervägs och utformas.

3.2 Reglering till skydd för den personliga integriteten

3.2.1 Regeringsformen

Den personliga integriteten skyddas av regeringsformen. Av målsättningsbestämmelsen i 1 kap. 2 § fjärde stycket följer att det allmänna ska värna den enskildes privat- och familjeliv. Målsättningsbestämmelsen anger ett viktigt mål för den samhälleliga verksamheten, men den är inte rättsligt bindande för det allmänna och ger därför inte upphov till några individuella rättigheter.

En rättsligt bindande föreskrift finns däremot i 2 kap. 6 § andra stycket. Av denna framgår att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Bestämmelsen tillkom i samband med den senaste översynen av regeringsformen och trädde i kraft den 1 januari 2011. Syftet var att förstärka grundlagsskyddet för den personliga integriteten. I förarbetena anges att det inte är det huvudsakliga syftet med en åtgärd som är avgörande för om den ska anses innebära övervakning eller kartläggning av en enskilds personliga förhållanden, och därmed omfattas av grundlagsskyddet, utan vilken effekt åtgärden har. Som exempel på en sådan åtgärd anges registrering av personuppgifter i polisens belastningsregister. Registreringen innebär en kartläggning av alla som har dömts eller på annat sätt har lagförts för brott, även om registrets uttalade ändamål är att ge information åt olika myndigheter om belastningsuppgifter som behövs bl.a. för att utreda brott och bestämma straff samt vid lämplighets- och tillståndsprövning av olika slag (En reformerad grundlag, prop. 2009/10:80, s. 180 f.).

Enligt 2 kap. 20 och 21 §§ får begränsningar i skyddet för den personliga integriteten endast göras i lag och för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. En begränsning 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 såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Genom denna bestämmelse kommer alltså en proportionalitetsprincip till uttryck (se Jermsten, Regeringsformen [1974:152] 2 kap. 21 §, Lexino 2021-01-01 [JUNO] med hänvisningar). En begränsning får inte heller göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

3.2.2 FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna

Det internationella arbetet för mänskliga rättigheter tar sin utgångspunkt i den allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna som Förenta nationerna (FN) antog 1948. I artikel 12 i förklaringen anges bl.a. att ingen får utsättas för godtyckligt ingripande i fråga om privatliv, familj, hem eller korrespondens och att var och en har rätt till lagens skydd mot sådana ingripanden och angrepp. I artikel 29 anges vilka inskränkningar i deklarationens fri- och rättigheter som är tillåtna. Sådana inskränkningar får endast göras i lag och enbart om syftet är hänsyn till och respekt för andras fri- och rättigheter samt för att tillgodose krav på moral, allmän ordning och allmän välfärd.

Rättigheterna i förklaringen om de mänskliga rättigheterna har senare förts in och vidareutvecklats i ett antal konventioner som är bindande för de anslutna staterna, däribland Sverige. Artikel 12 i förklaringen återfinns i artikel 17 i 1966 års FN-konvention om medborgerliga och politiska rättigheter.

3.2.3 Europakonventionen

Europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) gäller som svensk lag (se lagen [1994:1219] om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna). Enligt artikel 8 har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Inskränkningar i dessa rättigheter får endast göras med stöd av lag och om det är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välfärd eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter. Varje konventionsstat har en viss frihet ("margin of appreciation") att avgöra om en inskränkning är nödvändig, men inskränkningarna måste vara proportionerliga (Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, JUNO Version 5, s. 370 och Ehrenkrona, Lag [1994:1219] om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, artikel 8, Karnov [JUNO] [besökt 2021-09-06]).

Artikel 8 ger enligt Europadomstolens praxis upphov inte bara till en förpliktelse för det allmänna att avhålla sig från omotiverade

inskränkningar, utan även en skyldighet för det allmänna att se till att enskilda även i förhållande till andra enskilda tillförsäkras en rätt till respekt för privat- och familjeliv.

Europadomstolen har såvitt vi känner till inte prövat frågan om rätten till respekt för privatliv kränkts vid belastningsregisterkontroll i samband med antagning till högre utbildning eller inför praktiska delar av sådan utbildning. Domstolen har dock prövat en i viss mån liknande situation, nämligen då kontroll gjorts inför anställning (M.M. mot Förenade kungariket, dom den 13 november 2012). Europadomstolen konstaterade att klaganden gått miste om en anställning på grund av att en varning hon fått funnits registrerad i brottsregistret och att hon, så länge registreringen fanns kvar, riskerade att drabbas av liknande konsekvenser. Domstolen fann vidare att registreringen gällde känsliga persondata som under vissa förhållanden kunde bli tillgängliga för andra personer, eventuellt långt efter det att den registrerade händelsen ägt rum. Det var därför viktigt att ha klara och detaljerade regler om behandlingen av sådana persondata och föreskrifter om hur länge uppgifterna fick lagras, hur de fick användas, när andra personer kunde få tillgång till uppgifterna och när de skulle avlägnas ur registret. Enligt Europadomstolen var inte lagregleringen på Nordirland tydlig i fråga om insamlande, bevarande och utlämnande av personuppgifter, och det gjordes i brottsregistreringen inte heller skillnad med avseende på brottets art, den tid som förflutit sedan det begicks och den betydelse brottet kunde ha för en anställning. I det aktuella fallet var det dessutom bekymmersamt att lagringen av uppgiften om varningen hade fortgått längre än vad hon hade haft anledning att räkna med när hon accepterat en varning i stället för att kräva domstolsprövning. Domstolen kom därför fram till att registerkontrollen stod i strid med rätten till respekt för privatliv enligt artikel 8.

3.2.4 Rättighetsstadgan

Den personliga integriteten skyddas också av den stadga om de grundläggande rättigheterna (rättighetsstadgan) som Europeiska unionen (EU) antagit. Stadgan är rättsligt bindande för EU:s medlemsstater och har, inom ramen för fördragets tillämpningsområde, företräde framför föreskrifter i den nationella rättsordningen.

I stadgan, artikel 3, 7 och 8, slås fast att var och en har rätt till fysisk och mental integritet, respekt för sitt privat- och familjeliv, sin bostad och sina kommunikationer samt skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne. I artikel 52 anges i vilken utsträckning inskränkningar får göras i de rättigheter som erkänns i stadgan. Utgångspunkten är att sådana inskränkningar endast får göras i lag och ska vara förenliga med det väsentliga innehållet i rättigheterna. Begränsningar får endast göras om de är nödvändiga och svarar mot ett allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.

3.3 Dataskydd

3.3.1 EU:s dataskyddsreform

Under våren 2018 genomfördes en genomgripande dataskyddsreform inom EU. Reformen omfattade dels en allmän dataskyddsförordning¹, dels ett dataskyddsdirektiv² som behandlar dataskyddet vid brottsbekämpning, lagföring, straffverkställighet och upprätthållande av allmän ordning och säkerhet. En konsekvens av reformen är att 1998 års personuppgiftslag har upphävts och att den svenska lagstiftningen om personuppgiftsbehandling har setts över och anpassats.

3.3.2 Dataskyddsförordningen

Dataskyddsförordningen började tillämpas den 25 maj 2018. Förordningen, som är direkt tillämplig, utgör en ny generell reglering för behandling av personuppgifter inom EU och ersätter det tidigare gällande dataskyddsdirektivet³. Förordningen ska tillämpas på sådan behandling av personuppgifter som helt eller delvis sker på automatisk väg och på annan behandling än automatisk av personuppgifter som ingår

¹ 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).

² Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF.

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter.

i eller kommer att ingå i ett register. I förordningen regleras bl.a. grundläggande principer för behandling av personuppgifter, den registrerades rättigheter, personuppgiftsansvarigas skyldigheter, överföring av personuppgifter, tillsyn över personuppgiftsbehandling, rätten för enskilda att få tillgång till rättsmedel och sanktioner mot ansvariga som inte lever upp till förordningens krav.

Från dataskyddsförordningens tillämpningsområde undantas personuppgiftsbehandling som utförs av behöriga myndigheter i syfte att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, inkluderande skydd mot samt förebyggande och förhindrande av hot mot den allmänna säkerheten. Personuppgiftsbehandling för dessa syften omfattas i stället av det nya dataskyddsdirektivets tillämpningsområde, se avsnitt 3.3.4.

3.3.3 Dataskyddslagen

Dataskyddsförordningen både förutsätter och medger nationella bestämmelser som kompletterar eller föreskriver undantag från förordningens regler. I Sverige kompletteras därför dataskyddsförordningen av lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen) och förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Lagen med tillhörande förordning förtydligar under vilka förutsättningar personuppgifter får behandlas med stöd av dataskyddsförordningen. Lagen är subsidiär i förhållande till annan lag eller förordning, vilket innebär att avvikande bestämmelser i registerförfattningar har företräde.

3.3.4 Dataskyddsdirektivet och brottsdatalagen

Dataskyddsdirektivet har genomförts i svensk rätt i huvudsak genom brottsdatalagen (2018:1177). Brottsdatalagen ska tillämpas av myndigheter som har till uppgift att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott, verkställa straffrättsliga påföljder eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Lagen är emellertid endast tillämplig när sådana myndigheter – som då kallas behöriga myndigheter – behandlar personuppgifter för något av de nämnda syftena. I övriga fall är dataskyddsförordningen tillämplig.

Brottsdatalagen innehåller grundläggande bestämmelser om hur personuppgifter får behandlas. Där finns även bestämmelser om personuppgiftsansvarigas skyldigheter, enskildas rättigheter och tillsynen över personuppgiftsbehandling samt om sanktionsavgifter, skadestånd och rättsmedel. Lagen kompletteras av en förordning, brottsdataförordningen (2018:1202), som genomför vissa detaljbestämmelser i dataskyddsdirektivet. Även brottsdatalagen är subsidiär i förhållande till annan lag eller förordning.

4 Regleringen av högskoleverksamhet

4.1 Statliga universitet och högskolor

De flesta svenska universitet och högskolor är statliga, vilket innebär att de är förvaltningsmyndigheter under regeringen. För förvaltningsmyndigheter gäller generellt vissa grundläggande rättssäkerhetsprinciper, bl.a. den s.k. objektivitets- och likhetsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen. Enligt bestämmelsen ska domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttaga saklighet och opartiskhet.

De statliga universitetens och högskolornas verksamhet regleras huvudsakligen av högskolelagen (1992:1434) och högskoleförordningen (1993:100). Därutöver finns det särskild reglering för Sveriges lantbruksuniversitet och Försvarshögskolan, i förordningen (1993:221) för Sveriges lantbruksuniversitet respektive förordningen (2007:1164) för Försvarshögskolan. I högskolelagen och högskoleförordningen finns bl.a. regler om disciplinära åtgärder mot studenter och om avskiljande av studenter.

För verksamheten vid universitet och högskolor gäller därutöver vissa andra författningar som reglerar myndigheternas verksamhet och arbetsformer generellt, såsom förvaltningslagen (2017:900) och myndighetsförordningen (2007:515). Det innebär bl.a. att de statliga lärosätena är skyldiga att följa förvaltningslagens grundläggande principer för god förvaltning, såsom legalitet, objektivitet och proportionalitet (5 §).

De statliga lärosätena är även underkastade kontroll genom tillsyn av Universitetskanslersämbetet, men också av Riksdagens ombudsmän, Justitiekanslern, Riksrevisionen och Diskrimineringsombudsmannen.

Statliga universitet och högskolor benämns i betänkandet som högskolor, universitet och högskolor eller lärosäten.

4.2 Enskilda utbildningsanordnare

Myndighetsformen är bara en av flera möjliga juridiska former för att bedriva högskoleutbildning. Sådan utbildning bedrivs i dag även av s.k. enskilda utbildningsanordnare som har tillstånd att utfärda examina enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina.

Enligt nämnda lag kan enskilda utbildningsanordnare få tillstånd att utfärda statligt reglerade examina. Tillståndet lämnas av regeringen (1 och 5 §§). En enskild utbildningsanordnare kan vara exempelvis en stiftelse, en förening eller ett aktiebolag. Det finns för närvarande tretton enskilda utbildningsanordnare (Budgetpropositionen för 2021, prop. 2020/21:1, utg.omr. 16 avsnitt 5.7.63).

Enligt lagen om tillstånd att utfärda vissa examina ska utbildningen hos den enskilda utbildningsanordnaren vila på vetenskaplig eller konstnärlig grund och på beprövad erfarenhet samt bedrivs så att den i övrigt uppfyller de krav som ställs på utbildning i 1 kap. högskolelagen (2 §). I övrigt gäller inte högskolelagen för dessa utbildningsanordnare.

Lagen om tillstånd att utfärda vissa examina ställer också upp krav på att utbildningen ska svara mot de särskilda krav som enligt förordningsbestämmelser gäller för denna examen vid de universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen (2 §). De särskilda krav som avses finns i bilaga 2 till högskoleförordningen, examensordningen. Övriga delar av högskoleförordningen gäller inte för enskilda utbildningsanordnare.

För enskilda utbildningsanordnare gäller alltså endast de bestämmelser i högskolelagen och högskoleförordningen som följer av lagen om tillstånd att utfärda vissa examina. Det innebär att det inte finns några författningsbestämmelser för enskilda utbildningsanordnare om exempelvis tillträde till högskoleutbildning, disciplinära åtgärder eller avskiljande.

4.3 Rätten att meddela föreskrifter inom det statliga högskoleområdet

I detta avsnitt redogörs övergripande för riksdagens, regeringens och andra myndigheters rätt att meddela föreskrifter inom det statliga högskoleområdet.

Bestämmelser om normgivningsmakten, dvs. rätten att meddela föreskrifter, finns i 8 kap. regeringsformen. Där anges att föreskrifter meddelas av riksdagen genom lag och av regeringen genom förordning. Efter bemyndigande av riksdagen eller regeringen kan föreskrifter också meddelas av andra myndigheter än regeringen (8 kap. 1 §).

Föreskrifter ska meddelas genom lag om de bl.a. avser förhållandet mellan enskilda och det allmänna, under förutsättning att föreskrifterna gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Riksdagen kan dock, med vissa undantag, bemyndiga regeringen att meddela sådana föreskrifter. Regeringen får även meddela bl.a. föreskrifter som inte enligt grundlag ska meddelas av riksdagen. Med stöd av denna s.k. restkompetens kan regeringen t.ex. meddela gynnande föreskrifter, som visserligen avser förhållandet mellan enskilda och det allmänna, men som inte gäller skyldigheter för enskilda eller avser ingrepp från det allmänns sida (8 kap. 2, 3 och 7 §§).

Högskoleutbildning vid statliga universitet och högskolor är frivillig och bestämmelser om utbildningen är således gynnande föreskrifter som regeringen kan meddela. Det finns enbart några få bestämmelser på högskoleområdet som kräver lagform. Även om regeringen med stöd av restkompetensen kan meddela föreskrifter om de statliga universiteten och högskolorna är riksdagen inte förhindrad att meddela föreskrifter inom regeringens kompetensområde. För högskoleområdet har riksdagen gjort det i högskolelagen (Fler vägar till kunskap – en högskola för livslångt lärande, prop. 2017/18:204, s. 11 f.).

I förarbetena till högskolelagen konstaterade regeringen att ett högskoleväsende som har staten som huvudman från strikt konstitutionell synpunkt inte kräver någon reglering i lag. Med tanke på att de statliga universiteten och högskolorna är skattefinansierade och deras betydelse för landet ansåg regeringen dock att de grundläggande målen och villkoren för verksamheten borde fastläggas av riksdagen (Regeringens proposition om universitet och högskolor – frihet för kvalitet, prop. 1992/93:1, s. 25). I högskolelagen finns således grund-

läggande föreskrifter inom det statliga högskoleområdet. Därutöver finns föreskrifter i förordningar som har meddelats av regeringen och i myndighetsföreskrifter.

Trots att frågor inom det statliga högskoleområdet i huvudsak faller inom regeringens kompetensområde har sådana frågor varit föremål för riksdagens ställningstagande vid flera tillfällen. Det har därmed uppstått s.k. riksdagbindningar. Beroende på hur dessa har utformats har de blivit mer eller mindre bindande för utformningen av regeringens förordningsreglering.

4.4 Allmänna bestämmelser om utbildningen och examina

Högskoleutbildning ska enligt högskolelagen ges på tre nivåer: grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå. För var och en av nivåerna finns en beskrivning av övergripande krav på utbildningen (1 kap. 7–9 a §§ högskolelagen). Omfattningen av högskoleutbildning anges i högskolepoäng där heltidsstudier under ett normalstudieår om 40 veckor motsvarar 60 högskolepoäng. All utbildning på grundnivå och avancerad nivå ska bedrivas i form av kurser. Kurser får sammanföras till utbildningsprogram (6 kap. 2 och 13 §§ högskoleförordningen).

Examina ska avläggas på en av de tre nivåerna grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå (1 kap. 10 a § högskolelagen). Utifrån beskrivningen av krav på utbildningen på respektive nivå i 1 kap. högskolelagen anges i en examensbeskrivning för varje examen vilka krav som ska uppfyllas för examen. Examensbeskrivningarna är samlade i examensordningen i bilaga 2 till högskoleförordningen. Examina som får utfärdas av Försvårshögskolan och Sveriges lantbruksuniversitet regleras dock i särskilda förordningar.

4.5 Tillträde till högskoleutbildning

Övergripande bestämmelser om antagning till högskoleutbildning finns i högskolelagen. Det framgår att så långt det kan ske med hänsyn till kvalitetskravet i samma lag ska högskolorna som studenter ta emot de sökande som uppfyller behörighetskraven för studierna. Det lärosäte som anordnar utbildningen avgör vilka behörighetsvillkor som ska gälla för att bli antagen, om inte annat följer av föreskrifter

som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Om inte alla behöriga sökande till en utbildning kan tas emot, ska ett urval göras bland dessa. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om urval (4 kap. 1–3 §§).

Närmare bestämmelser om tillträde till högskoleutbildning finns huvudsakligen i 7 kap. högskoleförordningen. Tillträdesbestämmelser förekommer dock även i andra författningar, t.ex. i förordningen (2010:2021) om tillträde till utbildning som leder till yrkeslärarexamen och förordningen (2008:1101) om högskoleutbildning som kompletterar avslutad utländsk utbildning.

Det är varje högskola som avgör frågor om antagning. Antagning till utbildning på grundnivå eller avancerad nivå ska avse en kurs eller ett utbildningsprogram. För att bli antagen krävs det att sökanden har grundläggande behörighet och dessutom den särskilda behörighet som kan vara föreskriven. Om det finns särskilda skäl får högskolan besluta om undantag från något eller några behörighetsvillkor. En högskola ska göra undantag från något eller några behörighetsvillkor om sökanden har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen utan att uppfylla behörighetsvillkoren (7 kap. 1–4 §§ högskoleförordningen). Kraven på grundläggande och särskild behörighet formuleras i särskilda bestämmelser för tillträde till utbildning som påbörjas på grundnivå och som vänder sig till nybörjare, utbildning som påbörjas på grundnivå och som vänder sig till andra än nybörjare samt för tillträde till utbildning på avancerad nivå respektive forskarnivå.

Grundläggande behörighet till utbildning som påbörjas på grundnivå har bl.a. den som har avlagt en högskoleförberedande examen i gymnasieskolan. Grundläggande behörighet till ett utbildningsprogram som leder till en generell eller konstnärlig examen på avancerad nivå har bl.a. den som har en examen på grundnivå som omfattar minst 180 högskolepoäng. Grundläggande behörighet till ett utbildningsprogram som leder till en sådan yrkesexamen på avancerad nivå som enligt examensordningen förutsätter viss legitimation eller viss tidigare avlagd examen har bl.a. den som fått angiven legitimation eller avlagt angiven examen (7 kap. 5, 24, 28 och 29 §§ högskoleförordningen).

De krav på särskild behörighet som ställs för utbildning som påbörjas på grundnivå ska vara helt nödvändiga för att studenten ska kunna tillgodogöra sig utbildningen. Kraven får bl.a. avse kunskaper från en eller flera kurser i gymnasieskolan. När det gäller utbildnings-

program som börjar på grundnivå och som leder till en förskolläraryrkes-, grundläraryrkes- eller ämnesläraryrkesexamen får en högskola meddela föreskrifter som innebär att det för särskild behörighet till utbildningsprogrammet ställs krav på att den sökande är lämplig för utbildningen. Kraven ska avse den sökandes förmåga att tillgodogöra sig sådana utbildningsmoment som har en direkt anknytning till den kommande yrkesutövningen som förskollärare eller lärare. Även för tillträde till utbildning på avancerad nivå gäller att de krav på särskild behörighet som ställs ska vara helt nödvändiga för att studenten ska kunna tillgodogöra sig utbildningen. Kraven får bl.a. avse kunskaper från en eller flera högskolekurser (7 kap. 8, 9 b, 25 och 31 §§ högskoleförordningen).

Utöver de föreskrifter som riksdagen och regeringen har meddelat har även Universitets- och högskolerådet meddelat föreskrifter om tillträde, bl.a. om grundläggande behörighet och urval (UHRFS 2013:1).

Tillträdesbestämmelserna gäller vid all antagning till kurser och program, vilket bl.a. innebär att de även gäller vid antagning till senare del av ett utbildningsprogram och vid byte av utbildning från ett lärosäte till ett annat.

Ett antagningsbeslut kan inte överklagas. Däremot kan ett beslut om att en sökande inte uppfyller kraven på behörighet för att bli antagen till utbildning på grundnivå eller avancerad nivå liksom beslut att inte göra undantag från behörighetskrav i vissa fall överklagas till Överklagandenämnden för högskolan (12 kap. 2 § 3 högskoleförordningen).

4.6 Betalning av studieavgift som krav för att bli antagen till utbildning

Av högskolelagen framgår att högskoleutbildning ska vara avgiftsfri för studenter som är medborgare i en stat som omfattas av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller i Schweiz. Vidare framgår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om avgifter för utbildning på grundnivå och avancerad nivå för studenter som inte är medborgare i dessa stater och att regeringen meddelar föreskrifter om att en högskola inte får ta emot en sökande som är studieavgiftsskyldig men inte har betalat studieavgift (4 kap. 4 och 4 a §). Regeringen har meddelat sådana före-

skrifter i förordningen (2010:543) om anmälningsavgift och studieavgift vid universitet och högskolor. Enligt förordningen krävs det av en studieavgiftsskyldig student att denne betalar studieavgiften vid den tidpunkt som högskolan har bestämt för att bli antagen till utbildningen (7 och 8 §§).

4.7 Avskiljande från högskoleutbildning

Bestämmelser om avskiljande av studenter från högskoleutbildning finns i 4 kap. högskolelagen. Där anges att regeringen får meddela föreskrifter om att en student tills vidare ska avskiljas från utbildningen i fall då studenten

1. lider av psykisk störning,
2. missbrukar alkohol eller narkotika, eller
3. har gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet.

Som ytterligare förutsättning för avskiljande gäller att det, till följd av något sådant förhållande som avses i punkterna 1–3, bedöms föreligga en påtaglig risk att studenten kan komma att skada annan person eller värdefull egendom under utbildningen (6 §).

Regeringen har meddelat föreskrifter om avskiljande i förordningen (2007:989) om avskiljande av studenter från högskoleutbildning. I förordningen anges att en student får avskiljas från högskoleutbildning under de villkor som anges i 4 kap. 6 § högskolelagen (2 §). Villkoren i 4 kap. 6 § högskolelagen måste alltså vara uppfyllda för att avskiljande ska få ske. Bestämmelserna om avskiljande gäller för en student. Enligt 1 kap. 4 § högskoleförordningen avses med student den som är antagen till och bedriver högskoleutbildning. Det innebär att avskiljandebestämmelserna gäller för såväl studenter som bedriver högskoleutbildning på grundnivå och avancerad nivå som studenter som bedriver utbildning på forskarnivå.

Högskolans avskiljandenämnd prövar avskiljandeärenden

Enligt högskolelagen ska en för högskolan gemensam nämnd pröva frågor om avskiljande (4 kap. 7 §). Av förordningen om avskiljande av studenter från högskoleutbildning framgår att Högskolans av-

skiljandenämnd är den för högskolan gemensamma nämnden (6 §). Närmare bestämmelser om nämnden finns i myndighetens instruktion, förordningen (2007:990) med instruktion för Högskolans avskiljandenämnd. Av instruktionen framgår bl.a. att ordföranden får fatta beslut som inte innebär ett slutligt avgörande i sak. Beslut om avskiljande före slutligt beslut får ordföranden dock bara fatta om ärendet är så brådskande att nämnden inte hinner sammanträda för att behandla det (8 §).

Allvarlig brottslighet som grund för avskiljande

Som nämnts ovan utgör en av grunderna för avskiljande att studenten har gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet. I förarbetena tydliggörs vad som avses med begreppet allvarlig brottslighet. Det ska vara fråga om våldsbrott eller grova narkotikabrott, för vilka utdömts eller för vilka normalt skulle ha följt ett fängelsestraff om minst ett år. Även allvarliga fall av grov skadegörelse samt allmänfarliga brott enligt 13 kap. brottsbalken, för vilka är stadgat minst ett års fängelse, bör komma i fråga. Försök till sådana brott bör i detta sammanhang kunna bedömas som lika allvarliga som fullbordade brott. Härutöver kan en student som gjort sig skyldig till omfattande brottslighet av nämnt slag, där ingen enskild gärning ger minst ett års fängelse, kunna bli föremål för avskiljande om gärningarna sammantagna föranleder fängelsestraff om minst ett år. Ett exempel skulle kunna vara att någon döms till ett långt fängelsestraff för flera allvarliga fall av misshandel, men ingen bedöms som grov misshandel, för vilket är stadgat minst ett års fängelse (prop. 1986/87:100 bil. 10, s. 206).

Påtaglig risk för skada

Som en ytterligare förutsättning för avskiljande gäller att det till följd av den psykiska störningen, missbruket eller den allvarliga brottsligheten bedöms föreligga en påtaglig risk att studenten kan komma att skada en annan person eller värdefull egendom under utbildningen (4 kap. 6 § högskolelagen).

I förarbetena anges att riskbedömningen så långt som möjligt ska ske utifrån objektiva grunder, men att det är uppenbart att det ofta blir fråga om mycket svåra avgöranden. Vid bedömningen av om det

föreligger en påtaglig risk för att en student återigen ska begå brott, liknande sådana han tidigare gjort sig skyldig till, måste givetvis omständigheterna vid brottets eller brottens begående få mycket stor betydelse. En stor del av de allvarliga våldsbrotten riktar sig mot personer till vilka brottslingen har nära relationer. Om så varit fallet torde ofta risker för brott mot personer den studerande endast kommer i ytlig kontakt med under sin utbildning kunna bedömas som så begränsade att avskiljande inte bör komma ifråga. Prövningen får inte bli schablonmässig utan en ingående riskbedömning måste göras för varje enskild student. Bedömningen bör präglas av försiktighet (Regeringens proposition 1986/87:100 med förslag till statsbudget för budgetåret 1987/88, bilaga 10, s. 205–207).

Högskolans avskiljandenämnd har i vissa fall funnit att det har varit angeläget att få en bedömning från undersökande läkare avseende denna risk när nämnden har begärt att studenten ska låta läkarundersöka sig (Avskiljande från högskoleutbildning: verksamheten i Högskolans avskiljandenämnd 1999–2010, rapport HAN 7-11, s. 9).

Förfarandet vid Högskolans avskiljandenämnd

Ärenden om avskiljande tas endast upp av nämnden efter skriftlig anmälan från en rektor eller den som rektor har utsett. Det anmälande lärosätet är studentens motpart hos nämnden. Studenten ska få del av rektorns anmälan och få tillfälle att yttra sig över den. Om studenten önskar lämna uppgifter muntligen inför nämnden bör studenten ges tillfälle till det. Den som på nämndens begäran har inställt sig till muntlig förhandling kan få ersättning för resa och uppehälle samt för förlorad inkomst eller annan ekonomisk förlust, om nämnden finner att han eller hon skäligen bör ersättas. Finns det anledning att anta att en student bör avskiljas från högskoleutbildning får nämnden vid behov även begära att studenten genomgår en läkarundersökning (7–11 §§ förordningen om avskiljande av studenter från högskoleutbildning).

Högskolans avskiljandenämnd har möjlighet att inhämta uppgifter ur belastningsregistret om brott som lett till någon annan påföljd än böter om den som nämnden överväger att avskilja (11 § 2 förordningen [1999:1134] om belastningsregister). Vidare är hälso- och sjukvårdspersonal, utöver vad som annars följer av lag eller förordning, skyldiga att lämna ut uppgifter som behövs för prövning av

ett ärende om att avskilja en studerande från högskoleutbildning (6 kap. 15 § 5 patientsäkerhetslagen [2010:659]). Dessutom är socialtjänsten, utan hinder av sekretess, skyldig att lämna uppgifter om en studerande som behövs för prövning av ett ärende om att avskilja denne från högskoleutbildning (12 kap. 10 § tredje stycket 3 socialtjänstlagen [2001:453]).

Beslut och omprövning

Ett beslut om avskiljande ska alltid innebära att studenten tills vidare inte får fortsätta den pågående utbildningen. Om inte avskiljandenämnden beslutar något annat innebär beslutet också att studenten tills vidare inte får antas till eller fortsätta annan utbildning av samma slag. Beslutet kan även innebära att studenten tills vidare inte får antas till eller fortsätta någon annan högskoleutbildning, om det anges i beslutet. Om nämnden har begärt att studenten ska läkarundersöka sig får nämnden besluta att studenten ska avskiljas från utbildningen i avvaktan på att ärendet kan avgöras slutligt. Även i annat fall får nämnden, om det finns särskilda skäl, besluta att studenten ska avskiljas från utbildningen i avvaktan på att ärendet kan avgöras slutligt (3 och 12–13 §§ förordningen om avskiljande av studenter från högskoleutbildning).

Ett slutligt beslut om avskiljande ska omprövas tidigast två år efter att beslutet meddelades, om den som beslutet avser begär det skriftligen. Vid en sådan omprövning gäller i tillämpliga delar bestämmelserna om avskiljande. När ett beslut om avskiljande upphävs får studenten utan ansökan återuppta utbildningen och tillgodoräkna sig den utbildning som fullgjorts tidigare (4 kap. 7 § högskolelagen och 4–5 §§ förordningen om avskiljande av studenter från högskoleutbildning).

Avskiljandenämndens beslut ska gälla omedelbart, om inte nämnden bestämmer något annat. De läroanstalter och antagningsmyndigheter som berörs av ett beslut om avskiljande eller ett beslut om upphävande av avskiljande samt Centrala studiestödsnämnden ska genast underrättas om beslutet (18–19 §§ förordningen om avskiljande av studenter från högskoleutbildning).

Överklagande

Slutliga beslut om avskiljande och beslut om interimistiskt avskiljande får överklagas till allmän förvaltningsdomstol av studenten och högskolan. Andra beslut av avskiljandenämnden får inte överklagas. Om ett beslut överklagas är det anmälade lärosätet studentens motpart hos domstolen (4 kap. 7 § högskolelagen och 20–21 §§ förordningen om avskiljande av studenter från högskoleutbildning).

Sekretess

Särskilda sekretessregler gäller för ärenden om avskiljande. Enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) gäller sekretess i ärenden om avskiljande av studerande från högskoleutbildning för uppgift om enskilda hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider betydande men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller inte beslut i ärenden och gäller i högst 50 år (23 kap. 6 §).

4.8 Disciplinära åtgärder mot studenter inom högskolan

I högskolelagen finns ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om tillfällig avstängning av studenter (4 kap. 5 §). Med stöd av detta bemyndigande har regeringen meddelat föreskrifter i 10 kap. högskoleförordningen. Föreskrifterna gäller även för Försvarshögskolan och Sveriges lantbruksuniversitet eftersom det i förordningen för Försvarshögskolan och förordningen för Sveriges lantbruksuniversitet hänvisas till 10 kap. högskoleförordningen (4 kap. 7 § respektive 5 kap. 4 §).

Av bestämmelserna i högskoleförordningen framgår att disciplinära åtgärder i form av varning och avstängning bl.a. får vidtas mot student som

- stör eller hindrar undervisning, prov eller annan verksamhet inom ramen för utbildningen vid högskolan,
- stör verksamheten vid högskolans bibliotek eller annan särskild inrättning inom högskolan, eller

- utsätter en annan student eller en arbetstagare vid högskolan för sådana trakasserier eller sexuella trakasserier som avses i 1 kap. 4 § diskrimineringslagen (2008:567).

En student får dock inte varnas eller stängas av senare än två år efter det att förseelsen har begåtts (10 kap. 1 och 2 §§).

Vad innebär ett beslut om avstängning?

Ett beslut om avstängning innebär att studenten inte får delta i undervisning, prov eller annan verksamhet inom ramen för utbildningen vid högskolan. Beslutet ska avse en eller flera perioder, dock sammanlagt högst sex månader. Ett beslut om avstängning får också begränsas till att avse tillträde till vissa lokaler inom högskolan (10 kap. 2 §).

Frågan om längden på avstängningen behandlades i propositionen om en övre åldersgräns för antagning till läkarlinjen m.m. Statsrådet anförde bl.a. följande i propositionen: Det är angeläget att fusk och störande av undervisning m.m. i högskolan kan beivras på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Det torde bäst uppnås genom ett sanktionssystem som ger möjlighet till nyanserade motåtgärder. UHÄ:s förslag att utdela varning vid smärre förseelser synes mig därför väl övervägt. Detsamma gäller förslaget att införa möjlighet till avstängning på upp till sex månader. För synnerligen grova fall som t.ex. plagierande av uppsats eller upprepade förseelser torde nämligen en längre avstängningsperiod än nuvarande tre månader behövas för att vara tillräckligt avskräckande (Regeringens proposition om en övre åldersgräns för antagning till läkarlinjen m.m., prop. 1981/82:193, s. 7).

Avstängning under längre tid än tre månader är enligt förarbetena alltså främst avsett för fall då disciplinnämnden bedömer att förseelsen är synnerligen grov eller det är fråga om upprepade förseelser.

Förfarandet i disciplinärenden

I 10 kap. 3–8 §§ finns det bestämmelser om disciplinnämnden. Där anges bl.a. att det ska finnas en disciplinnämnd vid varje universitet och högskola (3 §). I 10 kap. 9–14 §§ finns bestämmelser om anmälan, rektors utredning och beslut, utredning i disciplinnämnden m.m. Av dessa framgår att grundad misstanke om en disciplinförseelse ska

anmälas till rektor skyndsamt. Rektor ska sedan låta utreda ärendet och ge studenten tillfälle att yttra sig över anmälan. Rektor ska därefter, i förekommande fall efter samråd med den lagfarna ledamoten, avgöra om omständigheterna är sådana att ärendet ska lämnas utan vidare åtgärd, föranleda varning av rektor, eller hänskjutas till disciplinnämnden för prövning. Ett beslut av rektor om varning får av studenten underställas disciplinnämnden för prövning. Studenten ska underrättas om denna rättighet (9–10 §§).

Disciplinnämnden ska se till att ett ärende som hänskjuts dit utreds noggrant. Nämnden ska ge den student som berörs av ärendet tillfälle att inför nämnden uttala sig i saken. Studenten har även rätt att närvara när andra uttalar sig inför nämnden, om inte särskilda skäl talar mot det. Ett beslut om avstängning ska tillämpas genast om inte annat föreskrivs i beslutet. Om ett ärende hänskjuts till disciplinnämnden, får rektor, efter samråd med den lagfarna ledamoten, med omedelbar verkan interimistiskt avstänga studenten från verksamheten vid högskolan. Ett beslut om interimistisk avstängning ska gälla till dess ärendet har prövats av disciplinnämnden, dock längst under en månad (11–14 §§).

Överklagande

Disciplinnämndens beslut om avstängning och varning får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut av disciplinnämnden får inte överklagas (12 kap. 3 §).

4.9 Beslut av Justitiekanslern rörande en morddömd student

I augusti 2011 fattade Justitiekanslern (JK) beslut i ett ärende där en person begärt ersättning av staten efter att ha nekats plats på verksamhetsförlagd utbildning på grund av att han dömts för mord. JK avlog personens begäran om ersättning av staten.

I beslutet uttalade JK bl.a. att det nuvarande regelsystemet inte på ett rimligt sätt tillgodoser enskilda studenters krav på förutsebarhet och rättssäkerhet och att de nuvarande reglerna också skapar problem för myndigheterna. JK uttalade även att förslagen i Högskoleverkets rapport Allvarlig brottslighet som hinder mot att genomgå

högskoleutbildning (rapport 2009:20 R) inte löser de problem som väckts i ärendet.

JK föreslog att bestämmelserna om antagning och avskiljande av studenter skulle bli föremål för en mera heltäckande utredning. Några viktiga hållpunkter i en sådan utredning borde enligt JK vara:

- Att en samordning måste ske mellan de regler som gäller för antagning och avskiljande av studenter och de som gäller vid utfärdande av legitimation och beslut om anställning.
- Att omsorgen om patienter, klienter och elever måste väga tyngre än den enskilde studentens/yrkesutövarens krav på att få genomgå en viss utbildning eller utöva ett visst yrke.
- Att det tydligt måste klargöras vilka omständigheter, i fråga om allvarlig brottslighet vilka brott, som kan utgöra grund för att vägra anta, avskilja, inte anställa eller stänga av en viss individ.
- Att det bör övervägas om det finns omständigheter som bör utgöra absoluta hinder mot att kunna antas till en viss utbildning men att ett beslut som baseras på en lämplighetsprövning ska kunna omprövas om nya omständigheter tillkommit.
- Att det ska ske en individuell prövning i varje enskilt fall men att man bör eftersträva en ordning där samma krav ska gälla för alla som genomgår utbildningar och utövar yrken som innefattar patient-, klient- eller elevkontakter. Det är i dag t.ex. svårt att förstå varför registerkontroll sker av lärarstudenter men inte av läkarstudenter.
- Att reglerna måste utformas så att den enskilde alltid kan få ett beslut som går att överklaga.
- Att en ordning där den enskilde tillhandahåller ett registerutdrag som en förutsättning för att bli antagen – i linje med vad som synes gälla i Norge – bör övervägas. Även med beaktande av integritetsintresset framstår ett sådant krav som mera rättssäkert och rimligt än att hon eller han efter att ha antagits och påbörjat en utbildning inte tillåts fullfölja den eller vägras legitimation (JK dnr 2788-09-40).

4.10 Tidigare förslag om antagning och avskiljande av personer som begått allvarliga brott

Frågan om antagning och avskiljande av personer som begått allvarliga brott utreddes av dåvarande Högskoleverket redan ett par år före JK fattade sitt beslut i ärendet där en person nekades plats på verksamhetsförlagd utbildning på grund av att han dömts för mord. I februari 2009 gav Utbildningsdepartementet Högskoleverket i uppdrag att utreda vissa frågor om antagning och avskiljande av personer som inte kan slutföra utbildningar på grund av allvarlig brottslighet. I uppdraget ingick bl.a. att utreda:

- om en student som inte bedöms kunna slutföra hela eller delar av utbildningen till följd av allvarlig brottslighet i vissa fall bör kunna avskiljas från utbildningen, och
- om en högskola i vissa fall bör kunna neka att anta en sökande, om det är uppenbart att den sökande inte bedöms kunna slutföra hela eller delar av utbildningen till följd av allvarlig brottslighet, trots att de behörighetskrav som gäller för utbildningen är uppfyllda.

Utgångspunkten för uppdraget skulle vara att det är fråga om situationer som följer eller kan förväntas följa av beslut av annan myndighet eller motsvarande. En annan utgångspunkt skulle vara att enbart sökande till och studenter som deltar i utbildningar som leder till vissa examina borde omfattas, främst lärarexamen och examina inom hälso- och sjukvårdsområdet (U2009/766/UH).

Högskoleverket redovisade uppdraget i juni 2009. I sin rapport konstaterade verket att regler som hindrar att sökande som gjort sig skyldiga till allvarliga brott antas till vissa utbildningar förutsätter att de sökande visar upp utdrag ur belastningsregistret för lärosätena. Detta skulle enligt verket inte fungera inom ramen för antagningsprocessen och därför måste kontrollen i stället göras efter att antagningsbesluten har fattats. Antagningsbeslutet skulle då kunna återkallas, om registerkontrollen visar att den antagna gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet som medför att det är uppenbart att en annan myndighet skulle fatta beslut som innebär att den antagna inte kan slutföra utbildningen. Högskoleverket avstyrkte dock att sådana regler infördes. Högskoleverket ansåg inte heller att reglerna om avskiljande av studenter från

högskoleutbildning borde ändras. I stället föreslog Högskoleverket att det borde föreskrivas i högskoleförordningen att lärosätena är skyldiga att vidta åtgärder för att se till att studenter får genomgå verksamhetsförlagd utbildning. Om ett lärosäte vidtagit tillräckliga åtgärder utan att lyckas, på grund av omständigheter som beror på studenten, skulle lärosätet få dra in studentens rätt att genomgå sådan utbildning. Det föreslogs även att studenten skulle kunna överklaga beslutet till Överklagandenämnden för högskolan (Allvarlig brottslighet som hinder mot att genomgå högskoleutbildning, rapport 2009:20 R).

Högskoleverkets rapport remissbehandlades men ledde inte till några lagstiftningsåtgärder.

Flera förslag om lämplighetsbedömning vid antagning och om ändrade avskiljanderegler har lagts fram. I Riksdagens revisorers förslag angående disciplinärenden inom hälso- och sjukvården (1993/94:RR7 s. 10) föreslogs att regeringen skulle ges i uppdrag att utforma kriterier i fråga om lämplighet vid antagning till högskolestudier för patientorienterade yrken. Enligt revisorerna behövde det även utformas regler för avskiljande under studietiden för studerande till yrken inom hälso- och sjukvården. Reglerna skulle utgå från patienternas säkerhet och rätt till god vård. Vid behandlingen i riksdagen yttrade sig utbildningsutskottet till socialutskottet och anförde att det enligt det gällande regelsystemet ankommer på lärosätena att själva besluta om lämplighetstest eller liknande vid antagning till viss utbildning. Utskottet var därför inte berett att föreslå att regeringen skulle besluta om centralt fastställda kriterier för lämpligheten. När det gäller frågan om avskiljande påpekade utbildningsutskottet att det i betänkandet Vissa högskolefrågor (bet. 1993/94:UbU16) föreslagit en översyn av avskiljandereglerna. Socialutskottet avstyrkte Riksdagens revisorers förslag (Åligganden för personal inom hälso- och sjukvården m.m., bet. 1993/94:SoU26, och rskr. 1993/94:410).

Utbildningsutskottet föreslog alltså i det nämnda betänkandet en översyn av regelsystemet för avskiljande av studenter från högskoleutbildning. Enligt utskottet borde regeringen överväga möjligheten att vidga de nuvarande förutsättningarna för avskiljande. Uttalandet gjordes i samband med behandlingen av två motioner i vilka det framfördes att det är orimligt att avskiljandereglerna saknar koppling till den kommande yrkesrollen. Förslagen resulterade i ett tillkännagivande till regeringen (bet. 1993/94:UbU16, rskr 1993/94:308). I propositionen Tillträde till högre utbildning m.m. (prop. 1995/96:184

s. 42) gjorde regeringen dock bedömningen att reglerna för avskiljande inte borde vidgas. Riksdagen accepterade denna bedömning (bet. 1995/96:UbU11, rskr. 1995/96:264).

I betänkandet Att lära och leda – en lärarutbildning för samverkan och utveckling (SOU 1999:63) föreslog Lärarutbildningskommittén att sökande skulle antas till lärarutbildningar med förbehållet att de ska förete ett registerutdrag, av vilket framgår att de inte dömts eller är åtalade för sexualbrott, mord, dråp, grov misshandel, människorov, grovt rån och barnpornografibrott. Kommittén föreslog att utdragen ur belastnings- och misstankeregistren skulle begränsas till nämnda brott samt försök till sådana brott i den mån försök är straffbart. Kommittén ansåg även att det fanns anledning att ändra avskiljandereglererna. I den delen anförde kommittén att det har förekommit att en student dömts för en pedofil handling men inte kunnat avskiljas från utbildningen eftersom det inte återstod någon praktik. Det fanns således inte någon risk för att studenten skulle skada någon under resterande del av utbildningen. Kommittén föreslog att avskiljandereglererna skulle ändras så att det blev möjligt att vid bedömningen också väga in påtaglig risk för att personen kan komma att skada någon under en kommande yrkesutövning som gäller arbete med barn och ungdom. Ändringen borde enligt kommittén i första hand gälla studenter på utbildningar som leder till en yrkesexamen som lärare. Kommittén menade dock att regeringen borde överväga om inte ändringen också skulle omfatta andra yrkesexamina, t.ex. de som leder till vårdirken (SOU 1999:63 s. 353–356). I propositionen En förnyad lärarutbildning (prop. 1999/2000:135 s. 56 f.) avvisade regeringen förslaget om att sökande ska visa upp registerutdrag och förslaget om att ändra avskiljandereglererna berördes inte. Vid riksdagsbehandlingen kommenterades inte dessa frågor (bet. 2000/01:UbU3, rskr 2000/01:5).

En mer utförlig redogörelse för tidigare förslag om lämplighetsbedömning vid antagning och om ändrade avskiljanderegler finns i Högskoleverkets rapport Allvarlig brottslighet som hinder mot att genomgå högskoleutbildning, rapport 2009:20 R, s. 27–31.

Frågan om att inte anta eller avskilja en person som har begått ett allvarligt brott har efter det att Högskoleverket lämnade sin rapport lyfts i skrivelser till Utbildningsdepartementet av de medicinska fakulteterna vid universitet och högskolor och av Svenska Läkarsällskapet (U2016/04244/UH respektive U2009/6530/UH).

5 Antagningsprocessen till högskolan

5.1 Grundläggande om antagningsprocessen

Det är universiteten och högskolorna själva som avgör frågor om antagning. Det innebär att respektive lärosäte är ansvarigt för beslut om antagning gentemot den sökande. Varje lärosäte ska ha en antagningsordning som bl.a. innehåller de föreskrifter som lärosätet tillämpar i fråga om ansökan, behörighet, urval och antagning. Sökande till utbildningar på grundnivå eller avancerad nivå ska anmäla det inom den tid och i den ordning som lärosätet bestämmer (6 kap. 3 § och 7 kap. 4 § högskoleförordningen [1993:100]).

UHR har till uppgift att på uppdrag av universitet och högskolor biträda vid antagning av studenter och ansvara för ett samordnat antagningsförfarande (2 § förordningen [2012:811] med instruktion för Universitets- och högskolerådet). För närvarande anlitas UHR av alla statliga universitet och högskolor utom Stockholms konstnärliga högskola vid antagningen. Eftersom Stockholms konstnärliga högskola inte anlitar UHR sköter högskolan hela antagningsprocessen på egen hand.

Universitet och högskolor har genom Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) kommit överens om hur antagningsomgångar ska vara utformade för att passa olika sökandegrupper och för att ge lärosätena och UHR tillräckligt med tid att handlägga ansökningarna. Överenskommelsen uttrycks som en rekommendation från SUHF till universitet och högskolor och ligger till grund för de antagningsomgångar som UHR samordnar.

För att säkerställa en samsyn i tolkning och tillämpning av tillträdesbestämmelserna har lärosätena i vissa delar kommit överens om hur regelverket ska tolkas. SUHF har utfärdat rekommendationer om behörighet och urval och en grupp utsedd av SUHF fattar beslut om

tillämpning i vissa antagningsfrågor. Rekommendationerna och tillämpningsbesluten förtecknas i en bedömningshandbok. Lärosätena använder sig dock i vissa fall av lokala regler.

Det nationella antagningsystemet NyA består av ett antal komponenter som ger antagningsprocessen dess it-infrastruktur. Lärosäten som deltar i den samordnade antagningen och som använder NyA måste ha överenskommelser om licens- och antagningstjänster med UHR. Licens tjänsten ger tillgång till den nationella betygsdatabasen Beda så att gymnasiala meriter automatiskt kan hämtas för sökande. NyA har också gränssnitt mot systemet för högskoleprovsresultat, det nationella studiedokumentationssystemet Ladok, Skatteverket, Migrationsverket, Centrala studiestödsnämnden och Statistiska Centralbyrån.

5.2 Processen för en samordnad antagning

Samordnad antagning innebär att en sökande i en enda anmälan anser till utbildningar på olika lärosäten. Anmälningarna hanteras gemensamt av lärosätena i en antagningsomgång. Det finns sju nationellt samordnade antagningsomgångar per år.

Beskrivningen av processen utgår från antagningsomgången till en hösttermin med nationell rekrytering. Det är den antagningsomgång under året som har flest sökande och flest antal platser till utbildning som vänder sig till nybörjare.

Sökandewebben antagning.se öppnar i mitten av mars och stänger i mitten av april. Sökande har i sin anmälan möjlighet att söka och prioritera upp till 12 program och kurser. För att UHR ska kunna behandla en anmälan krävs att den sökande är befriad från att betala anmälnings- och studieavgift eller, om den sökande är skyldig att betala anmälnings- och studieavgift, att hen har betalat anmälningsavgift. Inför handläggning av ansökningarna görs inledningsvis automatiserade inhämtningar av gymnasiala meriter, akademiska meriter och högskoleprovsresultat till antagningsystemet NyA. Inskickade handlingar granskas och de meriter som inte automatiskt har hämtats in registreras. Därefter provas ansökan och sökalternativen maskinellt. De flesta ansökningarna till utbildning som vänder sig till nybörjare kan behörighetsprövas och meritvärderas genom registrerade meriter och maskinell behandling. De ärenden som blir kvar handläggs i olika

delar av handläggare på UHR och lärosätena. Sökande kan via sökandewebben följa sin anmälan. När en kompletterande merit inkommer så prövas ansökan igen. En ansökan kan på så sätt komma att prövas flera gånger. När samtliga ansökningar har behörighetsbedömts och meritvärderats görs ett maskinellt urval och i början på juli får de sökande ett första antagningsbesked.

En sökande är för varje utbildningsalternativ antingen antagen, reservplacerad eller struken. Att vara struken innebär att man inte uppfyllt behörighetsvillkoren eller att man har antagits till ett högre prioriterat sökalternativ. För att få behålla sin plats eller en reservplacering måste de sökande bekräfta att de vill kvarstå. Därefter genomförs ett andra maskinellt urval. I samband med urvalet kan tidigare reserver erbjudas plats när antagna i första urvalet tackat nej till plats eller har strukits därför att de antagits till ett högre prioriterat sökalternativ. Efter andra urvalet hanteras antagna och reserver av respektive lärosäte men med stöd av antagningssystemet. Antagna och reserver kan lämna återbud via sökandewebben, nya reserver antas och efteranmälda sökande kan eventuellt antas om det finns lediga platser.

5.3 Antagningsverksamhet

På lärosätet föregås en antagningsomgång av beslut om vilka utbildningar som ska utannonseras. Utbudet publiceras på lärosätets webbplats samt på antagning.se eller universityadmissions.se. Handläggningen på lärosätena sker efter UHR:s registrering och handläggning och efter att de sökande blivit maskinellt prövade. Om en sökande inte kan bedömas enligt bedömningshandboken eller om den sökande har ansökt om individuell prövning ställs ärendet över till de lärosäten som ansökan avser för vidare prövning. Även i de fall ett sökalternativ inte kan bedömas maskinellt görs prövning av behörighetskraven av lärosätet.

5.4 Överklagande och tillsyn

Av högskolelagen (1992:1434) följer att en särskild överklagandenämnd svarar för prövning av överklagande av vissa beslut på högskoleväsendets område (5 kap. 1 §). Den särskilda nämnden är Överklagandenämnden för högskolan. Av instruktionen för denna nämndmyndig-

het framgår att den bl.a. har till uppgift att pröva överklaganden av vissa beslut inom universitetens och högskolornas område. Vid prövning av överklaganden av dessa beslut ska nämnden bestå av åtta ledamöter. Ordföranden och vice ordföranden ska vara eller ha varit ordinarie domare. Av de andra ledamöterna ska minst tre vara jurister. Universitetskanslersämbetet upplåter lokaler och sköter administrativa, föredragande och handläggande uppgifter åt nämnden (1–5 §§ förordningen [2007:991] med instruktion för Överklagandenämnden för högskolan).

Vilka beslut av universitet och högskolor som får överklagas till nämnden framgår av 12 kap. högskoleförordningen. För de beslut som inte anges i 12 kap. högskoleförordningen gäller ett överklagandeförbud, såvida överklagande inte är tillåtet enligt en annan författning än förvaltningslagen (2017:900). När det gäller beslut som rör antagningsprocessen så kan endast beslut om att en sökande inte uppfyller kraven på behörighet för att bli antagen till utbildning på grundnivå eller avancerad nivå och vissa beslut om att inte göra undantag från behörighetsvillkor överklagas till nämnden. Andra beslut av universitet eller högskolan som rör antagningsprocessen kan alltså inte överklagas. Beslut av Överklagandenämnden för högskolan får inte heller överklagas (12 kap. 2 och 4–5 §§ högskoleförordningen).

Universitetskanslersämbetet (UKÄ) utövar tillsyn över universitet och högskolor. Tillsynen utgår från föreskrifter, främst högskolelagen, högskoleförordningen och förvaltningslagen. UKÄ kan även granska att högskolorna följer sina egna föreskrifter.

6 Regleringen av yrkeshögskolan

6.1 Inledning

Yrkeshögskoleutbildning är eftergymnasiala utbildningsformer som kombinerar teoretiska studier och en stark arbetslivsanknytning. Merparten av utbildningarna leder till specifika yrkesroller. Verksamheten regleras huvudsakligen i lagen (2009:128) om yrkeshögskolan och förordningen (2009:130) om yrkeshögskolan.

Av lagen om yrkeshögskolan framgår att utbildning inom yrkeshögskolan får anordnas av statliga universitet och högskolor, andra statliga myndigheter, kommuner, regioner och enskilda fysiska eller juridiska personer. Utbildningen ska utvecklas och bedrivas i samverkan mellan arbetsliv och utbildningsanordnare (4 och 6 §§).

Myndigheten för yrkeshögskolan beslutar om en utbildning ska ingå i yrkeshögskolan och utövar tillsyn över verksamheten (1 kap. 4 § och 4 kap. 8 § förordningen om yrkeshögskolan).

6.2 Avskiljande

Studerande inom yrkeshögskolan får avskiljas från en utbildning som anordnas av staten, en kommun eller en region om han eller hon

1. lider av psykisk störning,
2. missbrukar alkohol eller narkotika, eller
3. har gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet.

Som ytterligare förutsättning för ett avskiljande gäller att det, till följd av något sådant förhållande som avses i punkterna 1–3, bedöms finnas en påtaglig risk att den studerande kan komma att skada någon annan person eller värdefull egendom under utbildningen (19 § lagen om

yrkeshögskolan och 7 kap. 1 § förordningen om yrkeshögskolan). Dessa avskiljandegrunder motsvarar de som gäller för studenter inom statliga universitet och högskolor. Begreppen *allvarlig brottslighet* och *påtaglig risk för skada* i lagen och förordningen om yrkeshögskolan har samma innebörd som i högskolelagen (Yrkeshögskolan, prop. 2008/09:68, s. 46–47 och 67 samt Kvalificerad yrkesutbildning, prop. 2000/01:63, s. 47). I denna del hänvisas därför till redogörelsen för dessa begrepp i avsnitt 4.7.

Bestämmelserna om avskiljande gäller för en studerande. Enligt 2 § lagen om yrkeshögskolan avses med begreppet studerande den som är antagen till och bedriver studier vid en utbildning som ingår i yrkeshögskolan.

Högskolans avskiljandenämnd prövar avskiljandeärenden

Enligt lagen om yrkeshögskolan ska frågor om avskiljande prövas av Högskolans avskiljandenämnd (20 §). Av förordningen om yrkeshögskolan framgår att prövningen ska ske enligt 8–20 §§ förordningen (2007:989) om avskiljande av studenter från högskoleutbildning och 8 § förordningen (2007:990) med instruktion för Högskolans avskiljandenämnd (7 kap. 1 §). Hänvisningen till 8 § i avskiljandenämndens instruktion innebär att ordföranden får fatta beslut som inte innebär ett slutligt avgörande i sak. Beslut om avskiljande före slutligt beslut får ordföranden dock bara fatta om ärendet är så brådskande att nämnden inte hinner sammanträda för att behandla det.

Förfarandet vid Högskolans avskiljandenämnd

Frågor om avskiljande tas endast upp av avskiljandenämnden efter skriftlig anmälan från ledningsgruppen för utbildningen. Den ansvariga utbildningsanordnaren är den studerandes motpart hos nämnden. Den studerande har rätt att få del av anmälan och att få tillfälle att yttra sig över den. Om den studerande önskar lämna uppgifter muntligen inför nämnden bör den studerande ges tillfälle till det. Den som på nämndens begäran har inställt sig till muntlig förhandling kan få ersättning för resa och uppehälle samt för förlorad inkomst eller annan ekonomisk förlust, om nämnden finner att han eller hon skäligt bör ersättas. Finns det anledning att anta att en studerande bör

avskiljas får nämnden vid behov även begära att den studerande genomgår en läkarundersökning (7 kap. 1 § förordningen om yrkeshögskolan samt 8–11 §§ förordningen om avskiljande av studenter från högskoleutbildning).

Som redovisats i avsnitt 4.7 har Högskolans avskiljandenämnd i ärenden om avskiljande av studenter från högskoleutbildning möjlighet att inhämta uppgifter ur belastningsregistret. Denna möjlighet finns inte för nämnden i ärenden om avskiljande av studerande från yrkeshögskoleutbildning. Det finns inte heller någon sådan skyldighet som det finns i ärenden om avskiljande från högskoleutbildning för hälso- och sjukvårdspersonal och socialtjänsten att lämna ut uppgifter till nämnden.

Beslut och omprövning

Ett beslut om avskiljande ska, på samma sätt som inom högskolan, alltid innebära att den studerande tills vidare inte får fortsätta den pågående utbildningen. Om inte avskiljandenämnden beslutar något annat innebär beslutet också att den studerande tills vidare inte får antas till eller fortsätta annan utbildning av samma slag som anordnas av staten, en kommun eller en region. Beslutet kan även innebära att den studerande tills vidare inte får antas till eller fortsätta någon annan utbildning inom yrkeshögskolan som anordnas av staten, en kommun eller en region, om det anges i beslutet. Om nämnden har begärt att den studerande ska genomgå en läkarundersökning får nämnden besluta att den studerande ska avskiljas från utbildningen i avvaktan på att ärendet kan avgöras slutligt. Även i annat fall får nämnden, om det finns särskilda skäl, besluta att den studerande ska avskiljas från utbildningen i avvaktan på att ärendet kan avgöras slutligt (7 kap. 2 § förordningen om yrkeshögskolan och 12–13 §§ förordningen om avskiljande av studenter från högskoleutbildning).

Ett slutligt beslut om avskiljande ska, på skriftlig begäran av den som beslutet avser, omprövas sedan två år förflutit från det att beslutet meddelades. Vid en sådan omprövning gäller i tillämpliga delar bestämmelserna om avskiljande. När ett beslut om avskiljande upphävs får den studerande utan ansökan återuppta utbildningen och tillgodoräkna sig den utbildning som fullgjorts tidigare (7 kap. 3 och 4 §§ förordningen om yrkeshögskolan).

Nämndens beslut ska gälla omedelbart om inte nämnden bestämmer något annat. De läroanstalter och antagningsmyndigheter som berörs av ett beslut om avskiljande eller ett beslut om upphävande av avskiljande samt Centrala studiestödsnämnden ska genast underrättas om beslutet (18–19 §§ förordningen om avskiljande av studenter från högskoleutbildning).

Överklagande

Avskiljandenämndens beslut i avskiljandefrågor får överklagas till allmän förvaltningsdomstol av den studerande och utbildningsanordnaren (20 § lagen om yrkeshögskolan).

Sekretess

Som redovisats i avsnittet om avskiljande inom högskolan så finns det en särskild sekretessbestämmelse för vissa uppgifter i ärenden om avskiljande av studenter från högskoleutbildning. Någon motsvarande sekretessbestämmelse finns inte för uppgifter i ärenden om avskiljande av studerande från yrkeshögskoleutbildning.

7 Belastningsregistret

7.1 Inledning

Uppgifter om den som har dömts eller på annat sätt lagförts för brott finns i det belastningsregister som förs av Polismyndigheten. Bestämmelser om belastningsregistret finns i lagen (1998:620) om belastningsregister med tillhörande förordning (1999:1134). Dessa författningar tillkom som en del av en större reform av polisens register 1998, som bl.a. innebar att det tidigare person- och belastningsregistret ersattes av ett belastningsregister och ett misstankeregister, i syfte att hålla uppgifter om påföljder och uppgifter om misstankar om brott åtskilda (Polisens register, prop. 1997/98:97; se även Riktlinjer för registrering av påföljder m.m., prop. 1994/95:144).

Det innebär att det alltså inte är tillåtet att registrera misstankar om brott i belastningsregistret. Sådana uppgifter får i stället föras av Polismyndigheten i ett särskilt misstankeregister, se lagen (1998:621) om misstankeregister med tillhörande förordning (1999:1135). Som framgår av våra direktiv är vårt uppdrag begränsat till att avse kontroll mot belastningsregistret.

I detta kapitel redogör vi för de bestämmelser som reglerar belastningsregistrets innehåll och ändamål, den sekretess som gäller för uppgifter i registret samt under vilka förutsättningar uppgifter ur registret får lämnas ut eller gallras.

7.2 Belastningsregistrets innehåll

Enligt 3 § lagen om belastningsregister ska registret innehålla uppgifter om den som genom dom, beslut, strafföreläggande eller föreläggande av ordningsbot har ålagts påföljd för brott (punkten 1), ålagts förvandlingsstraff för böter (punkten 2), förklarats fri från påföljd enligt brottsbalkens bestämmelser om allvarlig psykisk störning

(punkten 3), meddelats åtalsunderlåtelse (punkten 4) eller meddelats vissa kontaktförbud eller tillträdesförbud (punkten 5).

Belastningsregistret innehåller även uppgifter om domar och beslut som har meddelats i utlandet. Det avser dels uppgifter från en myndighet i en stat som tillhör Interpol, från Interpol eller från Europol, om uppgiften avser en svensk medborgare eller någon som har hemvist i Sverige (4 § 1), dels uppgifter som lämnas från en stat enligt en överenskommelse mellan Sverige och den staten (4 § 2). En förutsättning för att uppgifter av detta slag ska föras in i belastningsregistret är att uppgifterna motsvarar domar eller beslut enligt 3 §.

Särskilda regler gäller om det rör sig om uppgifter i en dom eller ett beslut som har meddelats i en annan medlemsstat inom EU och överförs till Sverige med stöd av artikel 4.2 i rambeslutet om kriminalregister¹. Uppgifter som överförs till Sverige med stöd av nämnda artikel avser alltid svenska medborgare och ska enligt 4 a § lagen om belastningsregister alltid föras in i belastningsregistret. Det innebär att även uppgifter om den som har begått en gärning som inte motsvarar brott enligt svensk lag eller om den som har begått en gärning innan hen har fyllt 15 år ska föras in i registret. Av bestämmelsen i 6 § tredje stycket framgår emellertid att sådana uppgifter inte får lämnas ut till svenska myndigheter i andra fall än när de behövs för tillsyn över Polismyndighetens personuppgiftsbehandling enligt lagen om belastningsregister.

Närmare regler om vilka uppgifter belastningsregistret ska innehålla om den som registreras finns i 2–9 §§ förordningen om belastningsregister.

7.3 Belastningsregistrets ändamål

Det övergripande syftet med belastningsregistret är att olika myndigheter, framför allt de brottsbekämpande och rättsvårdande myndigheterna, på ett enkelt sätt ska få tillgång till de uppgifter som behövs i deras verksamhet (prop. 1997/98:97 s. 73 ff.).

I bestämmelsen om registrets ändamål anges i enlighet med detta att registret ska föras för att ge information om sådana belastningsuppgifter som behövs i verksamhet hos Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Skatteverket, Tullverket och Kustbevakningen för att före-

¹ Rådets rambeslut 2009/315/RIF av den 26 februari 2009 om organisationen av medlemsstaternas utbyte av uppgifter ur kriminalregistret och uppgifternas innehåll.

bygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet och utreda brott (2 § första stycket 1 lagen om belastningsregister). Det ska också ge information till åklagarmyndigheter för beslut om förundersökning och åtal samt för utfärdande av strafföreläggande (2 § första stycket 2), liksom till allmänna domstolar för straffmätning och val av påföljd (2 § första stycket 3). Belastningsregistret ska vidare ge information om belastningsuppgifter som behövs i verksamhet hos Polismyndigheten och andra myndigheter vid sådan lämplighetsprövning, tillståndsprövning eller annan prövning som anges i författning (2 § första stycket 4). Enligt 2 § andra stycket får belastningsregistret användas också för att till en enskild lämna uppgifter som är av särskild betydelse i hans eller hennes verksamhet.

Även om det inte anges uttryckligen i ändamålsbestämmelsen får belastningsregistret dessutom användas för att lämna uppgifter till den enskilde som själv förekommer i registret, både i form av fullständiga och begränsade utdrag. När det gäller de fullständiga utdragen är detta ett uttryck för den dataskyddsrättsliga principen att den enskilde har rätt till information om vilka personuppgifter om denne som behandlas (artikel 14 i dataskyddsdirektivet; se prop. 1997/98:97 s. 84 f. och Personuppgiftsbehandling i viss verksamhet som rör allmän ordning och säkerhet – anpassningar till EU:s dataskyddsreform, prop. 2018/19:65, s. 98 ff.). Trots att detsamma inte kan sägas gälla de begränsade utdragen har det ansetts obehövt att föra in något om detta i ändamålsbestämmelsen (se Lagrådets yttrande i Lämplighetsprövning av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg, prop. 1999/2000:123, s. 75).

Uppgifter i belastningsregistret får slutligen även behandlas för arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål, i enlighet med den s.k. finalitetsprincipen. Enligt artikel 5.1 b i dataskyddsförordningen ska sådan vidarebehandling alltid anses förenlig med de ursprungliga ändamålen (jfr prop. 1997/98:97 s. 159).

7.4 Absolut sekretess

I samband med att polisens registerlagstiftning reformerades 1998 avskaffades den s.k. absoluta sekretessen för alla polisens register utom för belastningsregistret. Till stöd för att behålla den absoluta sekre-

tessen för uppgifter i belastningsregistret anförde regeringen att uppgifterna i registret var extra känsliga, främst ur integritetssynpunkt. Sekretessen hade sedan tidigare främst motiverats av att den dömdes återanpassning till samhället inte skulle försvåras, och regeringen menade att det var angeläget att uppgifter om en persons förflutna inte spreds mer än vad som var absolut nödvändigt. Det ansågs därför ligga i sakens natur att utomordentligt stor restriktivitet måste gälla för insyn i belastningsregistret (prop. 1997/98:97, s. 63 ff.).

För uppgifter i belastningsregistret gäller alltså absolut sekretess (35 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400]). Med absolut sekretess avses att något skaderekvisit som reglerar sekretessens styrka inte ställs upp som villkor för sekretessen, vilket innebär att de uppgifter som omfattas av absolut sekretess ska hemlighållas utan någon skadeprövning om uppgifterna begärs ut. Uppgifter ur belastningsregistret får enligt bestämmelsen i 35 kap. 3 § endast lämnas ut med stöd av särskilda bestämmelser som bryter sekretessen i lagen om belastningsregister, säkerhetsskyddslagen (2018:585) och förordningar som har meddelats med stöd av dessa lagar.

Den absoluta sekretessen gäller i verksamhet som avser förande av eller uttag ur registret. Sekretessens räckvidd begränsas genom detta till den registerförande myndigheten (dvs. Polismyndigheten) och de direktanslutna myndigheterna (se vidare avsnitt 7.5.3), så länge uppgiften är kvar i registret. Sekretessbestämmelsen är däremot inte tillämplig när en myndighet får eller tar ut en uppgift ur registret för att använda den i sin egen verksamhet. Då blir den sekretess som kan gälla i denna verksamhet i stället tillämplig (Effektivare handläggning av strafförelägganden m.m., prop. 1999/2000:67, s. 25 f., Patientsäkerhet och tillsyn, prop. 2009/10:210, s. 161 f. och Eva Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen, JUNO Version 23, kommentaren till 35 kap. 3 §).

En enskild som inte omfattas av offentlighets- och sekretesslagen och som med stöd av lagen om belastningsregister har fått del av uppgifter ur belastningsregistret avseende någon annan, är bunden av en motsvarande tystnadsplikt enligt 19 § första stycket lagen om belastningsregister.

7.5 Utlämnande av uppgifter

7.5.1 Inledning

För att uppgifter ur belastningsregistret ska få lämnas ut krävs alltså att det finns sekretessbrytande bestämmelser om detta i lagen om belastningsregister, säkerhetsskyddslagen eller förordningar som har meddelats med stöd av dessa lagar. Säkerhetsskyddslagen innehåller ett särskilt system för registerkontroll som enbart gäller den som till någon del bedriver s.k. säkerhetskänslig verksamhet. Regleringen är inte av närmare intresse för vårt uppdrag och våra överväganden, varför detta avsnitt är begränsat till att endast avse de bestämmelser om utlämnande som finns i lagen och förordningen om belastningsregister.

Det är Polismyndigheten som prövar en begäran om att uppgifter ur belastningsregistret ska lämnas ut (15 § lagen om belastningsregister).

7.5.2 Utlämnande till myndigheter

I 6 § lagen om belastningsregister regleras vilka svenska myndigheter som har rätt att begära utdrag ur belastningsregistret. Riksdagens ombudsmän, Justitiekanslern, Integritetsskyddsmyndigheten och Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden har rätt att få tillgång till uppgifter för sin tillsynsverksamhet. Säkerhetspolisen, Skatteverket, Tullverket, Kustbevakningen, åklagarmyndighet och allmän domstol har rätt till uppgifter som behövs i myndigheternas brottsbekämpande, lagförande och dömande verksamhet samt förvaltningsdomstol för att kunna göra vissa prövningar.

Uppgifter ur registret får enligt 6 § även lämnas till andra myndigheter i den utsträckning som regeringen för vissa slag av ärenden föreskriver det eller för ett särskilt fall ger tillstånd till det. I förordningen om belastningsregister (10–18 §§) finns bestämmelser, meddelade med stöd av bemyndigandet, som ger andra myndigheter rätt till uppgifter ur belastningsregistret för olika typer av ärenden. Regleringen är omfattande och delvis svåröverskådlig – den rör en mängd myndigheter och ärenden, och det regleras i detalj vilka uppgifter ur belastningsregistret som ska lämnas ut för respektive ärendetyp. Bestämmelserna har dock det gemensamt att de, i enlighet med bestäm-

melsen om belastningsregistrets ändamål i 2 § första stycket 4 lagen om belastningsregister, i princip avser sådan lämplighetsprövning, tillståndsprövning eller annan prövning som anges i författning (se dock Belastningsregisterkontroll i arbetslivet – behovet av utökat författningsstöd, SOU 2019:19, s. 144 f.).

För svenska myndigheter som har rätt att få uppgifter ur belastningsregistret gäller en behovs- och proportionalitetsprincip (7 § lagen om belastningsregister). Den innebär att myndigheten i varje enskilt fall noga ska pröva behovet av information i förhållande till den olägenhet det innebär för den registrerade att uppgiften lämnas ut. En myndighet får alltså inte begära registerutdrag om ärendet kan avgöras utan kännedom om vad som är antecknat i registret. Dessutom ska en prövning alltid göras om behovet av information kan tillgodoses på något annat, mindre ingripande sätt. Bestämmelsen infördes av hänsyn till den dömdes möjlighet till rehabilitering och vikten av att uppgifter om hans eller hennes brottslighet inte kommer fram om det inte är absolut nödvändigt (prop. 1997/98:97 s. 83 och 160).

Även vissa utländska myndigheter har rätt att få del av uppgifter ur belastningsregistret (11–14 §§ lagen om belastningsregister och 24–25 a §§ förordningen om belastningsregister).

7.5.3 Myndigheter med direktåtkomst

Säkerhetspolisen, Skatteverket, Tullverket, Kustbevakningen, åklagarmyndigheter, Kriminalvården, Migrationsverket, Domstolsverket och allmänna domstolar får ha direktåtkomst till uppgifter i belastningsregistret. Även Transportstyrelsen, Socialstyrelsen, Inspektionen för vård och omsorg, länsstyrelser och allmänna förvaltningsdomstolar får ha direktåtkomst i vissa typer av ärenden. Direktåtkomsten ska alltid begränsas till att endast gälla sådana uppgifter som myndigheterna har rätt att få ut med stöd av lagen om belastningsregister med tillhörande förordning (19 och 20 §§ förordningen om belastningsregister).

Vad som avses med direktåtkomst kommer vi att närmare behandla i avsnitt 10.4.4.

7.5.4 Egen begäran om registerutdrag

I lagen om belastningsregister finns även bestämmelser som ger den enskilde en rätt att få del av uppgifter ur belastningsregistret om sig själv.

En enskild har rätt att på begäran skriftligen få ta del av samtliga uppgifter ur belastningsregistret om sig själv (9 § första stycket). Sådana uppgifter ska lämnas ut utan avgift en gång per kalenderår.

En enskild har också rätt att i vissa specifika fall få ut ett begränsat registerutdrag om sig själv (9 § andra stycket 2–6). Detta gäller enligt bestämmelser i skollagen (2010:800), lagen (2018:1219) om försäkringsdistribution, lagen (2007:171) om registerkontroll av personal vid vissa boenden som tar emot barn, lagen (2010:479) om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder och lagen (2013:852) om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn. En enskild har också rätt till ett begränsat registerutdrag för att kunna ta till vara sin rätt i ett främmande land eller få tillstånd att resa in, bosätta sig eller arbeta där (9 § andra stycket 1).

Vilka uppgifter som ett begränsat registerutdrag enligt 9 § andra stycket ska innehålla framgår av 22 och 22 a §§ förordningen om belastningsregister.

En egen begäran om uppgifter ur registret ska vara skriftlig. Polismyndigheten ska säkerställa att begäran görs av en behörig person (9 § femte stycket).

7.5.5 Utlämnande av uppgifter till annan enskild

I den utsträckning regeringen föreskrivit det har en enskild rätt att få uppgifter ur belastningsregistret om en annan enskild, om det behövs för att pröva en fråga om anställning eller uppdrag i en verksamhet som avser vård eller som är av betydelse för förebyggande eller beivrande av brott (10 § första stycket lagen om belastningsregister). Sådan rätt till uppgifter, i fråga om den som avses anställas eller anlitas som uppdragstagare, har enligt 21 § förordningen om belastningsregister givits till vissa larminstallationsföretag samt till en enskild sammanlutning eller en person som beslutar om anställning av personal inom psykiatrisk sjukvård, vård av utvecklingsstörda eller vård av barn och ungdom.

Regeringen får även meddela föreskrifter om rätt för Sveriges advokatsamfund att ta del av belastningsuppgifter för tillsyn enligt penningtvättslagstiftningen (9 a § lagen om belastningsregister), vilket gjorts i 21 a § förordningen om belastningsregister.

Uppgifter om en enskild kan även lämnas till en annan enskild, om denne styrker att hans eller hennes rätt är beroende av en uppgift ur registret och regeringen medger att uppgiften lämnas ut (10 § andra stycket lagen om belastningsregister).

7.6 Gallring av uppgifter

Bestämmelser om när uppgifter i belastningsregistret ska gallras finns i 16–18 §§ lagen om belastningsregister.

Uppgifter ur belastningsregistret ska alltid gallras om den registrerade frikänns, beviljas resning, får avgörandet undanröjt eller upphävt eller avlider (16 §).

Uppgifter ur belastningsregistret ska vidare gallras när viss tid har förflutit (17 §). Denna tid är i många fall tio år efter domen eller beslutet. En sådan gallringsfrist gäller vid uppgifter om skyddstillsyn, villkorlig dom, ungdomsvård, ungdomstjänst, ungdomsövervakning, överlämnande till missbruksvård samt beslut om påföljdseftergift vid allvarlig psykisk störning, åtalsunderlåtelse, kontaktförbud och förbud enligt 3 kap. 5 § lagen (2015:642) om europeisk skyddsorder. En sådan frist gäller även för uppgifter om fängelsestraff som ska anses verkställt genom tidigare frihetsberövande eller om den registrerade har befriats från fängelsestraff genom nåd. Är den registrerade under 18 år vid tidpunkten för brottet eller brotten ska uppgifterna i vissa fall i stället gallras fem respektive tre år efter domen eller beslutet.

Uppgifter om böter ska gallras fem år efter domen, beslutet eller godkännandet av strafföreläggandet eller ordningsboten. Även beslut om tillträdesförbud ska gallras fem år efter beslutet. Uppgifter om fängelsestraff som har fallit bort på grund av påföljdspreskription eller förvandlingsstraff för böter som har fallit bort enligt bötesverkställighetslagen (1979:189) ska gallras fem år efter att straffet föll bort.

Uppgifter om fängelsestraff och förvandlingsstraff för böter ska gallras tio år efter frigivningen. Motsvarande gallringsfrist för uppgifter om slutna ungdomsvård är tio år efter att påföljden helt verk-

ställts och för uppgifter om överlämnande till rättspsykiatrisk vård tio år efter utskrivningen.

Uppgifter i en dom eller ett beslut som har meddelats i en annan medlemsstat inom EU ska dessutom gallras så snart Polismyndigheten har underrättats av myndigheten i den överförande staten om att uppgiften har gallrats i den staten och senast tjugo år efter domen eller beslutet (17 § a). I Ecris-TCN – ett mer effektivt utbyte av brottmålsdomar mot tredjelandsmedborgare, SOU 2021:20, har det föreslagits vissa ändringar i det senare ledet av bestämmelsen.

Gallringstiden påverkas om det görs nya anteckningar i registret. Om det görs sådana anteckningar, som avser annat än penningböter, före utgången av den tid som uppgifter ska gallras enligt 17 §, ska inte någon av uppgifterna gallras så länge någon av dem ska finnas kvar i registret (18 § första stycket). För närvarande gäller denna ordning inte domar eller beslut som meddelats i en annan medlemsstat inom EU, men i SOU 2021:20 föreslås att regleringen i 18 § även ska omfatta dessa. Den längsta tid som en uppgift finns kvar i belastningsregistret är tjugo år efter domen eller beslutet. I fråga om uppgifter om fängelsestraff eller överlämnande till rättspsykiatrisk vård gäller dock detta endast om det förflutit tio år från frigivningen respektive utskrivningen (18 § andra stycket jämförd med 17 § 1 och 7).

8 Viss författningsreglerad belastningsregisterkontroll

8.1 Inledning

Den del av vårt uppdrag som rör belastningsregisterkontroll av studenter innebär att vi ska ta ställning till om sådan kontroll bör ligga till grund för antagning till vissa högskoleutbildningar och om sådan kontroll bör införas inför verksamhetsförlagda delar inom vissa högskoleutbildningar utöver lärarutbildningen. Även om våra direktiv inte är begränsade till att endast avse vissa utbildningar, så läggs ett tydligt fokus i dessa på lärarutbildningar och hälso- och sjukvårdsutbildningar. Det finns därför skäl för att i detta kapitel närmare redogöra för den författningsreglerade belastningsregisterkontroll som i dag sker inom skolan respektive inom hälso- och sjukvården (avsnitt 8.2 och 8.3). Kapitlet innehåller även ett avsnitt, 8.4, om annan författningsreglerad belastningsregisterkontroll som kan aktualiseras vid verksamhetsförlagda delar av andra typer av högskoleutbildningar.

Det bör redan här anmärkas att det vid sidan av författningsreglerad belastningsregisterkontroll i stor utsträckning även sker s.k. informell kontroll. Detta innebär att någon, typiskt sett en arbetsgivare, som saknar författningsstöd för att ta del av uppgifter ur belastningsregistret ändå begär att en annan enskild, typiskt sett en arbetsökande, med stöd av sin rätt till insyn i belastningsregistret (9 § första stycket lagen [1998:620] om belastningsregister) ska begära ett utdrag om sig själv och visa upp detta. Förfarandet är inte förbjudet och skulle därför även kunna tillämpas av någon som ska ta emot studenter inför verksamhetsförlagd utbildning. För våra överväganden saknar emellertid förekomsten av informell kontroll i princip betydelse och företeelsen kommer därför inte att bli föremål för någon närmare genomgång (för en grundlig genomgång, se Belastningsregisterkon-

troll i arbetslivet – behovet av utökad författningsstöd, SOU 2019:19, avsnitt 5.3 med hänvisningar).

8.2 Belastningsregisterkontroll inom skolan

Enligt skollagen (2010:800) ska en person som erbjuds en anställning inom förskolan, förskoleklassen, fritidshemmet, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan, gymnasiesärskolan samt inom viss annan pedagogisk verksamhet, visa upp ett utdrag ur belastningsregistret för den som erbjuder anställningen. Även den som under utbildning till en lärar- eller förskolläraexamen enligt högskolelagen (1992:1434) tilldelas plats för verksamhetsförlagd del av utbildningen inom sådan verksamhet ska visa upp ett registerutdrag. Registerutdraget ska i detta fall visas upp för den inom verksamheten som beslutar om att ta emot studenten. Utdraget ska vara högst ett år gammalt. Den som inte har visat upp ett registerutdrag får inte anställas eller genomföra verksamhetsförlagd del av utbildningen. Om någon inom ett år erbjuds en förnyad anställning hos samma arbetsgivare eller en förnyad möjlighet att genomföra verksamhetsförlagd del av utbildning får dock denne anställas eller tas emot utan att ha visat upp ett registerutdrag (2 kap. 31–33 §§).

Enligt lagen om belastningsregister har en enskild i dessa fall rätt att få ett begränsat utdrag ur registret (9 § andra stycket 2). Vilka uppgifter som ett sådant registerutdrag ska innehålla framgår av 22 § tredje stycket förordningen (1999:1134) om belastningsregister. Där anges att utdraget endast ska innehålla uppgifter om domar, beslut eller strafförelägganden där påföljd har dömts ut eller åtalsunderlåtelse meddelats för brott mot 3 kap. 1, 2 och 6 §§, 4 kap. 1 §, 6 kap., 8 kap. 6 § och 16 kap. 10 a § brottsbalken. De brott som det hänvisas till är mord, dråp, grov misshandel, synnerligen grov misshandel, människorov, samtliga brott i brottsbalkens kapitel om sexualbrott, grovt rån och barnpornografibrott. Om påföljden eller åtalsunderlåtenheten även avser något annat brott, ska också uppgifter om det brottet lämnas ut (22 § tredje stycket).

8.3 Belastningsregisterkontroll inom hälso- och sjukvården

Författningsreglerad belastningsregisterkontroll sker i ärenden om ansökan och återkallelse av legitimation för att utöva vissa yrken inom hälso- och sjukvården, inför läkares allmäntjänstgöring samt inför anställning vid vissa verksamheter inom vård och omsorg. Någon samlad reglering av kontrollerna på de här området finns inte, utan stöd återfinns i flera olika bestämmelser. Kontrollerna utförs inte heller på samma sätt och omfattar inte samma uppgifter ur belastningsregistret.

För flera av de yrkeskategorier som är verksamma inom hälso- och sjukvården, t.ex. läkare och sjuksköterskor, utfärdar Socialstyrelsen legitimation enligt 4 kap. 1 och 2 §§ patientsäkerhetslagen (2010:659). Innan sådan legitimation meddelas har Socialstyrelsen rätt att ta del av uppgifter ur belastningsregistret, i fråga om den som styrelsen överväger att meddela legitimation (16 c § första stycket 1 förordningen om belastningsregister). Socialstyrelsen tar alltid in sådana uppgifter innan legitimation meddelas. På motsvarande vis har Inspektionen för vård och omsorg (IVO) rätt att ta del av uppgifter ur belastningsregistret i ärenden om provotid och återkallelse av legitimation enligt 8 kap. 1, 3 eller 4 § patientsäkerhetslagen, i fråga om den som inspektionen enligt 7 kap. 30 § patientsäkerhetslagen överväger att anmäla till Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (16 c § första stycket 2 förordningen om belastningsregister).

Även om Socialstyrelsen och IVO vid sådana prövningar inte har rätt att ta del av fullständiga uppgifter ur belastningsregistret, så har de rätt att ta del av uppgifter om ett relativt stort antal brott. Exempel på brott som omfattas är brott mot liv och hälsa (3 kap. brottsbalken), människorov, olaga hot, sexualbrott (6 kap. brottsbalken), rån, tagande av muta, allmänfarliga brott (13 kap. brottsbalken), förfalskningsbrott (14 kap. brottsbalken), mened, barnpornografibrott, våld eller hot mot tjänsteman, tjänstefel, rattfylleri, narkotikabrott och terroristbrott. En förutsättning för att myndigheterna ska få del av uppgifterna är dock att det brott som avses lett till någon annan påföljd än böter.

En region som överväger att anställa en icke legitimerad läkare för allmäntjänstgöring eller vissa vikariatsförordnanden har rätt att ta del av uppgifter om samma typer av brott som Socialstyrelsen och IVO (16 c § förordningen om belastningsregister).

För att anställa personal, anlita uppdragstagare eller ta emot någon för praktiktjänstgöring vid ett HVB-hem eller inom LSS-verksamhet för barn har arbetsgivaren en skyldighet att utföra registerkontroll enligt lagen (2007:171) om registerkontroll av personal vid vissa boenden som tar emot barn respektive lagen (2010:479) om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder. Liksom vid kontroll enligt skollagen är det den som erbjuder anställning, uppdrag eller praktiktjänstgöring som begär ut ett belastningsregisterutdrag och visar upp detta för arbetsgivaren. Även i övrigt är regleringen i dessa lagar likartad den som gäller vid belastningsregisterkontroll enligt skollagen. Till skillnad från bestämmelserna i skollagen gäller dessa bestämmelser dock all praktiktjänstgöring, inte enbart verksamhetsförlagd del av vissa utbildningar enligt högskolelagen. Det kan också noteras att belastningsregisterutdrag vid prövning inför anställning inom LSS-verksamhet för barn omfattar uppgifter om samma brott som utdrag enligt skollagen, medan utdrag inför anställning vid HVB-hem innehåller uppgifter om fler brott (22 § fjärde–femte styckena förordningen om belastningsregister).

Belastningsregisterkontroll kan även utföras av myndigheter och enskilda vid anställning av personal eller anlåtande av uppdragstagare inom psykiatrisk sjukvård, vård av utvecklingsstörda, vård av barn och ungdom eller tvångsvård av missbrukare. Myndigheten eller en enskild sammanslutning eller en person som beslutar om anställning av personal inom sådan verksamhet har då rätt att få ut ett utdrag ur belastningsregistret som innehåller uppgifter om brott som föranlett någon annan påföljd än penningböter (11 § första stycket 5 och 21 § första stycket 2 förordningen om belastningsregister).

Slutligen har Rättsmedicinalverket också rätt till belastningsregisteruppgifter om brott som föranlett någon annan påföljd än penningböter, i fråga om den som avses att anställas eller anlitas som uppdragstagare i den rättspsykiatriska undersökningsverksamheten (11 § första stycket 16 förordningen om belastningsregister).

8.4 Annan belastningsregisterkontroll som kan aktualiseras inför verksamhetsförlagd utbildning

Enligt lagen (2013:852) om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn ska den som erbjuds en anställning som innebär direkt och regelbunden kontakt med barn, på begäran av den som erbjuder anställningen, visa upp ett utdrag ur belastningsregistret (1 §). Detsamma gäller den som inom samma verksamhet erbjuds eller tilldelas uppgifter som innebär direkt och regelbunden kontakt med barn, om det sker genom bl.a. praktiktjänstgöring (3 §). En student som ska genomföra verksamhetsförlagd utbildning som kan innebära direkt och regelbunden kontakt med barn kan alltså med stöd av lagen, även om det rör sig om en annan arbetsplats än skola, HVB-hem eller LSS-verksamhet för barn, komma att avkrävas ett belastningsregisterutdrag innan den verksamhetsförlagda utbildningen påbörjas. Förutom att kontrollen är fakultativ, dvs. arbetsgivaren har en rätt, inte en skyldighet, att begära belastningsregisterutdrag, är regleringen likartad den som gäller enligt skollagen och lagarna om registerkontroll av personal vid vissa boenden som tar emot barn respektive registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder. De belastningsregisterutdrag som visas upp enligt lagen omfattar uppgifter om samma brott som utdrag enligt skollagen.

Beroende på dess innehåll och omfattning torde en student som genomför verksamhetsförlagd utbildning i vissa fall kunna ses som uppdragstagare i den mening begreppet används i förordningen om belastningsregister (se mer om uppdragstagarbegreppet i SOU 2019:19 s. 147 ff.). Är så fallet skulle även Säkerhetspolisen ha rätt att hos Polismyndigheten begära ut uppgifter ur belastningsregistret för prövning av en student som ska genomföra verksamhetsförlagd utbildning vid myndigheten (10 § första stycket 4 förordningen om belastningsregister).

9 En nordisk utblick

9.1 Inledning

I Norge och Finland har det införts reglering som förhindrar att personer som gjort sig skyldiga till viss brottslighet kan genomgå vissa högskoleutbildningar. I detta kapitel beskrivs dessa regleringar på ett översiktligt plan.

I Danmark, liksom i Sverige i dag, görs det ingen kontroll av sökandes eventuella tidigare brottslighet i samband med antagning till högskoleutbildning. Däremot kan, och i vissa fall ska, de som tar emot studenter för praktik göra kontroller om uppgifter i det danska kriminalregistret.

9.2 Den norska regleringen

Registerkontroll vid antagning

I Norge finns bestämmelser om uteslutning av sökande på grund av brott i lov om universiteter og høyskoler (LOV 2005-04-01-15). Av lagen framgår att det kan krävas att studenter presenterar en ”politiattest” med uppgift om vissa brott vid antagningen till utbildningar där studenter kan komma i kontakt med minderåriga som en del av klinisk undervisning eller praktik. Motsvarigheten till en politiattest är i Sverige utdrag ur belastningsregistret och misstankeregistret. I detta kapitel används härefter begreppet registerutdrag som en översättning av politiattest. En stor mängd brott ska framgå av registerutdraget som presenteras vid antagningen, nämligen narkotikabrott, grovt narkotikabrott, våldtäkt, grov våldtäkt, grov oaktsam våldtäkt, ett flertal andra sexualbrott, människohandel, grov människohandel, grov misshandel, misshandel i nära relation, grov misshandel i nära relation, dråp och rån.

Om det finns särskilda bestämmelser om registerutdrag för vissa yrken ska dessa gälla på motsvarande sätt för studenter som deltar i praktik eller klinisk undervisning. En person som är dömd eller har fått böter för omständigheter som innebär att hen måste betraktas som olämplig att arbeta med patienter, brukare, förskolebarn, elever eller andra, kan uteslutas från praktik eller klinisk undervisning om sådant deltagande måste betraktas som oförsvarligt på grund av kontakten som studenten får med dessa personer. En person som är misstänkt eller åtalad för vissa brott kan uteslutas från praktik eller klinisk undervisning till dess en slutlig dom har meddelats eller ärendet har blivit nedlagt, om det är nödvändigt med hänsyn till säkerheten eller behandlingsmiljön för patienter, brukare, barn, elever eller andra som studenten kommer i kontakt med. En klagonämnd vid lärosätet beslutar om studenten ska utestängas från praktik eller klinisk undervisning (§ 4–9).

I forskrift om opptak til høgare utdanning (FOR-2017-01-06-13) finns närmare bestämmelser om skyldighet för sökande att presentera registerutdrag vid antagning till högskoleutbildning. Där anges att sökande till utbildningar där studenter kan komma i kontakt med minderåriga som en del av praktik eller klinisk undervisning ska presentera ett registerutdrag i samband med antagningen, där det bl.a. ska framgå om de är misstänkta, åtalade eller dömda för vissa brott. Lärosätena måste själva bedöma om utbildningarna omfattas av bestämmelserna om registerutdrag, och kräva att studenterna vid dessa utbildningar presenterar sådana. Lärosätena är även skyldiga att informera om studiernas innehåll, bl.a. om det finns krav på registerutdrag. Det måste också anges om det finns krav på registerutdrag i brevet med erbjudande om studieplats.

Sökande som får besked om plats på en sådan utbildning och som har anteckningar i registerutdraget som är relevanta för antagningen till utbildningen, måste skicka utdraget till lärosätet inom tre veckor. Om det inte finns några anteckningar i utdraget som är relevanta ska registerutdraget visas upp för lärosätet senast vid utbildningsstart. Sökande som får besked om plats på utbildningar mindre än 14 dagar före utbildningsstarten, eventuellt efter utbildningsstarten, ska visa upp registerutdraget senast tre veckor efter beskedet om utbildningsplats har getts. Registerutdraget får inte vara äldre än tre månader.

Sökande eller studenter som inte presenterar registerutdrag enligt bestämmelserna har inte rätt att delta i praktik eller klinisk under-

visning vid den aktuella utbildningen. Undantag kan göras om orsaken till att registerutdrag inte kan presenteras ligger utanför personens kontroll. Studenter som inte kan delta i obligatorisk praktik eller klinisk undervisning får inte något bevis om fullgjord kurs eller utbildning.

Klagonämnden vid varje lärosäte ska vid sin prövning värdera om omsorgen om patienter, brukare, förskolebarn, elever eller andra ska medföra att studenten ska stängas ute från praktik eller klinisk undervisning. Studenten har inte rätt att delta i praktik eller klinisk undervisning inom ramen för den aktuella utbildningen innan klagonämnden har avgjort saken. Klagonämndens beslut får överklagas till en gemensam överklagandenämnd (6 kap.).

Registerkontroll under utbildning

Av lov om universiteter og høyskoler følger också att det kan krävas att studenter presenterar ett registerutdrag med uppgift om vissa brott *under studierna*, om de läser vid utbildningar där de kan komma i kontakt med minderåriga som en del av klinisk undervisning eller praktik. I dessa fall gäller samma generella bestämmelser i § 4–9 lov om universiteter og høyskoler som redovisats i föregående avsnitt om registerkontroll vid antagning. Det innebär bl.a. att registerutdraget ska innehålla samma brott som vid antagning till utbildning och att uteslutning under studier endast kan ske från de delar av utbildningen som utgör klinisk undervisning eller praktik. I det här avseendet skiljer sig det norska regelverket från det svenska enligt vilket beslut om avskiljande alltid innebär att studenten tills vidare inte får fortsätta någon del av den pågående utbildningen. Om inte Högskolans avskiljandenämnd beslutar något annat innebär beslutet också att studenten tills vidare inte får antas till eller fortsätta någon annan utbildning av samma slag. Beslutet kan även innebära att studenten tills vidare inte får antas till eller fortsätta någon annan högskoleutbildning, om det anges i beslutet (3 § förordningen [2007:989] om avskiljande av studenter från högskoleutbildning). Det norska avskiljanderegulverket skiljer sig även från det svenska i andra avseenden, t.ex. krävs det i Norge inte att det föreligger någon påtaglig risk för skada på person eller värdefull egendom. På samma sätt som vid registerkontroll vid antagning

beslutar en klagonämnd vid lärosätet om studenten under utbildning ska utestängas från praktik eller klinisk undervisning (§ 4–9).

9.3 Den finska regleringen

Hinder för antagning till högskoleutbildning

I Finland är det, på samma sätt som i Sverige, formellt lärosätena som beslutar om antagning av studenter till högskoleutbildningar (36 § universitetslagen, 558/2009). Det finns inte något system med belastningsregisterkontroll som en förutsättning för antagning, men ett tidigare beslut om indragning av studierätten på grund av brottslighet ska utgöra hinder för antagning om skyddet för andras hälsa och säkerhet förutsätter det (37 a § universitetslagen). Regleringen innebär att en sökande, som tidigare har fått sin studierätt indragen på grund av brottslighet, inte kan bli antagen på nytt till sådana utbildningar där hen högst sannolikt ändå skulle få sin studierätt indragen på samma grund. I nästa avsnitt beskrivs systemet med indragning av studierätten närmare.

Lärosätena i Finland får inte heller anta sökande som på grund av hälsotillstånd eller funktionsförmåga inte kan genomföra praktiska uppgifter eller praktik i anslutning till studierna, om vissa krav på säkerhet vid studierna förutsätter det och om inte hindret kan undanröjas med rimliga åtgärder (37 a § universitetslagen). De krav på säkerhet som avses är sådana som hänför sig till minderårigas säkerhet eller patient- och kundsäkerhet. Regleringen innebär bl.a. att en sökande inte får antas om hen, genom att i tidigare studier upprepade gånger eller allvarligt har äventyrat någon annans hälsa eller säkerhet, har visat sig uppenbart olämplig för praktiska uppgifter eller praktik i anslutning till studierna (43 a § universitetslagen).

Studierätten kan dras in på grund av brottslighet

Den finska universitetslagen reglerar också ett antal olika fall då den studerandes studierätt kan dras in. Ett sådant fall avser situationer då studierna eller den studierelaterade praktiken inkluderar arbete med minderåriga och den studerande har dömts för vissa brott. Av 43 a § universitetslagen framgår att när studierna eller den studierelaterade

praktiken i väsentlig utsträckning förutsätter arbete med minderåriga, kan universitetet dra in studierätten om det behövs i syfte att skydda minderåriga och den studerande har dömts till straff för ett brott som avses i 17 kap. 18, 18 a eller 19 §§, 20 kap., 21 kap. 1–3 eller 6 §§, 31 kap. 2 § eller 50 kap. 1, 2, 3, 4 eller 4 a §§ strafflagen (39/1889). De brott i strafflagen som det refereras till är bl.a. innehav och grov spridning av barnpornografisk bild, sexualbrott, grova våldsbrott och narkotikabrott.

Möjligheten att dra in den studerandes studierätt på grund av brottslighet gäller endast för vissa utbildningar, nämligen utbildningar som leder till farmaceutexamen, provisorsexamen, odontologie kandidatexamen, odontologie licentiatexamen, medicine kandidatexamen, medicine licentiatexamen, psykologie kandidatexamen, psykologie magisterexamen, kandidatexamen i humanistiska vetenskaper och filosofie magisterexamen inom logopedi. Bestämmelserna tillämpas dessutom på utbildning i socialt arbete och på viss psykoterapiutbildning (2 a § statsrådets förordning om universiteten, 770/2009).

Därutöver är bestämmelserna också tillämpliga på delar av lärarutbildningarna, nämligen: 1. studier som ger yrkesfärdigheter för uppgifter inom småbarnsfostran och förskoleundervisning, 2. studier i olika ämnen och ämneshelheter som undervisas i den grundläggande utbildningen, 3. studier som ger yrkesfärdigheter för uppgifter inom specialundervisning, 4. studier som ger yrkesfärdigheter för uppgifter inom elevhandledning och studiehandedning, och 5. pedagogiska studier för lärare (2 a § statsrådets förordning om universiteten och 19 § statsrådets förordning om universitetsexamina, 794/2004).

För bedömningen av studierätten enligt ovan ska den studerande på begäran av universitetet visa upp ett straffregisterutdrag. Ett straffregisterutdrag motsvaras i Sverige av ett belastningsregisterutdrag. Innan studierätten dras in ska universitetet i samråd med den studerande utreda den studerandes möjligheter att söka sig till någon annan utbildning. Den studerande kan, med sitt samtycke, överflyttas till en annan utbildning inom universitetet om hen uppfyller antagningsvillkoren (43 a och b §§ universitetslagen).

10 Utgångspunkter vid införande av eventuell belastningsregisterkontroll

10.1 Inledning

Vårt uppdrag är att ta ställning till om belastningsregisterkontroll dels bör ligga till grund för antagning till vissa högskoleutbildningar, dels bör införas inför verksamhetsförlagda delar inom vissa högskoleutbildningar utöver lärarutbildningen. Är så fallet ska vi också föreslå hur en sådan kontroll ska utformas.

Av direktiven framgår att vi i vår analys ska beakta såväl skyddsaspekter som integritetsaspekter. I detta kapitel redogör vi för de hänsyn av sådana slag som måste tas när ett förslag om ny belastningsregisterkontroll övervägs och utformas.

10.2 Det finns starka skäl för att begränsa spridningen av belastningsregisteruppgifter

De uppgifter som finns i belastningsregistret är av integritetskänsligt slag. Även om uppgifterna i registret till stora delar var för sig är åtkomliga i allmänna handlingar som är offentliga, utgör registret en sammanställning av uppgifter som blir särskilt känslig. I samband med införandet av lagen (1998:620) om belastningsregister framhölls dessutom att belastningsregistrets integritetskänslighet inte enbart är beroende av vilka uppgifter som registreras utan än mer av vad som lämnas ut (Polisens register, prop. 1997/98:97, s. 77.). Spridning av uppgifter ur belastningsregistret innebär alltså en påtaglig integritetskränkning för den enskilde som förekommer i registret.

Som framhålls i våra direktiv är det vidare en grundläggande utgångspunkt i Sverige att en person efter avtjänat straff ska kunna verka i samhället på samma villkor som alla andra. Detta ligger självfallet i den enskildes intresse, hen utestängs då inte från möjligheter som andra personer har och förutsättningarna för en lyckad återanpassning i samhället ökar (se t.ex. Integritetsskydd i arbetslivet, SOU 2009:44, s. 275 om spridningen av belastningsregisteruppgifter ur detta perspektiv). Det är emellertid inte enbart utifrån den enskildes perspektiv som detta är av vikt. Att på så vis öka förutsättningarna för den dömdes återanpassning, och därmed minska risken för återfall i brott, är också ett starkt samhällligt intresse. En utgångspunkt redan under avtjänandet av ett fängelsestraff är t.ex. att verkställigheten ska utformas så att den intagnes anpassning i samhället underlättas och den ska också, i den utsträckning det är möjligt utan att kravet på samhällsskydd eftersätts, särskilt inriktas på åtgärder som är ägnade att förebygga återfall i brott (1 kap. 5 § första och andra styckena fängelselagen [2010:610]). Sprids uppgifter ur belastningsregistret försvårar detta typiskt sett den dömdes möjligheter att verka i samhället på samma villkor som alla andra.

Det finns alltså starka skäl, både utifrån integritetsintresset och intresset av att inte i onödan försvåra den dömdes återanpassning, för att begränsa spridningen av uppgifter ur belastningsregistret.

10.3 Skyddsintressen

Mot bakgrund av de starka skäl som talar mot spridning av uppgifter ur belastningsregistret kan tillgång till registret inte ges i vilket syfte som helst. Tvärtom är det i regel endast vissa syften, eller skyddsvärda intressen, som kan motivera att tillgång ges till uppgifter ur belastningsregistret för den typ av lämplighetsprövning som nu är aktuell.

Personer med särskilt skyddsbehov

Som redogjorts för i kapitel 8 är belastningsregisterkontroll obligatorisk inför anställning eller verksamhetsförlagd utbildning inom skolan, vid ett HVB-hem eller inom LSS-verksamhet för barn, och dessutom finns möjlighet till kontroll även av den som inom annan verksamhet genom anställning eller verksamhetsförlagd utbildning

ska tilldelas uppgifter som innebär direkt och regelbunden kontakt med barn. I samtliga dessa fall har införandet av registerkontroll motiverats av intresset av att skydda barn som vistas i verksamheterna från övergrepp (se Lämplighetsprövning av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg, prop. 1999/2000:123, s. 13 ff. och 17 ff., Registerkontroll av personal vid sådana hem för vård eller boende som tar emot barn, prop. 2006/07:37, s. 13 ff., Personlig assistans och andra insatser – åtgärder för ökad kvalitet och trygghet, prop. 2009/10:176, s. 38 f. och Stärkt skydd för barn mot sexuella övergrepp, prop. 2012/13:194, s. 23 ff.). Lagstiftaren har alltså i ett flertal fall ansett att barns behov av skydd är ett sådant intresse som den vuxnes integritet kan få stå tillbaka för, ett synsätt som också har stöd i Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (jfr prop. 1999/2000:123 s. 15, prop. 2006/07:37 s. 14 och prop. 2009/10:176 s. 38).

Även sårbara grupper inom vård- och omsorgssektorn, t.ex. vissa patienter, äldre personer och personer med funktionsnedsättning kan anses vara särskilt utsatta. Det kan t.ex. pekas på att det sedan lång tid föreligger en rätt till belastningsregisterkontroll av den som ska anställas eller anlitas som uppdragstagare inom psykiatrisk sjukvård, vård av personer med vissa funktionsnedsättningar och tvångsvård av missbrukare (11 § första stycket 5 och 21 § första stycket 2 förordningen [1999:1134] om belastningsregister). I Belastningsregisterkontroll i arbetslivet – behovet av utökad författningsstöd, SOU 2019:19, har också föreslagits en ny lag om registerkontroll av personal som utför vissa insatser i hemmet åt äldre personer eller personer med funktionsnedsättning. Betänkandet bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Intresset av att skydda barn eller andra särskilt utsatta personer har alltså i tidigare lagstiftningsärenden ansetts vara ett sådant skyddsintresse som kan motivera en belastningsregisterkontroll.

Förtroendet för vissa centrala samhällsfunktioner

En annan typ av skyddsintresse som i vissa fall ansetts motivera belastningsregisterkontroll är intresset av att skydda förtroendet för sådana centrala funktioner i samhället som är särskilt beroende av allmänhetens förtroende för att kunna fungera på ett tillfredsställande sätt.

I verksamheter som utgör del av en sådan samhällsfunktion, såsom inom rättsväsendet, ställs mycket höga krav på lämplighet hos de anställda. Det är därför t.ex. obligatoriskt med kontroll mot belastningsregistret innan någon anställs som notarie eller ordinarie domare (7 a § notarietförordningen [1990:469] och 4 § tredje stycket förordningen [2010:1793] med instruktion för Domarnämnden). Ett annat exempel är vårdansvariga inom hälso- och sjukvården, där utfärdandet av legitimation bl.a. syftar till att garantera att yrkesutövaren har sådana egenskaper att denne förtjänar allmänhetens förtroende och där det ansetts motiverat att ge Socialstyrelsen tillgång till uppgifter ur belastningsregistret för den lämplighetsprövning som görs innan legitimation utfärdas (Patientsäkerhet och tillsyn, prop. 2009/10:210, s. 159 f.). Skulle förtroendet för dessa personers lämplighet och hederlighet urholkas riskerar konsekvenserna att bli allvarliga, inte bara för de enskilda verksamheter som de verkar i utan även för samhället i stort.

Det ska särskilt nämnas att anställda och andra deltagare i vissa verksamheter av detta slag, sådana som är av betydelse för Sveriges säkerhet, omfattas av säkerhetsskyddslagen (2018:585) och de krav på säkerhetsprövning som följer av denna. Detta gäller bl.a. den som ska bli antagen till Försvarshögskolans utbildning som leder till officersexamen (4 kap. 3 § förordningen [2007:1164] för Försvarshögskolan). Eftersom en sådan säkerhetsprövning bl.a. innefattar kontroll av uppgifter i belastningsregistret saknas i dessa fall, i vart fall när det är fråga om antagning till högskolan, tillräckliga skäl för att införa en särskild belastningsregisterkontroll även om nämnda skyddsintresse gör sig gällande i hög grad.

Andra skyddsintressen

Ovanstående utgör inte någon uttömmande uppräkningslista av de skyddsintressen som kan motivera att tillgång ges till belastningsregistret för olika typer av lämplighetsprövningar. Det kan t.ex. nämnas att sådan tillgång, av olika skäl, ansetts motiverad både i fråga om den som ska prövas enligt vissa finansiella regelverk och den som ska anställas i vissa larminstallationsföretag (16 f § respektive 21 § första stycket 1 förordningen om belastningsregister). De ytterligare skyddsintressen som i vissa fall kan motivera belastningsregisterkontroll är emellertid inte sådana att de är av relevans för antagningen till högskolan och

det finns därför inte skäl att här göra någon närmare genomgång av dessa.

För fullständighetens skull bör också påpekas att det kan finnas fall, såsom då ett uttryckligt krav på belastningsregisterkontroll framgår av en tvingande EU-rättsakt, när tillgång till belastningsregistret måste medges utan att det görs någon egentlig bedömning av om ett relevant skyddsintresse i nu angiven mening föreligger. Inte heller detta är emellertid aktuellt i fråga om antagning till högskolan och utvecklas därför inte närmare.

10.4 En proportionerlig belastningsregisterkontroll

10.4.1 Skyddet för den personliga integriteten

Den personliga integriteten handlar bl.a. om att kunna kontrollera uppgifter om sig själv och utomståendes möjligheter att ta del av sådana uppgifter. Personlig integritet innefattar såväl en rätt till en privat sfär skyddad från utomståendes insyn, som en rätt att bestämma över kunskap om sig själv. Ett förfarande med belastningsregisterkontroll är därför att se som ett intrång i den personliga integriteten oavsett om den kontrollerade förekommer i registret eller inte (se prop. 1999/2000:123 s. 14). Detta innebär att uppgifter ur belastningsregistret endast bör lämnas ut då det verkligen är påkallat och där behovet av information inte kan tillgodoses på något annat mindre integritets-känsligt sätt.

En utgångspunkt för bedömningen av om det finns anledning att överväga införandet av en möjlighet till registerkontroll är alltså att skälen för kontrollen måste väga tyngre än den enskildes intresse av att inte utsättas för det integritetsintrång som en registerkontroll innebär. Det innebär att införandet av en registerkontroll måste vara en proportionerlig åtgärd i förhållande till sitt ändamål och till de motstående intressen som finns (se avsnitt 3.2.1 och 3.2.3 om kraven på proportionalitet i regeringsformen respektive Europakonventionen).

10.4.2 Alternativ till belastningsregisterkontroll

Belastningsregisterkontroll är inte den enda tänkbara metoden för att kontrollera om någon är laglydig, lämplig och pålitlig, och tillgång till enskildas belastningsregister bör inte ges om det finns mindre ingri-

pande alternativ som kan användas. Vid kontroll av personer som söker anställning används t.ex. regelmässigt ett flertal alternativa åtgärder, såsom intervjuer, kontroller med referenspersoner, psykologtester och sökningar i öppna källor. Ges möjlighet till belastningsregisterkontroll finns det rentav risk för att sådana andra kontrollåtgärder försummas (se vidare Registerutdrag i arbetslivet, SOU 2014:48, s. 100 f.).

Det är också viktigt att framhålla att en belastningsregisterkontroll aldrig innebär någon garanti för att en olämplig person upptäcks. Belastningsregistret visar bara brott som en enskild har blivit dömd för och är i grunden utformat för att kunna användas inom rättsväsendet. Dessutom innehåller registret inte nödvändigtvis samtliga de brott som den enskilde kan vara dömd för, eftersom uppgifter i registret gallras enligt de bestämmelser som vi redogjort för i avsnitt 7.6. En övertro till effekten av en kontroll mot belastningsregistret riskerar därför även att medföra en nedprioritering av andra skyddsåtgärder som exempelvis kunnat förhindra ett övergrepp. Sådana andra skyddsåtgärder kan t.ex. vara interna arbetsätt och rutiner som syftar till att en verksamhet, där barn eller andra utsatta vistas, ska bedrivas på ett tryggt och säkert sätt så att riskerna för missförhållanden minimeras.

10.4.3 Omfattningen av belastningsregisterkontroll

Vilka uppgifter som kontrollen ska omfatta

Belastningsregistret kan innehålla anteckningar om brott som saknar betydelse för den prövning som ska göras, antingen för att brottstypen inte är relevant eller för att det enskilda brottet inte är allvarligt nog. För att minimera integritetsintrånget för den enskilde kan det därför vara nödvändigt att begränsa vilka uppgifter ur registret som lämnas ut i samband med belastningsregisterkontroll (se t.ex. prop. 1997/98:97 s. 82 f., prop. 1999/2000:123 s. 27 f., och prop. 2006/07:37 s. 17 ff.).

Detta kan göras genom att endast uppgifter om vissa brottstyper lämnas ut eller så kan utdraget begränsas utifrån vilken påföljd som har bestämts i det enskilda fallet (se t.ex. 22 § tredje stycket respektive 11 § förordningen om belastningsregister). Begränsningarna kan också kombineras, så att uppgifter endast lämnas ut om vissa brott och under förutsättning att viss påföljd dömts ut (se t.ex. 16 c § för-

ordningen om belastningsregister). Det förekommer också, när uppgifter om vissa brottstyper enligt lag innebär ett absolut hinder vid den prövning som ska göras, att belastningsregisterutdraget endast innehåller en upplysning om huruvida den enskilde förekommer eller inte förekommer i registret för sådan brottslighet (13 a och 22 a §§ förordningen om belastningsregister och 3 kap. 1 § förordningen [2018:1231] om försäkringsdistribution, se En ny lag om försäkringsdistribution, prop. 2017/18:216, s. 196).

Vilka personkategorier som kontrollen ska omfatta

Från integritetssynpunkt är det av stor vikt att inte bara begränsa vilka uppgifter en belastningsregisterkontroll omfattar, utan även vilka personer som ska omfattas av kontrollen. Kontrollen bör alltså inte omfatta en större krets av personer än vad som är nödvändigt för att uppnå dess syfte. När författningsreglerad belastningskontroll sker inför anställning är det exempelvis i regel endast den som faktiskt erbjuds en anställning, inte samtliga arbetssökande, som får kontrolleras (se t.ex. prop. 1999/2000:123 s. 20; jfr också 7 § lagen om belastningsregister).

10.4.4 Metod för belastningsregisterkontroll

Vem som ska begära ut uppgifterna

En författningsreglerad belastningsregisterkontroll kan ske genom att den som ansvarar för kontrollen begär uppgifter ur belastningsregistret från Polismyndigheten eller genom att denne begär av den enskilde att få se ett utdrag ur registret. Vilken metod som väljs har betydelse för graden av integritetskränkning. Integritetskränkningen anses mindre när den enskilde själv får begära ut belastningsuppgifter från Polismyndigheten och sedan lämna in eller visa upp dessa, eftersom den enskilde då har kontroll över vilka uppgifter som lämnas ut (jfr t.ex. prop. 1999/2000:123 s. 25 f. och prop. 2017/18:216 s. 196).

Särskilt om direktåtkomst

Som redogjorts för i avsnitt 7.5.3 får vissa myndigheter ha direktåtkomst till belastningsregistret, vilket innebär att myndigheten har en automatiserad tillgång till registret och därmed inte behöver vända sig till Polismyndigheten med en begäran om uppgifter. En sådan åtkomst till registret begränsas till de uppgifter myndigheten har en reglerad rätt att få ut.

Det finns inte någon legaldefinition av begreppet direktåtkomst. Det som vanligtvis avses är att någon har direkt tillgång till någon annans register eller databas och på egen hand kan söka efter information, dock utan att kunna påverka innehållet i registret eller databasen. Enligt Informationshanteringsutredningen bör direktåtkomst anses föreligga om en myndighet hos en annan myndighet har sådan teknisk tillgång till upptagningar som avses i 2 kap. 6 § första stycket tryckfrihetsförordningen, dvs. om upptagningen är tillgänglig för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas (se Myndighetsdatalag, SOU 2015:39, s. 390 f.). Högsta förvaltningsdomstolen använde i avgörandet HFD 2015 ref. 61, som avsåg utlämnande av uppgifter i form av upptagning mellan myndigheter, samma definition av direktåtkomst. I begreppet direktåtkomst ligger också att den som är personuppgiftsansvarig för registret eller databasen saknar kontroll över vilka uppgifter som den som har direktåtkomst vid ett visst tillfälle tar del av.

Vid tillgång till handlingar genom direktåtkomst anses handlingarna vara expedierade från den utlämnande myndigheten i den mening som avses i 2 kap. 10 § tryckfrihetsförordningen. Om den mottagande myndigheten faktiskt använder sig av tillgången har inte någon betydelse. Det innebär att handlingarna är att anse som förvarade och därmed också, som huvudregel, inkomna hos den mottagande myndigheten enligt 2 kap. 4 och 9 §§ tryckfrihetsförordningen. En registeruppgift som omfattas av direktåtkomst utgör därmed en allmän handling hos den mottagande myndigheten (se HFD 2011 ref. 52 och 2015 ref. 61; jfr även SOU 2015:39 s. 121 f. och 389 f.). Som vi redogjort för i avsnitt 7.4 gäller emellertid absolut sekretess för uppgifter i belastningsregistret i verksamhet som avser förande av eller uttag ur registret.

Direktåtkomst till en annan myndighets uppgifter anses generellt sett öka riskerna för intrång i den personliga integriteten, eftersom en sådan åtkomst typiskt sett innebär att uppgifter blir tillgängliga för fler personer och att den utlämnande myndighetens möjligheter att kontrollera användningen av uppgifterna minskar. Som framhållits vid flera tillfällen innehåller ett belastningsregisterutdrag uppgifter som är av mycket känslig karaktär. Integritetsaspekterna är därför av central betydelse vid bedömningen av i vilken omfattning en myndighet bör medges direktåtkomst till registret. Vid denna avvägning är det nödvändigt att vissa aspekter hos den mottagande myndigheten beaktas, t.ex. sekretesskyddet för uppgifterna, hur uppgifterna sprids och används och om det finns ändamålsenliga bestämmelser om informations-säkerhet (jfr prop. 1997/98:97 s. 88 f. och Integritet och effektivitet i polisens brottsbekämpande verksamhet, prop. 2009/10:85, s. 176 f.).

10.4.5 Obligatorisk eller fakultativ belastningsregisterkontroll

Belastningsregisterkontroll kan vara obligatorisk eller fakultativ. Med att kontrollen är obligatorisk avses att det finns en skyldighet att genomföra den, medan kontrollen är fakultativ om det är frivilligt för den som ansvarar för prövningen att ta del av uppgifterna i belastningsregistret.

Det går inte att generellt slå fast om obligatorisk eller fakultativ kontroll medför störst integritetsintrång, utan detta kan sägas bero på om man beaktar det sammantagna integritetsintrånget eller varje enskilt sådant intrång. En möjlighet till belastningsregisterkontroll innebär inte ett lika stort integritetsintrång som en motsvarande skyldighet, eftersom antalet kontrollerade då blir färre. En obligatorisk kontroll kan emellertid uppfattas som mindre känslig av de som blir föremål för kontrollen, eftersom de enskilda i ett sådant fall inte riskerar att känna sig utpekade på grund av att man valt att kontrollera just dem.

10.4.6 Hantering av inhämtade belastningsregisterutdrag

När belastningsregisterkontroll görs har den kontrollerade ett intresse av att belastningsuppgifterna som inhämtats inte sprids i onödan eller används för andra ändamål än det som motiverade kontrollen. Från integritetsperspektiv är det därför av intresse om sekretess kommer

att gälla för uppgifterna, och i så fall hur långtgående den är, i den verksamhet som de lämnats ut till. Dessutom måste beaktas hur länge uppgifterna kan komma att sparas i den mottagande verksamheten.

10.5 Dataskydd

10.5.1 Inledning

Dataskyddslagstiftningen, som bl.a. syftar till att skydda den enskildes personliga integritet, motsvarar i många avseenden det integritetskydd som har behandlats i avsnitt 10.4. Behandlingen av uppgifter från belastningsregistret behöver dock särskilt analyseras i förhållande till reglerna om dataskydd.

Vi inleder med att redogöra för vilka dataskyddsregelverk som blir tillämpliga vid eventuell belastningsregisterkontroll av högskolestudenter (avsnitt 10.5.2) samt i vilken utsträckning en sådan kontroll skulle innebära personuppgiftsbehandling som omfattas av dataskyddsbestämmelserna (avsnitt 10.5.3). Vi behandlar även kravet på rättslig grund för personuppgiftsbehandlingen (avsnitt 10.5.4), den särskilda regleringen av personuppgifter som rör lagöverträdelser (avsnitt 10.5.5) samt de övriga krav som ställs på den personuppgiftsansvarige (avsnitt 10.5.6).

10.5.2 Tillämplig rättsakt

Som redogjorts för i avsnitt 7.3 har belastningsregistret flera ändamål. I dataskyddsrättslig mening anses emellertid förandet av registret primärt ske för de syften som anges i 2 § första stycket 1–3 lagen om belastningsregister. Dessa syften är sådana som omfattas av brottsdatalagen (2018:1177), nämligen att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet samt att utreda eller lagföra brott. Den behandling av personuppgifter som Polismyndigheten utför för att samla in uppgifter och sedan bevara dem i belastningsregistret omfattas därför av brottsdatalagens tillämpningsområde, liksom den behandling som sker för utlämnande av uppgifter från registret för sådana ändamål (se Personuppgiftsbehandling i viss verksamhet som rör allmän ordning och säkerhet – anpassningar till EU:s dataskyddsreform, prop. 2018/19:65, s. 90).

Den behandling av personuppgifter som Polismyndigheten utför för utlämnande ur belastningsregistret i syfte att ge underlag för olika tillstånds- och lämplighetsprövningar, dvs. med stöd av 2 § första stycket 4 lagen om belastningsregister, har emellertid inte ansetts omfattas av brottsdatalagens tillämpningsområde, utan av dataskyddsförordningens (se prop. 2018/19:65 s. 90 med hänvisningar). En bedömning som i förslaget innebär att även den behandling av uppgifterna ur belastningsregistret som sker hos mottagaren, dvs. den som ansvarar för prövningen, om uppgifterna skulle lämnas ut för prövning inför antagning till högskolestudier eller verksamhetsförlagd utbildning omfattas av dataskyddsförordningens tillämpningsområde. Syftet med mottagarens behandling av uppgifterna är ju detsamma som med Polismyndighetens behandling för utlämnandet. Även om en prövning av studenter inför antagning eller verksamhetsförlagd utbildning i vid mening ytterst skulle syfta till att förebygga brott rör det sig helt enkelt inte om brottsbekämpning i brottsdatalagens snävare mening (se Brottsdatalag, prop. 2017/18:232, s. 93 f. och 429 ff.).

Den behandling av personuppgifter ur belastningsregistret som framför allt är av intresse för vårt uppdrag – dvs. dels den behandling som Polismyndigheten utför för utlämnande ur registret för eventuell prövning inför antagning till högskolestudier eller verksamhetsförlagd utbildning, dels den behandling som sker hos mottagaren av uppgifterna – är alltså sådan att den omfattas av dataskyddsförordningens tillämpningsområde.

10.5.3 Tillämpningsområdet

Dataskyddsförordningen är tillämplig på sådan behandling av personuppgifter som helt eller delvis sker på automatisk väg och på annan behandling än automatisk av personuppgifter som ingår i eller kommer att ingå i ett register (artikel 2.1). Om uppgifter ur belastningsregistret för prövning inför antagning eller verksamhetsförlagd utbildning förs över på elektronisk väg till den som ansvarar för prövningen, t.ex. vid direktåtkomst, omfattas mottagarens behandling av uppgifterna alltså av dataskyddsregleringen. Detsamma gäller när uppgifterna i någon form behandlas på automatisk väg, exempelvis genom att föras in i mottagarens datasystem, även om de mottagits i pappersform.

Om mottagaren tar emot uppgifterna ur belastningsregistret i pappersform, antingen direkt från Polismyndigheten eller genom att studenten själv lämnar in eller visar upp ett utdrag, är det emellertid inte givet att dataskyddsregleringen blir tillämplig om uppgifterna aldrig behandlas på automatisk väg. Avgörande blir då om de ingår i eller kommer att ingå i ett register. Med register avses en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgänglig enligt särskilda kriterier, oavsett om samlingen är centraliserad, decentraliserad eller spridd på grundval av funktionella eller geografiska förhållanden (artikel 4.6).

EU-domstolen har i en dom den 10 juli 2018 (mål C-25/17 ang. förhandsbesked från Högsta förvaltningsdomstolen i Finland), prövat innebörden av begreppet register i artikel 2 c i det tidigare gällande dataskyddsdirektivet från 1995. Enligt EU-domstolen måste inte personuppgifterna ingå i särskilda kartotek eller förteckningar eller någon form av sökbart system för att vara ett register i den mening som avses i direktivet. Domstolen menade att det avgörande i stället är om de insamlade uppgifterna strukturerats enligt kriterier som är knutna till syftet med insamlingen av uppgifterna och om kriterierna har valts ut på ett sådant sätt att information om en bestämd person kan erhållas med lätthet. Domstolen kom därmed fram till att med begreppet register avses en samling personuppgifter när dessa i praktiken kan erhållas med lätthet för senare användning och att samlingen inte behöver innehålla register, särskilda förteckningar eller andra arrangemang för sökning för att omfattas av begreppet.

Definitionen av register är densamma i dataskyddsförordningen som i 1995 års dataskyddsdirektiv och det finns inget som talar för att innebörden av begreppet skulle vara en annan (Sören Öman, Data-skyddsförordningen (GDPR) m.m., JUNO Version 1A, kommentaren till artikel 2.1). Det finns därför anledning att anta att EU-domstolens uttalanden om register innebär att dataskyddslagstiftningen kommer att tillämpas på fler strukturerade uppgiftssamlingar än vad som hittills har skett. Manuell behandling i dataskyddslagstiftningens mening har tidigare ofta tolkats på så sätt att det krävs att personuppgifterna är tillgängliga för sökning eller sammanställning genom något särskilt arrangemang för sökning, t.ex. i form av register eller sökmarkörer, och att registret måste vara sökbart på mer än ett kriterium, t.ex. namn och personnummer (jfr Integritet, Offentlighet, Informationsteknik, SOU 1997:39, s. 339 f., RÅ 2001 ref. 35 och

Sören Öman m.fl., Personuppgiftslagen, JUNO Version 4C, kommentaren till 5 §). Dessa krav framgår inte av EU-domstolens dom.

I enlighet med detta torde det främst vara i fall då mottagaren endast tar emot uppgifterna från belastningsregistret genom att ett utdrag visas upp av studenten, utan att innehållet i detta sedan dokumenteras, som dataskyddsregleringen inte blir tillämplig på behandlingen av uppgifterna. Om utdragen lämnas in eller uppgifterna i dessa dokumenteras, även om det inte sker på automatiserad väg, ligger det däremot nära till hands att anse att uppgifterna ingår i ett register och att dataskyddsförordningen alltså är tillämplig.

10.5.4 Rättslig grund för personuppgiftsbehandlingen

Den europeiska dataskyddsregleringen utgår från att varje behandling av personuppgifter måste vila på en rättslig grund. I dataskyddsförordningen räknas dessa rättsliga grunder upp i artikel 6.1. Behandling av personuppgifter är enligt denna bestämmelse endast laglig om och i den mån som åtminstone ett av de villkor som räknas upp i bestämmelsen är uppfyllt. De olika villkoren är i viss mån överlappande och kan därför vara tillämpliga samtidigt avseende en och samma behandling.

Eventuell belastningsregisterkontroll inför antagning till högskolestudier skulle utföras av en eller flera myndigheter, medan eventuell kontroll inför verksamhetsförlagd utbildning skulle kunna utföras av såväl myndigheter som enskilda beroende på i vilken verksamhet som utbildningen ska genomföras och vilken ordning som föreslås.

Den behandling av personuppgifter som myndigheter utför sker huvudsakligen med stöd av de rättsliga grunder som kommer till uttryck i artikel 6.1 c eller e, vilka enligt artikel 6.3 första stycket ska fastställas i enlighet med unionsrätten eller nationell rätt. I normalfallet utgör en myndighets uppdrag enligt författning, instruktion eller regleringsbrev en rättslig grund för behandling av personuppgifter enligt artikel 6.1 e (Ny dataskyddslag, prop. 2017/18:105, s. 53 f.). Enligt nämnda artikel gäller att behandlingen är laglig om den är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. All verksamhet som myndigheter bedriver, inom ramen för sin befogenhet, anses vara av allmänt intresse och även privata aktörer kan utföra uppgifter

av allmänt intresse (prop. 2017/18:105 s. 56–59). Av 2 kap. 2 § 1 lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen) följer att 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 utgör en rättslig grund för behandling av personuppgifter.

Tydliga uppdrag att behandla personuppgifter i författning, exempelvis en myndighets instruktion, kan dock också utgöra en rättslig förpliktelse. Enligt artikel 6.1 c är personuppgiftsbehandling laglig om den är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige. Begreppet omfattar i första hand offentligrättsliga förpliktelser och av 2 kap. 1 § dataskyddslagen följer att en förpliktelse utgör en rättslig grund för behandling av personuppgifter om förpliktelsen följer av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning.

Gemensamt för artikel 6.1 c och e är att personuppgiftsbehandlingen ska vara nödvändig i förhållande till den rättsliga grunden för att vara laglig. Detta innebär inte att det måste vara omöjligt att utföra en uppgift utan att behandla personuppgifter, utan det är tillräckligt att personuppgiftsbehandlingen bidrar till effektivitetsvinster. På motsvarande sätt bör det i dagsläget mer eller mindre regelmässigt anses vara nödvändigt att använda tekniska hjälpmedel och därmed behandla personuppgifter på automatisk väg, eftersom en manuell informationshantering inte utgör ett realistiskt alternativ för vare sig myndigheter eller företag (prop. 2017/18:105 s. 46 f.).

Utöver det grundläggande kravet på att all behandling måste vara laglig, i betydelsen att någon av de rättsliga grunder som anges i artikel 6.1 i dataskyddsförordningen är tillämplig, omgärdas varje behandling av personuppgifter också av andra krav. Principerna för behandling av personuppgifter, dvs. vilka allmänna krav som gäller för all personuppgiftsbehandling, anges i artikel 5.1 i dataskyddsförordningen. Den första principen som läggs fast i artikel 5.1 är att personuppgifter ska behandlas på ett lagligt, korrekt och öppet sätt i förhållande till den registrerade (led a). Vidare ska personuppgifterna samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och de får inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål (led b). Uppgifterna ska även bl.a. vara adekvata och riktiga och får inte förvaras under en längre tid än vad som är nödvändigt (leden c,

d och e). Uppgifterna måste också behandlas på ett sätt som säkerställer lämplig säkerhet (led f).

Artiklarna 5 och 6 i dataskyddsförordningen är grundläggande och kumulativa. Dels måste någon av de rättsliga grunder som anges i artikel 6.1 vara tillämplig, dels måste samtliga principer i artikel 5.1 följas.

10.5.5 Behandling av personuppgifter som rör lagöverträdelser

I detta sammanhang måste även regleringen i artikel 10 i dataskyddsförordningen om behandling av personuppgifter som rör lagöverträdelser (enligt förordningen ”fällande domar i brottmål och överträdelser eller därmed sammanhängande säkerhetsåtgärder”) beaktas. Sådan behandling av uppgifter får enligt bestämmelsen endast utföras under kontroll av myndighet eller då behandling är tillåten enligt unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, där lämpliga skyddsåtgärder för de registrerades rättigheter och friheter fastställs. I 3 kap. 8 § första stycket dataskyddslagen har förtydligats att detta innebär att myndigheter får behandla den typen av uppgifter.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer kan dessutom, enligt 3 kap. 9 § första stycket dataskyddslagen, föreskriva att andra än myndigheter får behandla personuppgifter som rör lagöverträdelser. Enligt 5 § förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning får personuppgifter som rör lagöverträdelser behandlas av andra än myndigheter om behandlingen är nödvändig för att rättsliga anspråk ska kunna fastställas, göras gällande eller försvaras eller en rättslig förpliktelse enligt lag eller förordning ska kunna fullgöras. En privat aktör som har en författningsreglerad skyldighet att utföra belastningsregisterkontroll, exempelvis inför verksamhetsförslag utbildning, har alltså rätt att behandla personuppgifter som rör lagöverträdelser enligt dataskyddslagstiftningen.

10.5.6 Övriga krav på den personuppgiftsansvarige

Förutom de grundläggande kraven på rättslig grund och de allmänna principerna för behandling av personuppgifter i artikel 5.1 följer av dataskyddsförordningen en rad andra krav på den personuppgifts-

ansvarige. Denne ska genomföra lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa och kunna visa att behandlingen utförs i enlighet med dataskyddsförordningen, liksom lämpliga strategier för dataskydd (artikel 24). Den personuppgiftsansvarige är också skyldig att följa principerna om inbyggt dataskydd och dataskydd som standard (artikel 25) samt att föra register över den personuppgiftsbehandling som utförs (artikel 30). Dessutom ställs en rad säkerhetskrav på den personuppgiftsansvarige (artikel 32). Innan den nya personuppgiftsbehandlingen inleds kan det också ställas krav på en konsekvensbedömning (artikel 35), med eventuellt efterföljande samråd med Integritetsskyddsmyndigheten (artikel 36).

Gemensamt för merparten av dessa bestämmelser är att nivån på kraven anpassas till arten och omfattningen av den aktuella personuppgiftsbehandlingen, vilket sammanhang den sker i och vilket ändamål samt vilka risker den innebär för fysiska personers rättigheter och friheter. Eventuell belastningsregisterkontroll i samband med antagning till högskolestudier skulle med nödvändighet behöva omfatta en stor mängd sökande och röra en kategori av personuppgifter, om lagöverträdelser, som kräver särskild aktsamhet. Får en myndighet tillgång till belastningsuppgifter för prövning inför högskoleantagning så kommer det alltså att ställas höga krav på denna.

11 Belastningsregisterkontroll som en förutsättning för att bli antagen

11.1 Inledning

I vårt uppdrag ingår att ta ställning till om belastningsregisterkontroll bör ligga till grund för antagning till vissa utbildningar vid statliga högskolor och universitet. Om så är fallet ska vi även föreslå hur ett system med belastningsregisterkontroll ska utformas. Såväl skyddsaspekter som integritetsaspekter ska beaktas i vår analys.

I detta kapitel redogör vi inledningsvis för våra bedömningar av på vilka utbildningsområden det finns skäl att införa belastningsregisterkontroll vid antagning till statliga lärosäten. Därefter lämnar vi förslag angående utformningen av ett system med sådan kontroll. I den delen redovisar vi även våra överväganden i fråga om bl.a. vilka utbildningar som bör omfattas och vilka brott som belastningsregisterkontrollen bör avse. Slutligen redogör vi för våra bedömningar gällande sekretess och dataskydd.

11.2 Det finns skäl att införa belastningsregisterkontroll i samband med antagning till vissa högskoleutbildningar

Utredningens bedömning: Det finns skäl att införa belastningsregisterkontroll i samband med antagningen till vissa högskoleutbildningar som leder till yrken inom skolan eller hälso- och sjukvården.

Skälen för utredningens bedömning

Inom vilka utbildningsområden bör belastningsregisterkontroll inför antagning övervägas?

Vi ska, enligt utredningsdirektiven, ta ställning till om belastningsregisterkontroll bör ligga till grund för antagning till vissa högskoleutbildningar. I direktiven pekas lärarutbildningar och hälso- och sjukvårdsutbildningar ut som särskilt relevanta. Den närmare avgränsningen av vilka högskoleutbildningar som bör omfattas överlämnas dock till utredningen att bestämma.

En belastningsregisterkontroll i samband med antagning till högskolan innebär, som framgår av avsnitt 10.2, både en integritetskränkning och en viss begränsning av enskildas möjligheter till återanpassning i samhället. Det senare inte bara genom att den som avtjänat sitt straff inte kan studera på samma villkor som alla andra, utan även genom att hen i förlängningen hindras från att arbeta inom ett visst yrke. Det finns alltså starka skäl mot att införa en sådan kontroll. Ska en kontroll ändå kunna införas krävs därför att det finns tillräckligt starka skyddsintressen, som väger upp de skäl som talar mot kontrollen (se avsnitt 10.3).

Det kan konstateras att skolan och hälso- och sjukvården är verksamheter där behovet av att skydda både utsatta personer och allmänhetens förtroende väger tungt. Graden av skyddsbehov varierar dock mellan och inom de olika verksamheterna. Medan behovet av allmänhetens förtroende gör sig starkt gällande på i princip hela hälso- och sjukvårdsområdet, väger skyddet för utsatta personer särskilt tungt endast inom vissa delar av hälso- och sjukvården. Samtidigt är det senare skyddsintresset naturligtvis det framträdande, och av mycket stor vikt, i alla skolformer där barn undervisas.

Vad som särskilt utmärker skolan och hälso- och sjukvården är dessutom att det inom dessa verksamheter finns ett starkt inslag av beroende mellan verksamhetsutövaren och enskilda, dvs. mellan läraren och dennes elever respektive mellan den vårdansvarige och dennes patienter. Ett förhållande som enligt vår mening understryker skyddsintressenas tyngd på dessa områden.

Som framgår av avsnitt 10.3 finns även andra områden där det finns inslag av beroende och där framför allt behovet av skydd för allmänhetens förtroende gör sig gällande, bl.a. inom rättsväsendet.

Att det finns ett starkt behov av skydd för utsatta personer eller allmänhetens förtroende inom vissa verksamheter innebär emellertid inte att dessa skyddsintressen aktualiseras redan vid antagning till högskoleutbildningar på dessa områden, eller för den delen under de teoretiska momenten på sådana utbildningar. Tvärtom är det så att skyddsintressena, särskilt skyddet för personer, i praktiken gör sig gällande först då studenten ska genomföra verksamhetsförlagd del av utbildningen eller erhålla yrkeslegitimation eller anställning inom det yrke som utbildningen ska leda till.

Det som främst talar för att belastningsregisterkontroll ändå bör införas redan vid antagningen är i stället intresset av en rimlig, enhetlig och förutsebar reglering. I de fall belastningsregisterkontroll är en förutsättning för legitimation eller anställning efter slutförd utbildning, alternativt för verksamhetsförlagd del av utbildningen, kan en student i dag antas till en högskoleutbildning trots att hen på grund av anteckningar i belastningsregistret inte kommer att kunna erhålla legitimation eller anställning inom yrket, eller i vissa fall ens fullfölja utbildningen. Som redovisats i avsnitt 4.9 har Justitiekanslern (JK) uppmärksammat att en sådan ordning inte är tillfredsställande, bl.a. eftersom den inte på ett rimligt sätt tillgodoser enskilda studenters krav på förutsebarhet. JK framhöll att det, även med beaktande av integritetsintresset, framstår som mer rättssäkert och rimligt att den sökande tillhandahåller ett registerutdrag som en förutsättning för att bli antagen än att han eller hon efter att ha antagits och påbörjat en utbildning inte tillåts fullfölja den eller vägras legitimation (JK:s beslut den 8 augusti 2011, dnr 2788-09-40).

Den nuvarande regleringen bidrar dessutom till oönskade konsekvenser för andra behöriga sökande som kan få avstå en studieplats till förmån för någon som, på grund av tidigare allvarlig brottslighet som finns antecknad i belastningsregistret, saknar reell möjlighet att fullfölja utbildningen eller erhålla legitimation eller anställning inom det yrke som utbildningen ska leda till. En ytterligare negativ konsekvens, som i sammanhanget dock är av begränsad betydelse, är att det allmänna i sådana fall bekostat en studieplats för en person som inte kommer att kunna utöva yrket i Sverige.

Sammantaget kan dessa skäl tala för att tidigarelägga belastningsregisterkontrollen till antagningsskedet, trots att de relevanta skyddsintressena i praktiken gör sig gällande först i senare skede. För att skälen ska göra sig gällande avseende en viss utbildning krävs att det

finns en tillräckligt stark anknytning mellan den aktuella utbildningen och viss senare yrkesutövning. Dessutom krävs att skyddsintressena under den kommande yrkesutövningen väger så tungt att det ansetts befogat med belastningsregisterkontroll som ett villkor för yrkeslegitimation eller anställning.

Kravet på anknytning mellan utbildningen och viss senare yrkesutövning innebär att det måste röra sig om en utbildning som kan sägas leda till ett visst yrke. Är det i stället fråga om en bredare utbildning som kan användas i en mängd olika yrkesroller saknas däremot tillräcklig sådan anknytning. Det är nämligen endast i det första fallet som det går att slå fast att ett relevant skyddsintresse med stor sannolikhet kommer att göra sig gällande i ett senare skede, medan det i det andra fallet inte går att göra någon sådan förutsägelse.

Kravet på att det måste ha ansetts befogat med belastningsregisterkontroll som ett villkor för yrkeslegitimation eller anställning vid den kommande yrkesutövningen, dvs. inom det yrke som utbildningen ska leda till, beror på att det är i yrkeslivet som skyddsintressena gör sig starkast gällande.¹ Det är först då som den tidigare studenten på heltid, och i regel med stor grad av självständighet, ska ägna sig åt det yrke som högskoleutbildningen leder till. Har lagstiftaren inte ansett att belastningsregisterkontroll i detta skede är motiverat är det därför svårt att hävda att skälen för sådan kontroll av studenter redan vid antagning till motsvarande utbildning skulle vara tillräckliga. Föreligger det inget krav på senare belastningsregisterkontroll gör sig inte heller argumentet om en rimlig, enhetlig och förutsebar reglering gällande på ett sådant sätt att det motiverar en kontroll redan vid antagning.

Ovan har vi identifierat skolan, hälso- och sjukvården och rättsväsendet som områden där det finns ett starkt behov av skydd för utsatta personer eller allmänhetens förtroende. Det finns givetvis fler områden där detta kan sägas gälla, exempelvis inom socialtjänsten. Vad gäller skolan och hälso- och sjukvården finns ett flertal högskoleutbildningar som leder till specifika yrken inom dessa områden och dessutom har det ansetts befogat med belastningsregisterkontroll inför anställning inom skolan och inför meddelande av legitimation för vissa hälso- och sjukvårdsyrken (se avsnitt 8.2 och 8.3).

¹ Innehåller utbildningen inga verksamhetsförlagda delar är det förstas först vid inträdet i yrkeslivet som skyddsintresset i praktiken alls gör sig gällande.

De högskoleutbildningar som framför allt leder till yrken inom rättsväsendet är sådana utbildningar som leder till juristexamen. Långt ifrån alla jurister arbetar emellertid inom rättsväsendet varför det saknas en sådan stark anknytning mellan utbildning och viss yrkesutövning som vi menar behövs för att kunna motivera belastningsregisterkontroll vid antagning. Det finns inte heller någon generell yrkeslegitimation för jurister eller någon generell bestämmelse om belastningsregisterkontroll inför anställning som jurist. Även om många av de jurister som arbetar inom rättsväsendet någon gång registerkontrolleras – detta är ett krav för anställning som notarie och ordinarie domare (7 a § notarietförordningen [1990:469] och 4 § tredje stycket förordningen [2010:1793] med instruktion för Domarnämnden) – innebär det att juristutbildning inte är en sådan utbildning där det ansetts befogat med belastningsregisterkontroll som ett villkor för yrkeslegitimation eller anställning inom det yrke som utbildningen ska leda till.

I sammanhanget kan även nämnas sådana utbildningar som leder till socionomexamen. Socionomer kan arbeta inom en rad olika verksamheter där de aktuella skyddsintressena gör sig gällande, t.ex. grundskolan, socialtjänsten, hälso- och sjukvården och barn- och ungdomsvården, och det kan noteras att dåvarande Högskoleverket i rapporten Allvarlig brottslighet som hinder mot att genomgå högskoleutbildning (rapport 2009:20 R) ansåg att utbildningar som leder till socionomexamen borde omfattas av belastningsregisterkontroll vid antagning om ett sådant system skulle införas. Det finns emellertid varken någon generell yrkeslegitimation för socionomer eller något generellt krav på belastningsregisterkontroll inför anställning. Det är endast när socionomer väljer att arbeta inom vissa verksamheter som det förekommer krav på belastningsregisterkontroll inför anställningen, t.ex. inom grundskolan eller vid ett HVB-hem (se avsnitt 8.2 och 8.3). Socionomutbildning är alltså inte heller en sådan utbildning där det ansetts befogat med belastningsregisterkontroll som ett villkor för yrkeslegitimation eller anställning inom det yrke som utbildningen ska leda till.

Det kan noteras att Högskoleverket i nämnda rapport även diskuterade om sådana utbildningar som leder till veterinärexamen eller folkhögskollärarexamen borde omfattas av belastningsregisterkontroll vid antagning. I båda dessa fall saknas enligt vår mening tillräckligt starka

skyddsintressen liksom krav på efterföljande kontroll inför legitimation eller anställning.

Sammanfattningsvis finns det alltså flera utbildningsområden där relevanta skyddsintressen aktualiseras, men det är inte tillräckligt för att motivera en belastningsregisterkontroll redan vid antagning. På de utbildningsområden där det ges utbildningar som leder till yrken inom skolan eller inom hälso- och sjukvården är båda de här uppställda kraven på en tillräckligt stark anknytning mellan de aktuella utbildningarna och viss senare yrkesutövning och efterföljande belastningsregisterkontroll uppfyllda. Det finns därför skäl att närmare överväga införandet av belastningsregisterkontroll i samband med antagning endast till vissa utbildningar som leder till yrken inom skolan eller inom hälso- och sjukvården.

Det finns behov av att införa belastningsregisterkontroll i samband med antagning till vissa utbildningar som leder till yrken inom skolan eller hälso- och sjukvården

Att de här uppställda kraven på relevant skyddsintresse och koppling till viss yrkesutövning med efterföljande belastningsregisterkontroll är uppfyllda beträffande vissa utbildningar som leder till yrken inom skolan eller inom hälso- och sjukvården innebär inte att det är givet att belastningsregisterkontroll inför antagning bör införas. Det finns också skäl att fråga sig om det finns ett tydligt behov av en sådan kontroll på just dessa områden.

Det kan till att börja med konstateras att frågan om att införa belastningsregisterkontroll som en förutsättning för att bli antagen till dessa typer av utbildning har varit föremål för överväganden vid flera tidigare tillfällen. I betänkandet Att lära och leda – en lärarutbildning för samverkan och utveckling (SOU 1999:63) föreslog Lärarutbildningskommittén att sökande skulle antas till lärarutbildningar med förbehållet att de ska förete ett registerutdrag, av vilket framgår om personen dömts eller är åtalad för sexualbrott, mord, dråp, grov miss-handel, människorov, grovt rån och barnpornografibrott. Kommitténs förslag i denna del ledde emellertid inte till någon lagstiftning (se En förnyad lärarutbildning, prop. 1999/2000:135, s. 56 f.).

I februari 2009 gav Utbildningsdepartementet dåvarande Högskoleverket i uppdrag att utreda vissa frågor om antagning och avskiljande av personer som inte kan slutföra utbildningar på grund av

allvarlig brottslighet. I uppdraget ingick bl.a. att utreda om en högskola i vissa fall bör kunna neka att anta en sökande, om det är uppenbart att den sökande inte bedöms kunna slutföra hela eller delar av utbildningen till följd av allvarlig brottslighet, trots att de behörighetskrav som gäller för utbildningen är uppfyllda. En utgångspunkt för uppdraget skulle vara att det är fråga om situationer som följer eller kan förväntas följa av beslut av annan myndighet eller motsvarande. En annan utgångspunkt skulle vara att enbart sökande till utbildningar som leder till vissa examina borde omfattas, främst lärarexamen och examina inom hälso- och sjukvårdsområdet (U2009/766/UH). Uppdraget redovisades i rapporten Allvarlig brottslighet som hinder mot att genomgå högskoleutbildning, rapport 2009:20 R. I rapporten bedömde Högskoleverket att om – vilket man dock inte ansåg – det skulle införas regler som hindrar antagna som gjort sig skyldiga till allvarlig brottslighet från att påbörja utbildning, så skulle dessa träffa såväl lärarutbildningar som vissa utbildningar som leder till yrken inom hälso- och sjukvården (se vidare i avsnitt 4.10).

Det har även lagts fram andra förslag om lämplighetsbedömning vid antagning till utbildningar på de nu aktuella områdena, se avsnitt 4.10.

Som nämnts ovan har JK härefter uttalat att det nuvarande regelsystemet inte på ett rimligt sätt tillgodoser enskilda studenters krav på förutsebarhet och rättssäkerhet. Enligt JK borde bestämmelserna om antagning och avskiljande av studenter bli föremål för en heltäckande utredning, varvid en av hållpunkterna borde vara att omsorgen om patienter, klienter och elever måste väga tyngre än den enskilde studentens/yrkesutövarens krav på att få genomgå en viss utbildning eller utöva ett visst yrke. Dessutom borde en samordning ske mellan de regler som gäller för antagning och avskiljande av studenter och de som gäller vid utfärdande av legitimation och beslut om anställning (JK:s beslut den 8 augusti 2011, dnr 2788-09-40).

I en skrivelse från Svenska Läkaresällskapet till Utbildningsdepartementet framhålls också att frågan om en möjlighet att inte anta en student som på grund av allvarliga brott ansetts olämplig för läkaryrket måste tas på stort allvar. Enligt läkaresällskapet är det av avgörande vikt att medborgarna känner förtroende för att läkare och läkarstudenter är välvilligt inställda och lämpade att utöva yrket. Grov brottslighet kan enligt sällskapet på ett avgörande sätt undergräva förtroendet för en läkare eller läkarstuderande (U2009/6530/UH).

I en annan skrivelse till Utbildningsdepartementet, från samtliga lärosäten med medicinsk fakultet, anförs att det finns ett stort behov av en översyn av reglerna om lämplighet att genomföra utbildning efter allvarlig brottslighet för studenter inom hälso- och sjukvårdsområdet. Enligt skrivelsen har ett flertal ärenden de senaste åren aktualiserat frågan inom de medicinska fakulteterna. Man önskar därför att frågan om allvarlig brottslighet som hinder mot att genomgå högskoleutbildning inom hälso- och sjukvårdsområdet prioriteras och utreds vidare på nationell nivå (U2016/04244/UH).

Även om förslagen från tidigare utredningar om belastningsregisterkontroll i samband med antagning till lärarutbildningar och hälso- och sjukvårdsutbildningar inte har lett till lagstiftning, så framgår i vart fall av genomgången att nuvarande situation inte ansetts tillfredsställande. Efter den senaste utredningen har alltså dessutom JK, Svenska Läkaresällskapet och samtliga medicinska fakulteter uppmärksammat behovet av reglering.

Inom ramen för denna utredning har vi vidare, genom Sveriges universitets- och högskoleförbund, inhämtat uppgifter om hur universiteten och högskolorna ser på införandet av belastningsregisterkontroll i samband med antagning till sådana utbildningar som leder till yrken inom skolan eller hälso- och sjukvården. Det kan konstateras att lärosätena generellt är positivt inställda till att sådan kontroll införs.

Samma inställning har Sveriges kommuner och regioner (SKR) – som representerar de största arbetsgivarna inom skolan och hälso- och sjukvården – gett uttryck för i kontakter med utredningen. På fråga om hur många gånger per år det förekommer att studenter på lärarutbildningar och hälso- och sjukvårdsutbildningar nekas plats för verksamhetsförlagd utbildning på grund av tidigare brottslighet har SKR gjort bedömningen att det handlar om som mest tio stycken, varav majoriteten rör studenter på hälso- och sjukvårdsutbildningar.

Slutligen har vi även inhämtat uppgifter från Socialstyrelsen som uppskattar – någon specifik statistik har inte varit möjlig att ta fram – att myndigheten i högst tio ärenden per år nekar legitimation med hänvisning till tidigare brottslighet för något av de hälso- och sjukvårdsyrken som kräver högskoleexamen eller motsvarande kompetens enligt 4 kap. 1 och 2 §§ patientsäkerhetslagen (2010:659). Att få fram någon motsvarande uppgift om hur många färdigutbildade lärare som varje år nekas anställning inom skolan har inte varit möjligt

eftersom sådana beslut fattas av varje skolhuvudman och ingen central statistik förs.

Det går inte att slå fast att alla som nekas verksamhetsförlagd utbildning eller legitimation förekom i belastningsregistret för något allvarligt brott i samband med att de ansökte till sin högskoleutbildning, brotten kan ju även vara begångna efter antagningen. Siffrorna är emellertid sådana att det framstår som sannolikt att införandet av belastningsregisterkontroll inför antagning till vissa högskoleutbildningar som leder till yrken inom skolan eller, framför allt, hälso- och sjukvården skulle bidra till att förhindra att ett antal personer som inte kommer att kunna utöva sådana yrken antas varje år.

Det ska inte bortses från att det, som utvecklats i föregående kapitel, finns starka integritetsskäl som talar emot införandet av belastningsregisterkontroll i samband med antagning till högskoleutbildning. Som framgått finns emellertid ett behov av sådan kontroll, samtidigt som det med hänsyn till antagningsprocessens karaktär saknas rimliga alternativ för att åstadkomma den enhetlighet och förutsebarhet som efterfrågas av JK och i våra direktiv. Under förutsättning att det är möjligt att utforma ett sådant system på ett proportionerligt vis, anser vi därför vid en sammantagen bedömning att det finns tillräckliga skäl för att införa belastningsregisterkontroll i samband med antagning till vissa högskoleutbildningar som leder till yrken inom skolan eller hälso- och sjukvården.

Det bör i anslutning till detta konstaterande samtidigt framhållas att en belastningsregisterkontroll, oavsett hur den utformas, aldrig innebär någon garanti för att olämpliga personer upptäcks. Som påtalats i avsnitt 10.4.2 är det därför viktigt att förslagen om antagningskontroll i de följande avsnitten inte medför en nedprioritering av andra skyddsåtgärder, t.ex. inom de verksamheter där studenterna som passerat kontrollen ska genomföra verksamhetsförlagd utbildning.

Bedömningen omfattar inte antagning till fristående kurser

Vid universitet och högskolor ska utbildning på grundnivå och avancerad nivå bedrivas i form av kurser, men kurser får sammanföras till utbildningsprogram (6 kap. 13 § högskoleförordningen [1993:100]). Kurser kan alltså antingen ingå i ett utbildningsprogram eller läsas

fristående från ett program, de brukar i det senare fallet benämnas fristående kurser.

Inom högskoleutbildning får bara de examina avläggas som anges i bilaga 2 till högskoleförordningen (examensordningen). I examensordningen anges det bl.a. vilka krav som ska uppfyllas för en viss examen. En student som uppfyller fordringarna för en examen har rätt att på begäran få ett examensbevis av högskolan. Examina delas in i generella examina, yrkesexamina och konstnärliga examina (6 kap. 4, 5 och 9 §§ samt bilaga 2 till högskoleförordningen). De flesta som ansöker om ett examensbevis för en yrkesexamen har läst ett utbildningsprogram som uppfyller kraven för den aktuella examen. Ett exempel är att någon har läst läkarprogrammet och ansöker om examensbevis för läkarexamen. Studenter som har läst fristående kurser kan också ansöka om examensbevis, och lärosätena är även i dessa fall skyldiga att utfärda ett sådant om studenten uppfyller fordringarna för en examen.

Det innebär emellertid inte att fristående kurser kan sägas ha sådan anknytning till viss senare yrkesutövning som krävs för att motivera belastningsregisterkontroll. I många fall läser studenter nämligen sådana kurser utan att ansöka om ett examensbevis där kurserna ingår. Fristående kurser leder alltså inte generellt till något specifikt yrke och det finns därför, i enlighet med vår tidigare bedömning, inte tillräckligt starka skäl för att tillåta belastningsregisterkontroll i samband med antagning till sådana kurser. Bedömningen i föregående avsnitt omfattar således inte antagning till fristående kurser.

Den närmare avgränsningen av vilka utbildningar som ska omfattas

I detta avsnitt har vi gjort bedömningen att det finns skäl att införa belastningsregisterkontroll i samband med antagningen till vissa utbildningar som leder till yrken inom skolan och hälso- och sjukvården. För att åstadkomma ett proportionerligt system, som också har goda förutsättningar att fungera i praktiken, måste ytterligare faktorer än de som berörts ovan beaktas. Inte minst måste en mer detaljerad analys göras av precis vilka utbildningar som ska omfattas av systemet. Dessa överväganden och våra konkreta förslag redovisas i kommande avsnitt i detta kapitel.

11.3 Ett enkelt och välfungerande system

I föregående avsnitt har vi konstaterat att det finns tillräckliga skäl för att införa belastningsregisterkontroll i samband med antagningen till vissa utbildningar som leder till yrken inom skolan och hälso- och sjukvården. I nästa steg måste vi överväga hur en sådan reglering kan utformas för att bli både effektiv och proportionerlig. Innan dess är det emellertid på sin plats att kort beröra vad som enligt vår mening måste vara en av utgångspunkterna för de fortsatta övervägandena: Att systemet med belastningsregisterkontroll inför antagning måste göras så enkelt som möjligt för att fungera praktiskt.

Som framgått är antagningsprocessen till högskoleutbildningar och det regelverk som styr den komplicerade (se avsnitt 4.5 och kapitel 5). Processen präglas dessutom av en kombination av mängdhantering och ett behov av skyndsam handläggning. Till höstterminen 2021 anmälde sig drygt 419 000 sökande, varav cirka 36 000 till lärarutbildningar och nästan 34 000 till läkar- eller sjuksköterskeutbildningar, och från sista ansökningsdag till antagningsbesked efter första urvalet gick det endast tre månader (från sista kompletteringsdag till antagningsbesked rörde det sig om mindre än två veckor).

Ett krav på belastningsregisterkontroll vid antagning till vissa utbildningar utgör ytterligare ett moment i antagningsprocessen och bidrar till att göra den än mer komplicerad. Det rör sig dessutom om ett moment av främmande slag, i förhållande till innehållet i dagens process, som ska kunna hanteras inte bara av UHR utan även av universitet och högskolor, antingen för att de väljer att inte alls anlita UHR (för närvarande endast Stockholms konstnärliga högskola) eller för att det rör sig om antagning av efteranmälda sökande. Att införa belastningsregisterkontroll inför viss högskoleantagning kommer alltså under alla förhållanden att innebära en praktisk utmaning för de myndigheter som hanterar antagningen. En utmaning som inte blir mindre av att systemet i praktiken måste fungera fullt ut direkt i samband med att ett krav på kontroll i så fall börjar gälla – antagningsprocessen tillåter inte annat än mycket små fördröjningar och det rör sig om ett stort antal sökande som skulle riskera att drabbas vid brister i genomförandet.

Vi menar därför att det i det här skedet är av stor vikt att det förslag vi lämnar innebär ett enkelt system som har goda förutsättningar att fungera i praktiken, även om detta skulle innebära att lösningen

inte blir fullständigt heltäckande. Ett sådant system kan, när det väl är på plats och fungerar, sedan vidgas och anpassas om det visar sig att behov finns. Ett förslag som är för komplext och tidskrävande för att i praktiken passa in i antagningsprocessen är å andra sidan, även om det på papperet skulle se ut att innehålla en heltäckande lösning, inte mycket värt om det inte också går att genomföra i praktiken utan alltför stora svårigheter.

En av utgångspunkterna för våra fortsatta överväganden är alltså att det finns ett stort värde i att lämna förslag till ett så enkelt system för belastningsregisterkontroll vid antagning som möjligt. Det är samtidigt viktigt att poängtera att förenklingar – även om de i sig kan ha den positiva effekten att systemet blir mer lättbegripligt för den enskilde – naturligtvis inte får göras på bekostnad av enskildas integritet. Skulle en förenkling i något steg innebära ett större integritetsingrepp, så måste detta kompenseras på annat vis.

11.4 En förutsättning för att bli antagen

Utredningens förslag: En förutsättning för att bli antagen till vissa lärarutbildningar och hälso- och sjukvårdsutbildningar ska vara att den sökande inte förekommer i belastningsregistret avseende vissa brott. En bestämmelse med den innebörden ska tas in i högskolelagen.

Det ska i högskolelagen upplysas om att regeringen kan meddela ytterligare föreskrifter om vilka utbildningar och brott som avses i bestämmelsen och om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela ytterligare föreskrifter om hur registerkontrollen ska gå till.

Skälen för utredningens förslag

Inledning

I avsnitt 11.2 har vi gjort bedömningen att det finns skäl att införa belastningsregisterkontroll i samband med antagningen till vissa utbildningar som leder till yrken inom skolan och hälso- och sjukvården. I det här avsnittet lämnar vi grundläggande förslag om hur ett system

med belastningsregisterkontroll i samband med antagningen bör utformas.

Ett absolut hinder för antagning

I de allra flesta befintliga fall när belastningsregisterkontroll är föreskriven innebär förekomst i registret ingen absolut diskvalifikation av den kontrollerade. Med detta avses att det inte finns någon bestämmelse om förbud mot att exempelvis anställa den kontrollerade även om hen förekommer i registret, i stället lämnas till den som ansvarar för kontrollen att väga in belastningsuppgifterna som en del i bedömningen av personens lämplighet. Detta är t.ex. fallet vid skolhuvudmannens kontroll inför anställning eller praktik inom skolan och vid Socialstyrelsens kontroll inför meddelande av legitimation för vissa vårdyrken. Detsamma gäller vid de kontroller som görs inför anställning vid ett HVB-hem eller inom LSS-verksamhet för barn.

Vid en typ av befintlig belastningsregisterkontroll, sådan som ska göras innan tillstånd ges att bedriva försäkringsdistribution, gäller emellertid det motsatta. Den som förekommer i belastningsregistret avseende vissa allvarliga förmögenhetsbrott eller viss allvarlig ekonomisk brottslighet får inte ges sådant tillstånd (2 kap. 7 § första stycket 2 lagen [2018:1219] om försäkringsdistribution). I dessa fall innebär förekomst i registret alltså ett absolut hinder för givande av tillstånd, utan att någon individuell bedömning av den kontrollerades lämplighet görs.

Vid utformningen av ett system med belastningsregisterkontroll i samband med antagning till vissa högskoleutbildningar finns således två alternativ: Antingen lämnas till den ansvariga myndigheten att göra en bedömning i det enskilda fallet av om en sökande som förekommer i registret avseende vissa brott ska antas eller inte, eller så innebär förekomsten ett absolut hinder för antagning.

Det finns uppenbara fördelar med ett system som tillåter en individuell bedömning. Förekomst i belastningsregistret säger långt ifrån allt om en person och dennes lämplighet. Brottet kan ligga relativt långt tillbaka i tiden eller så kan det ha förelegat omständigheter som förklarar varför brottet skedde men som också talar för att risken för att det ska ske på nytt är begränsad. Dessutom kan naturligtvis den enskildes situation ha förändrats på ett sätt som talar för att risken

för återfall är liten, t.ex. genom att hen kommit ur ett tidigare missbruk eller lämnat ett kriminellt umgänge bakom sig. För att kunna göra en relevant bedömning som omfattar mer än bara uppgiften om vissa begångna brott krävs att den kontrollerande myndigheten har möjlighet att hämta in annan relevant information. Detta kan ske på många sätt, exempelvis genom en intervju, referenstagning, inhämtande av yttrande från andra myndigheter som varit i kontakt med personen eller granskning av den aktuella domen.

Oavsett hur en bredare kontroll görs krävs dock att det finns både tid och resurser för inhämtande och bedömning av ytterligare information, vilket vanligen är fallet inför beslut om anställning eller meddelande av legitimation. När det gäller antagning till högskolan är situationen en annan. Som framgått är det fråga om en skyndsam hantering av ett stort antal ansökningar och även om det kan förväntas att endast ett fåtal av de sökande kommer att förekomma i belastningsregistret så är det mycket svårt att se hur UHR eller lärosätena skulle ha någon realistisk möjlighet att kunna göra en bedömning av dessa som grundar sig på något annat än uppgifterna från belastningsregistret. I de fall en sådan individuell bedömning leder till nekad antagning skulle det dessutom vara nödvändigt att göra sådana beslut överklagbara, om inte annat så för att undvika att olika praxis uppkommer på olika högskolor.² För att inte syftet skulle gå förlorat skulle överklaganden i sådana fall också behöva avgöras innan terminsstart, vilket innebär än större tidspress.

Även om belastningsregisterkontrollen inför antagning inte förenas med något antagningsförbud utan tillåter en individuell lämplighetsprövning av den antagande myndigheten, så skulle denna i praktiken alltså inte kunna få annat innehåll än en bedömning av om det eller de brott som finns antecknade i registret bör förhindra antagning eller inte. Vid en sådan bedömning, till skillnad från vad som gäller vid lämplighetsprövning inför exempelvis anställning eller verksamhetsförlagd utbildning, skulle inte ens finnas några uppgifter om den konkreta verksamhet eller de personer som studenten kommer att komma i kontakt med framöver. Inte heller i det avseendet kommer det alltså att finnas utrymme för individuella hänsyn.

Att göra generella bedömningar kring vilka brott som, om de förekommer i belastningsregistret, bör utgöra hinder för antagning till viss

² Som framgår av avsnitt 11.9 anser vi inte att beslut om nekad antagning på grund av förekomst i belastningsregistret bör kunna överklagas när ett antagningsförbud gäller.

högskoleutbildning är enligt vår mening en uppgift för riksdagen eller regeringen, snarare än för UHR och lärosätena. Detta inte minst av rättssäkerhetsskäl. Lämnas det till myndigheterna – som inte har bättre förutsättningar att göra sådana bedömningar – att i enskilda fall avgöra detta så finns risk för skiftande praxis, både mellan lärosätena och mellan antagningsomgångarna. Framgår det i stället direkt av författning vilka brott som ska utgöra hinder för antagning blir tillämpningen alltid densamma. Förutom att det innebär en förutsebarhet för de sökande, kan det även förväntas bidra till att den som förekommer för sådana brott avstår från att söka till sådan högskoleutbildning. Hen vet ju då redan på förhand att möjlighet att bli antagen saknas.

Vår bedömning är alltså att systemet bör utformas så att förekomst i belastningsregistret avseende vissa brott innebär ett absolut hinder för antagning. Något som inte påverkas av det faktum att en anteckning i belastningsregistret kan avse en brottmålsdom som ännu inte vunnit laga kraft. Även om en sådan dom kan komma att ändras i högre instans, så är det rimligt att sökanden hindras från antagning i väntan på den prövningen.

Det kan också anmärkas att förekomst i registret som ett absolut hinder innebär att regleringen i det avseendet blir strängare än vad som gäller vid de senare belastningsregisterkontrollerna inför anställning inom skolan respektive inför meddelande av legitimation för vissa vårdyrken, där förekomst i registret inte utgör något absolut hinder. Detta är en närmast oundviklig följd av de skillnader i förutsättningarna för prövningen som föreligger i de olika skedena och enligt vår mening inte något som med tillräcklig styrka talar emot förslaget. En annan sak är att det måste beaktas vid bedömningen av vilka brott som kontrollen vid antagning ska omfatta. Att låta kontrollen omfatta samtliga de brott, av varierande svårhetsgrad, som kontrollen inför legitimation för vårdyrken omfattar framstår som uteslutet inom ramen för ett system där förekomst i registret innebär ett absolut hinder (se vidare avsnitt 11.6.4).

Belastningsregisterkontrollen bör göras före antagningsbeslutet

Universitet och högskolor avgör själva frågor om antagning (7 kap. 4 § högskoleförordningen). Det innebär att respektive lärosäte är ansvarigt för beslut om antagning gentemot den sökande. UHR har till

uppgift att på uppdrag av universitet och högskolor biträda vid antagning av studenter och ansvara för ett samordnat antagningsförfarande (2 § förordningen [2012:811] med instruktion för Universitets- och högskolerådet). Samordnad antagning innebär att en sökande i en enda anmälan ansöker till utbildningar på olika lärosäten. För närvarande anlitas UHR av alla statliga universitet och högskolor utom Stockholms konstnärliga högskola vid antagningen. Eftersom Stockholms konstnärliga högskola inte anlitar UHR sköter högskolan hela antagningsprocessen på egen hand (s.k. lokal antagning).

Oavsett om det är fråga om samordnad eller lokal antagning så följer antagningen samma regelverk. Det innebär i stora drag att det först görs en bedömning av om de sökande uppfyller behörighetskraven. De som uppfyller behörighetskraven går vidare i processen medan de som inte uppfyller behörighetskraven får ett beslut om att de inte uppfyller kraven på behörighet. Därefter görs ett urval där det avgörs vilka som antas till utbildningen.

Inom den samordnade antagningen, som står för merparten av den totala antagningen, görs ett första maskinellt urval efter behörighetsprovning. Antagningsmyndigheten, dvs. lärosätena, fattar sedan beslut om antagning och de sökande får ett första antagningsbesked. En sökande är för varje utbildningsalternativ antingen antagen, reservplacerad eller struken. Att vara struken innebär att man inte uppfyllt behörighetsvillkoren eller att man har antagits till ett högre prioriterat sökalternativ. För att få behålla sin plats eller en reservplacering måste de sökande bekräfta att de vill stå kvar. Därefter genomförs ett andra maskinellt urval. I samband med urvalet kan tidigare reserver erbjudas plats när antagna i första urvalet tackat nej till en plats eller har strukits därför att de antagits till ett högre prioriterat sökalternativ. Efter andra urvalet i den samordnade antagningen hanteras antagna och reserver av respektive lärosäte. Antagna och reserver kan lämna återbud, nya reserver antas och efteranmälda sökande kan eventuellt antas om det finns lediga platser.

När vi nu föreslår ett krav på belastningsregisterkontroll i samband med antagningen till vissa utbildningar måste vi avgöra i vilket skede av antagningsprocessen som denna ska genomföras. Den grundläggande frågan blir då om kontrollen bör placeras före eller efter antagningsbeslutet.

I princip all provning som i dag görs av de sökande, dvs. behörighetsprovning, värdering av meriter, eventuell kontroll av att anmäl-

ningsavgift har betalats och urval, äger rum före antagningsbeslutet har fattats. En naturlig utgångspunkt är därför att i de fall som belastningsregisterkontroll ska göras, bör även denna göras i detta skede. En sådan ordning har också den uppenbara fördelen att den antagne fullt ut kan inrätta sig efter beslutet så fort hen mottagit det, och exempelvis börja leta bostad på den nya studieorten.

En annan möjlig ordning är emellertid att kontrollen genomförs efter att antagningsbeslutet har fattats och den sökande har tackat ja till utbildningsplatsen. Detta förutsätter dock att antagningsbeslutet, som är ett för den enskilde gynnande beslut, kan ändras. Av förvaltningslagen (2017:900) framgår att en myndighet *ska* ändra ett beslut som den har meddelat som första instans om 1. den anser att beslutet är uppenbart felaktigt i något väsentligt hänseende på grund av att det har tillkommit nya omständigheter eller av någon annan anledning, och 2. beslutet kan ändras snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part (38 §). En ändring av ett antagningsbeslut efter en belastningsregisterkontroll blir till nackdel för den enskilde eftersom det innebär att hen mister sin studieplats. Det är därför inte möjligt för universitet och högskolor att i efterhand ändra ett antagningsbeslut med stöd av denna bestämmelse.

Av förvaltningslagen framgår även att en myndighet *får* ändra ett beslut som den har meddelat som första instans om den anser att beslutet är felaktigt på grund av att det har tillkommit nya omständigheter eller av någon annan anledning. Ett beslut som till sin karaktär är gynnande för någon enskild part får dock ändras till den enskildes nackdel bara om 1. det framgår av beslutet eller de föreskrifter som det har grundats på att beslutet under vissa förutsättningar får återkallas, 2. tvingande säkerhetsskäl kräver att beslutet ändras omedelbart, eller 3. felaktigheten beror på att parten har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter (37 §). Den grund som skulle kunna användas för att ändra ett antagningsbeslut efter en belastningsregisterkontroll är den som följer av punkten 1, dvs. att det framgår av beslutet eller de föreskrifter som det har grundats på att beslutet under vissa förutsättningar får återkallas. I förarbetena anges att denna undantagsregel omfattar de fall då det finns ett tydligt återkallelseförbehåll knutet till beslutet. Sådana förbehåll är vanligen angivna i de materiella föreskrifter som beslutet grundar sig på. Återkallelseförbehåll kan emellertid i vissa fall också följa av villkor som anges i beslutet (En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag,

prop. 2016/17:180, s. 329). Det är alltså möjligt att återkalla ett antagningsbeslut om det finns ett återkallelseförbehåll i beslutet eller i författning. En sådan ordning skulle ha den fördelen att antalet personer som registerkontrolleras, och därmed integritetsintrånget, minimeras. Den skulle emellertid också innebära en ökad administration – inför hösten 2021 antogs cirka 25 000 sökande till lärarutbildningar (förskolläraryrket, grundläraryrket, ämnesläraryrket samt yrkesläraryrket) samt sjuksköterske- och läkarprogram – och dessutom riskera att försvåra planeringen för de som antagits. Antagningsprocessen är dessutom tidspressad, särskilt i slutskedet av processen. Vi bedömer därför att det inte är lämpligt att föreslå en ordning som innebär att antagningsbesluten, efter en belastningsregisterkontroll, kan återkallas. I sammanhanget bör det nämnas att Högskoleverket tidigare har avstyrkt en ordning där antagningsbesluten skulle kunna återkallas (se Högskoleverkets rapport Allvarlig brottslighet som hinder mot att genomgå högskoleutbildning, rapport 2009:20 R, s. 7).

Vi föreslår alltså att belastningsregisterkontrollen ska genomföras före antagningsbeslutet, vilket innebär att bestämmelsen om registerkontroll kan utformas som en förutsättning för antagning. I avsnitt 11.5 återkommer vi till frågor om i vilket skede inför antagningsbeslutet som kontrollen ska göras.

Regleringen bör tas in i högskolelagen

Regeringen kan som huvudregel meddela föreskrifter på högskoleområdet med stöd av den s.k. restkompetensen i 8 kap. 7 § regeringsformen. Det finns endast några få bestämmelser på högskoleområdet som kräver lagform. Även om regeringen kan meddela föreskrifter om de statliga universiteten och högskolorna med stöd av restkompetensen är riksdagen inte förhindrad att meddela föreskrifter inom regeringens kompetensområde (se avsnitt 4.3). För högskoleområdet har riksdagen gjort det i högskolelagen (1992:1434).

I förevarande fall befinner vi oss inom det område där regeringen kan meddela föreskrifter med stöd av restkompetensen. I högskolelagen anges dock att högskolorna, så långt det kan ske med hänsyn till kvalitetskravet i lagen, som studenter ska ta emot de sökande som uppfyller behörighetskraven för studierna (4 kap. 1 §). Vidare måste beaktas att lagstiftaren, mot bakgrund av hur ingripande avskiljande

är för den enskilde, har ansett det befogat att i högskolelagen ange under vilka förutsättningar en studerande får avskiljas från högskoleutbildning (Regeringens proposition 1986/87:100 med förslag till statsbudget för budgetåret 1987/88, bilaga 10 s. 209 f.). Ett absolut hinder mot antagning på grund av allvarlig brottslighet utgör på ett liknande sätt en ingripande begränsning för den enskilde. Vi menar därför att det är lämpligt att ett absolut hinder mot antagning på grund av allvarlig brottslighet regleras i lag.

Vi bedömer dock inte att det är lämpligt att i lag specificera alla delar i det föreslagna systemet, t.ex. vilka lärarutbildningar och hälso- och sjukvårdsutbildningar som bör omfattas och vilka brott som ska innebära att en sökande inte får antas. De närmare detaljerna i det föreslagna systemet bör i stället regleras på lägre författningsnivå.

I 4 kap. 1–3 §§ högskolelagen finns det övergripande bestämmelser om antagning till högskoleutbildning. Som nämnts ovan i detta avsnitt anges bl.a. att högskolorna, så långt det kan ske med hänsyn till kvalitetskravet i lagen, ska ta emot de sökande som uppfyller behörighetskraven för studierna. Vidare anges att det lärosäte som anordnar utbildningen avgör vilka behörighetsvillkor som ska gälla för att bli antagen, om inte annat följer av föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Kan inte alla behöriga sökande till en utbildning tas emot ska urval göras bland de sökande. I 4 kap. 4–4 b §§ i samma lag finns bestämmelser om att utbildningen ska vara avgiftsfri för studenter som är medborgare i vissa stater och om studieavgifter. Det anges bl.a. att regeringen meddelar föreskrifter om att en högskola inte får ta emot en sökande som är studieavgiftsskyldig men inte har betalat studieavgift.

Den bestämmelse vi föreslår, dvs. att en förutsättning för att bli antagen till vissa lärarutbildningar och hälso- och sjukvårdsutbildningar är att den sökande inte förekommer i belastningsregistret avseende vissa brott, rör antagning till högskoleutbildning och bör därför lämpligen tas in 4 kap. högskolelagen. Enligt vår mening bör den placeras före bestämmelserna i 4 kap. 4–4 b §§ högskolelagen om att utbildningen ska vara avgiftsfri för studenter som är medborgare i vissa stater och om studieavgifter.

Upplysningsbestämmelser om rätten att meddela föreskrifter

Ovan i detta avsnitt har vi föreslagit att en förutsättning för att bli antagen till vissa lärarutbildningar och hälso- och sjukvårdsutbildningar ska vara att den sökande inte förekommer i belastningsregistret avseende vissa brott. Förslaget kräver kompletterande reglering som närmare preciserar vilka lärarutbildningar och hälso- och sjukvårdsutbildningar som avses och vilka brott som medför att den sökande inte får antas. Sådana kompletterande bestämmelser bör lämpligen meddelas på en lägre normgivningsnivå än lag, med stöd av regeringens restkompetens. Regeringen får enligt 8 kap. 11 § regeringsformen även bemyndiga en myndighet att meddela sådana föreskrifter. Att överlämna till en myndighet att meddela denna typ av bestämmelser framstår emellertid som olämpligt; det är en uppgift som bör förbehållas regeringen. Vi föreslår därför att det i lag införs en bestämmelse som upplyser om möjligheten för regeringen att meddela sådana ytterligare föreskrifter inom ramen för restkompetensen.

Förslaget att en förutsättning för att bli antagen till vissa lärarutbildningar och hälso- och sjukvårdsutbildningar ska vara att den sökande inte förekommer i belastningsregistret avseende vissa brott kräver även kompletterande reglering som närmare preciserar hur registerkontrollen ska gå till. Även sådana kompletterande bestämmelser bör lämpligen meddelas på en lägre normgivningsnivå än lag. Vi föreslår därför att det i lag även införs en bestämmelse som upplyser om möjligheten för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela sådana ytterligare föreskrifter inom ramen för restkompetensen.

Upplysningsbestämmelserna bör lämpligen tas in i högskolelagen, i direkt anslutning till den föreslagna bestämmelsen om att en förutsättning för att bli antagen till vissa lärarutbildningar och hälso- och sjukvårdsutbildningar är att den sökande inte förekommer i belastningsregistret avseende vissa brott.

11.5 Hur ska kontrollen göras och vilka ska kontrolleras?

Utredningens förslag: Belastningsregisterkontroll ska endast få göras avseende sökande som ska erbjudas plats på en utbildning där avsaknad av förekomst i registret är en förutsättning för antagning.

Universitets- och högskolerådet samt universitet och högskolor ska för sådan kontroll få tillgång till uppgifter ur belastningsregistret om huruvida en enskild förekommer eller inte förekommer för relevant brottslighet.

Skälen för utredningens förslag

Inledning

Som vi redogjort för i avsnitt 10.4.4 kan belastningsregisterkontrollen ske på två sätt. Antingen får den myndighet som utför kontrollen, dvs. i det här fallet UHR eller ett lärosäte, begära ut uppgifterna från Polismyndigheten eller så får myndigheten begära av den enskilde att få se ett utdrag ur registret. Det senare alternativet innebär att den enskilde, som då själv begär ut uppgifterna från Polismyndigheten och sedan lämnar in dem, har kontroll över vilka uppgifter om honom eller henne som lämnas till myndigheten. En sådan lösning är därför som utgångspunkt att föredra ur integritetssynpunkt.

En ordning där sökanden själv lämnar in belastningsregisterutdrag är praktiskt svårigenomförbar...

Som framgått av kapitel 5 är antagningsprocessen till högskolan komplex och det är fråga om en mycket stor mängd ansökningar som ska hanteras på begränsad tid. För närvarande saknas dessutom möjlighet för enskilda att begära och få ut egna belastningsregisterutdrag i annat än pappersform. Enligt uppgift från Polismyndigheten pågår dock ett arbete för att på sikt digitalisera den processen. En ordning där den som exempelvis söker till en lärar-, läkar- eller sjuksköterskeutbildning själv ska lämna in ett utdrag skulle innebära att UHR under antagningen inför höstterminen kommer att behöva hantera närmare

70 000 sådana utdrag (se statistiken i avsnitt 11.3). Till det redan intensiva arbetet under antagningsprocessen skulle alltså ytterligare ett omfattande praktiskt moment läggas. För att en sådan lösning skulle ha någon förutsättning alls att fungera i praktiken skulle det enligt UHR krävas att belastningsregisterutdragen lämnas in, om inte senast vid sista ansökningsdag, så i vart fall mycket kort därefter.

Enligt uppgift från Polismyndigheten måste man räkna med att det kan ta upp till två veckor från det att begäran inkommer till myndigheten till det att ett utdrag ur belastningsregistret skickas ut, även om det i de allra flesta fall går fortare än så. Det framstår i och för sig inte som orimligt att kräva av en sökande till högskoleutbildning att denne begär ut ett utdrag ur belastningsregistret i god tid, så att det kan lämnas in senast vid sista ansökningsdag. Likväl måste dock förutsättas att en viss andel av de sökande som omfattas av ett krav på att lämna in belastningsregisterutdrag kommer att skicka en sådan begäran i ett sent skede och därmed riskera att missa en högskoleplats, trots att de inte förekommer i belastningsregistret. Det finns också en viss risk att ett mindre antal sökande av misstag lämnar in fel typ av utdrag – det finns ett antal snarlika – och därför missar en plats, om det inte finns tid för korrigerande. Att en sökande på dessa vis går miste om en plats innebär inte bara en förlust för den enskilde, det kan också få till följd att utbildningsplatser lämnas tomma i onödan på sådana utbildningar där antalet behöriga sökande är färre än antalet platser, t.ex. vissa lärarutbildningar.

...särskilt när sökanden har ett utländskt medborgarskap...

Vid bedömningen av om det är lämpligt att införa en ordning där den enskilde själv lämnar in ett belastningsregisterutdrag i samband med ansökan måste också den situationen att den sökande inte är svensk medborgare, eller i vart fall inte enbart har svenskt medborgarskap, beaktas. I vissa situationer finns nämligen krav på att uppgifter från andra EU-staters kriminalregister ska hämtas in och dessa krav skiljer sig åt beroende på om det är den enskilde själv som begär ett utdrag ur belastningsregistret eller om det är en myndighet som gör det.

Utbytet av belastningsregisteruppgifter mellan EU:s medlemsstater regleras på EU-nivå av ett rambeslut från 2009 (Ecris-rambeslutet).³ För att genomföra det tvingande rambeslutet har ändringar gjorts i bl.a. förordningen (1999:1134) om belastningsregister. Där finns numera en bestämmelse som innebär att när en enskild som begär uppgifter om sig själv i belastningsregistret är medborgare i en annan EU-stat ska Polismyndigheten även inhämta uppgifter som finns om honom eller henne i belastningsregistret i den staten (22 c §). Är det i stället en myndighet som har rätt att få uppgifter ur belastningsregistret har myndigheten möjlighet, men inte skyldighet, att begära att Polismyndigheten ska inhämta uppgifter även från en annan EU-stat (41 §).

I de fall sökanden är medborgare i en annan EU-stat och själv begär ett utdrag ur belastningsregistret kommer Polismyndigheten alltså ha en skyldighet att, innan något utdrag kan skickas ut, inhämta eventuella uppgifter från medborgarstaten. Enligt Ecris-rambeslutet gäller i sådana fall en svarsfrist på 20 arbetsdagar (artikel 8.2). I sådana fall kan det alltså ta upp till en månad innan Polismyndigheten kan skicka ut något belastningsregisterutdrag till den enskilde.

För närvarande används Ecris inte i någon större utsträckning beträffande personer som är medborgare i länder utanför EU (tredjelandsmedborgare). 2019 antogs emellertid en EU-förordning om inrättandet av ett centraliserat system för identifiering av medlemsstater som innehar uppgifter om fällande domar mot tredjelandsmedborgare (Ecris-TCN).⁴ Det nya systemet, som börjar tillämpas tidigast i juni 2022, innebär att en centraliserad databas inrättas där medlemsstaterna registrerar vissa identitetsuppgifter om tredjelandsmedborgare (med detta avses även EU-medborgare som också är medborgare i tredje land) som döms i medlemsstaten. I samband med att man kontrollerar uppgifter i sitt eget belastningsregister om en tredjelandsmedborgare kan, och i vissa fall ska, medlemsstaterna sedan kontrollera i Ecris-TCN om en annan medlemsstat har registrerat personen. Ecris-TCN innehåller emellertid inte några uppgifter om domen i den andra EU-

³ Rådets rambeslut 2009/315/RIF av den 26 februari 2009 om organisationen av medlemsstaternas utbyte av uppgifter ur kriminalregistret och uppgifternas innehåll.

⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/816 av den 17 april 2019 om inrättande av ett centraliserat system för identifiering av medlemsstater som innehar uppgifter om fällande domar mot tredjelandsmedborgare och statslösa personer (Ecris-TCN) för att komplettera det europeiska informationssystemet för utbyte av uppgifter ur kriminalregister och om ändring av förordning (EU) 2018/1726.

staten, utan en träff i systemet måste följas upp med en begäran om kriminalregisteruppgifter genom det vanliga Ecris-systemet.

När en enskild som är medborgare i ett tredjeland begär uppgifter om sig själv från belastningsregistret är användning av Ecris-TCN obligatorisk (artikel 7.1). Polismyndigheten kommer i sådana fall alltså ha en skyldighet att, innan något utdrag kan skickas ut, göra en sökning i Ecris-TCN. Om sökningen ger träff kommer det dessutom finnas en skyldighet att följa upp denna med en begäran om belastningsregisteruppgifter via Ecris från den medlemsstat som träffen pekar ut.⁵ Är det i stället en myndighet som begär ut uppgifter ur belastningsregistret är användning av Ecris-TCN obligatorisk endast när begäran görs för vissa ändamål (artikel 7.1). Enligt vår bedömning är kontroll inför antagning till högskola inte ett sådant ändamål.⁶

...och bör därför undvikas

En ordning där sökanden till vissa högskoleutbildningar själv ska lämna in ett belastningsregisterutdrag till ansvarig myndighet innebär alltså en rad praktiska svårigheter. Förutom en ökad arbetsbörda för UHR så kan det förväntas att en sådan ordning medför ett ökat antal tomma platser på sådana utbildningar, t.ex. vissa lärarutbildningar, där antalet behöriga sökande är färre än antalet platser. Det faktum att en del av de sökande till högskolan är medborgare i annat land, antingen enbart eller vid sidan av sitt svenska medborgarskap, innebär också att systemet blir än mer komplicerat och risken för tomma platser än större.

Sammantaget innebär detta att det blir svårt att åstadkomma ett i praktiken välfungerande system där sökanden själv lämnar in belastningsregisterutdrag. En sådan ordning bör därför om möjligt undvikas.

⁵ I samband med antagandet av förordningen om Ecris-TCN antogs även ett direktiv om ändring i Ecris-rambeslutet, som bl.a. innebär införandet av en ny artikel 6.3 a med detta innehåll (Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/884 av den 17 april 2019 om ändring av rådets rambeslut 2009/315/RIF vad gäller utbyte av uppgifter om tredjelandsmedborgare och vad gäller det europeiska informationssystemet för utbyte av uppgifter ur kriminalregister (Ecris) samt om ersättande av rådets beslut 2009/316/RIF).

⁶ Det kan noteras att det i Ecris-TCN – ett mer effektivt utbyte av brottmålsdomar mot tredjelandsmedborgare, SOU 2021:20, föreslås bestämmelser som innebär att sökningar mot Ecris-TCN i dessa fall kommer att tillåtas, men då endast om den myndighet som begär ut uppgifter från belastningsregistret begär det.

De ansvariga myndigheterna bör få tillgång till uppgifter ur belastningsregistret, men kontroll ska endast få göras av den som ska erbjudas plats

Det andra alternativet är att UHR och lärosätena ges möjlighet att på egen hand begära ut uppgifter ur belastningsregistret från Polismyndigheten. En sådan lösning är förenlig med belastningsregistrets ändamål, eftersom uppgifterna från registret behövs i verksamhet hos myndigheterna vid prövning som anges i författning (2 § första stycket 4 lagen [1998:620] om belastningsregister). Belastningsregisterkontroll som genomförs på sådant vis innebär emellertid ett större integritetsintrång och det är enligt vår mening inte godtagbart från ett integritetsperspektiv att samtliga sökande till de aktuella utbildningarna kontrolleras på detta sätt. För att ett system med sådan kontroll ska kunna anses proportionerlig – och vara att föredra framför ett system där sökanden själv lämnar in utdrag – krävs därför att kretsen av de som kontrolleras begränsas så långt möjligt.

Detta uppnås om UHR och lärosätena endast får kontrollera sökande som faktiskt ska erbjudas studieplats. En sådan begränsning innebär att UHR eller det antagande lärosätet kan begära uppgifter ur belastningsregistret först när behörighetsbedömning och urval har genomförts och man därmed vet vilka studenter som kommer att erbjudas en plats. Detta innebär att antalet kontrollerade minskar markant i jämförelse med ett system där samtliga sökande kontrolleras. Inför höstterminen 2021 antogs t.ex. endast 1 040 av totalt 10 325 sökande till läkarutbildningarna.

Det ska noteras att en effekt av ett sådant system blir att inhämtning av eventuella uppgifter från andra EU-staters belastningsregister, liksom sökningar i Ecris-TCN, endast kommer att göras i de fall UHR eller ett lärosäte särskilt begär detta. Något det i praktiken sannolikt inte kommer finnas tid för. Detta kan framstå som en brist i jämförelse med ett system där sökanden själv lämnar in belastningsregisterutdrag. Skillnaden i detta hänseende mellan alternativen ska emellertid inte överdrivas. Görs en begäran om uppgifter i en annan EU-stat så finns det enligt Ecris-rambeslutet inte någon skyldighet för denna att faktiskt lämna ut några uppgifter ur sitt nationella belastningsregister, i andra fall än när begäran görs för att uppgifterna ska användas vid ett brottmålsförfarande (artikel 7.1). Även om det skulle vara obligatoriskt för Polismyndigheten att skicka en begäran är det alltså långt ifrån säkert att uppgifter från andra EU-länder i praktiken kommer att kunna kontrolleras.

Vi föreslår därför att UHR och lärosätena ska få tillgång till de uppgifter ur belastningsregistret som behövs för kontroll inför antagning, men att sådan kontroll endast ska få göras av sökande som ska erbjudas plats på en utbildning där avsaknad av förekomst i registret är en förutsättning för att bli antagen. Eftersom vi föreslår en ordning där förekomst i belastningsregistret avseende vissa brott innebär ett absolut hinder för antagning (se avsnitt 11.4) saknar myndigheterna behov av uppgifter om de konkreta brotten. Av integritetsskäl bör deras tillgång därför begränsas till uppgifter om huruvida sökanden förekommer eller inte förekommer för relevant brottslighet.

Begränsningen av vilka kontrollen får avse är av sådant slag att den bör framgå direkt av lag. För att göra regleringen så tydlig som möjligt bör den placeras i samma bestämmelse som det nya kravet för att bli antagen i 4 kap. 3 a § högskolelagen. En bestämmelse om rätt för myndigheterna att få ut uppgifter ur belastningsregistret i fråga om sökande som ska kontrolleras bör, med stöd av bemyndigandet i 6 § första stycket 4 lagen om belastningsregister, placeras i förordningen om belastningsregister. Vilken brottslighet som är relevant bör emellertid regleras separat. Vi återkommer till den frågan i avsnitt 11.6.4.

UHR måste kunna inhämta uppgifterna elektroniskt

Vårt förslag innebär att UHR, som genom den samordnade antagningen hanterar den absoluta majoriteten av alla ansökningar, vid varje antagning kommer att behöva genomföra belastningsregisterkontroller i två omgångar. Först beträffande de som ska erbjudas plats efter att första urvalet gjorts, därefter beträffande de som inte erbjudits plats efter första urvalet men som ska erbjudas plats efter det andra urvalet. I båda fallen måste kontrollen utföras efter att urvalet genomförts men innan antagningsbesluten fattas. För att antagningsprocessen ska fungera utan störningar kommer UHR alltså att behöva genomföra en stor mängd kontroller på mycket begränsad tid, i praktiken handlar det om en eller högst ett par dagar för att processen inte ska fördröjas.

Så snabba kontroller kan inte genomföras på vanligt vis, dvs. genom att UHR skickar begäran om uppgifter till Polismyndigheten som svarar i pappersform. Det innebär att UHR, för att förslaget ska vara praktiskt genomförbart, måste kunna genomföra kontrollerna elektroniskt.

Under utredningens kontakter med Polismyndigheten har framkommit att vissa av de myndigheter som i dag har rätt att få ut uppgifter ur belastningsregistret, bl.a. länsstyrelserna och Totalförsvarets plikt- och prövningsverk, använder en form av elektronisk kontroll som innebär att myndigheten skickar en digital frågefil innehållande identitetsuppgifterna på de personer som ska kontrolleras till Polismyndigheten. Efter mottagandet av en sådan frågefil behöver Polismyndigheten endast kort tid – högst någon timme – för att i elektronisk form återkomma med svar på om någon av de kontrollerade personerna förekommer i belastningsregistret avseende något relevant brott. För den myndighet som begär ut uppgifterna blir kontrollen däri-genom både enkel och snabb.

Polismyndigheten och UHR har båda förordat en sådan lösning, som enligt Polismyndigheten lämpar sig särskilt väl när det som begärs ut är just uppgifter om huruvida den kontrollerade förekommer eller inte förekommer i belastningsregistret avseende viss brottslighet. Polismyndigheten har också, efter att ha informerats om UHR:s behov, förklarat att det faktum att frågefilerna kan komma att omfatta ett antal tusen personer inte är något hinder för den föreslagna lösningen.

Ett sådant elektroniskt utbyte av stora mängder uppgifter kräver naturligtvis att kommunikationen mellan myndigheterna kan ske på ett säkert sätt och kommer därför att förutsätta vissa anpassningar av UHR:s antagningssystem. Dessutom måste det finnas en tillfredsställande informationssäkerhet, exempelvis system för behörighet och loggning. Sådana krav kommer för UHR:s del emellertid att följa redan av dataskyddsförordningen, som blir tillämplig på behandlingen av uppgifter som hämtas in från belastningsregistret. Som vi redogjort för i avsnitt 10.5.6 anpassas nivån på dessa krav utefter vilken behandling det är fråga om.

Vi har även övervägt alternativet att UHR får ha direktåtkomst till uppgifter ur belastningsregistret i fråga om sökande som ska kontrolleras inför antagning. För att UHR ska kunna medges direktåtkomst ställs emellertid än högre säkerhetskrav, vilket kommer att innebära både högre anpassningskostnader för UHR och en längre genomförandetid jämfört med den ovan beskrivna lösningen. Dessutom måste, som redogjorts för i avsnitt 10.4.4, beaktas att direktåtkomst generellt sett anses öka riskerna för intrång i den personliga integriteten.

Sammantaget innebär detta att det enligt vår mening inte finns tillräckliga skäl för att föreslå att UHR får ha direktåtkomst till uppgifter ur belastningsregistret i fråga om sökande som ska kontrolleras inför antagning. I stället bör UHR kunna genomföra belastningsregisterkontrollerna elektroniskt genom frågefiler, i enlighet med vad som beskrivits ovan. För att möjliggöra detta krävs inte någon särskild författningsreglering. Däremot måste framhållas att det är avgörande att UHR ges både tid och resurser för att genomföra de anpassningar som krävs för att sådana kontroller ska kunna genomföras, se även kapitel 15 och 16.

För de universitet och högskolor som kan behöva använda sig av rätten till uppgifter ur belastningsregistret för antagningskontroll, antingen för att de inte alls anlitar UHR eller för att det är fråga om efteranmälda sökande, är det redan av säkerhetsskäl uteslutet att föreslå någon liknande storskalig elektronisk lösning. I dessa fall rör det sig dessutom om betydligt färre personer som ska kontrolleras och det finns större möjligheter att anpassa antagningsförfarandet. Något behov av att närmare utreda möjligheterna till särskilda lösningar för deras del finns därför inte.

11.6 En ny kompletterande förordning

11.6.1 Det bör införas en ny förordning om kontroll i belastningsregistret inför antagning till vissa högskoleutbildningar

Utredningens förslag: Det ska införas en ny förordning om kontroll i belastningsregistret inför antagning till vissa högskoleutbildningar.

Bestämmelserna i förordningen ska komplettera bestämmelsen i högskolelagen om att sökande för att antas till vissa lärarutbildningar och hälso- och sjukvårdsutbildningar inte får förekomma i belastningsregistret avseende vissa brott.

Med högskola ska i förordningen avses både universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen.

Skälen för utredningens förslag: Vi har i avsnitt 11.4 föreslagit att det ska införas en bestämmelse i högskolelagen som innebär att det för att bli antagen till vissa lärarutbildningar och hälso- och sjukvårds-

utbildningar krävs att den sökande inte förekommer i belastningsregistret avseende vissa brott. I föregående avsnitt har vi vidare föreslagit att en begränsning ska föras in i högskolelagens bestämmelse som innebär att en kontroll i belastningsregistret endast får göras avseende sökande som ska erbjudas plats. Dessutom har vi där föreslagit bestämmelser i förordningen om belastningsregister som möjliggör för UHR samt universitet och högskolor att få tillgång till de uppgifter ur registret som behövs för en sådan kontroll.

Som angetts i avsnitt 11.4 kräver förslaget emellertid viss ytterligare kompletterande reglering. Vilka utbildningar och brott som avses i högskolelagens bestämmelse måste preciseras. Dessutom kan det behövas föreskrifter om hur registerkontrollen ska gå till. Av de i avsnitt 11.4 föreslagna upplysningsbestämmelserna i högskolelagen framgår att regeringen – och vad gäller hur registerkontrollen ska gå till, även myndighet som regeringen bestämmer – kan meddela sådana föreskrifter. För att regleringen ska bli så överskådlig som möjligt föreslår vi att dessa föreskrifter ska samlas i en ny förordning om kontroll i belastningsregistret inför antagning till vissa högskoleutbildningar.

Av förordningens inledande paragraf bör framgå vilken typ av bestämmelser som förordningen innehåller och att dessa kompletterar bestämmelsen i högskolelagen. För att förenkla regleringen bör det dessutom anges att det i förordningen med högskola avses både universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen.

11.6.2 Vilka lärarutbildningar ska omfattas av kravet på belastningsregisterkontroll?

Utredningens förslag: I förordningen ska anges att de lärarutbildningar som avses i högskolelagens bestämmelse är

- utbildningar som leder till förskollärarexamen, grundlärarexamen, ämneslärarexamen eller yrkeslärarexamen, med undantag för utbildning enligt förordningen om vissa behörighetsgivande examina för legitimation som lärare och förskollärare och om högskoleutbildningar för vidareutbildning av lärare och pedagogisk personal inom förskolan som leder till lärar- eller förskollärarexamen, och

- utbildningar enligt förordningen om högskoleutbildning som kompletterar avslutad utländsk utbildning och som leder till behörighet som förskollärare, grundlärare, ämneslärare eller yrkeslärare.

Skälen för utredningens förslag

Inledning

I avsnitt 11.4 har vi föreslagit att det, för att bli antagen till vissa lärarutbildningar, ska krävas att den sökande inte förekommer i belastningsregistret avseende vissa brott. Vid valet av vilka lärarutbildningar som ska omfattas av bestämmelsen måste vi beakta den författningsreglerade belastningsregisterkontroll som redan finns inför verksamhetsförlagd utbildning och anställning inom skolan. I enlighet med bedömningen i avsnitt 11.2 går det inte att införa ett krav att sökande inte får förekomma i belastningsregistret avseende vissa brott om det inte också finns en motsvarande senare belastningsregisterkontroll. Enligt skollagen (2010:800) ska en person som erbjuds en anställning inom förskolan, förskoleklassen, fritidshemmet, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan samt inom viss annan pedagogisk verksamhet, visa upp ett utdrag ur belastningsregistret för den som erbjuder anställningen. Även den som under utbildning till en lärar- eller förskolläraryxamen enligt högskolelagen tilldelas plats för verksamhetsförlagd del av utbildningen inom sådan verksamhet ska visa upp ett registerutdrag (2 kap. 31 §).

I förarbetena till bestämmelsen i 2 kap. 31 § skollagen om belastningsregisterkontroll inför verksamhetsförlagd utbildning ges inte någon närmare vägledning om vilka utbildningar som avses med begreppet ”under utbildning till en lärar- eller förskolläraryxamen enligt högskolelagen” (se Utvidgad registerkontroll inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnomsorg, prop. 2007/08:28, Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet, prop. 2009/10:165 och Vissa insatser för ökad lärarkompetens, prop. 2020/21:152). Uttrycket torde dock omfatta utbildningsprogram som leder till förskolläraryxamen, grundläraryxamen, ämnesläraryxamen, yrkesläraryxamen, specialläraryxamen och specialpedagogexamen. Vidare torde uttrycket omfatta utbildningar enligt förordningen (2011:686) om kompletterande peda-

gogisk utbildning som leder till ämneslärarexamen, förordningen (2016:705) om kompletterande pedagogisk utbildning som leder till ämneslärarexamen för personer som har en examen på forskarnivå, förordningen (2011:689) om vissa behörighetsgivande examina för legitimation som lärare och förskollärare och om högskoleutbildningar för vidareutbildning av lärare och pedagogisk personal inom förskolan som leder till lärar- eller förskollärarexamen och förordningen (2008:1101) om högskoleutbildning som kompletterar avslutad utländsk utbildning.

Utbildningsprogram som leder till förskollärarexamen, grundlärarexamen, ämneslärarexamen och yrkeslärarexamen

För utbildningar som leder till förskollärarexamen, grundlärarexamen, ämneslärarexamen och yrkeslärarexamen finns det en motsvarande belastningsregisterkontroll dels vid anställning i det yrke som utbildningen leder till, dels inför den verksamhetsförlagda utbildningen. Därför finns det enligt vår mening även skäl att införa en belastningsregisterkontroll vid antagningen till utbildningarna. Kravet att den sökande inte förekommer i belastningsregistret avseende vissa brott bör därför omfatta dessa utbildningar. Det bör alltså anges i förordningen att de lärarutbildningar som avses i bestämmelsen i högskolelagen är utbildningar som leder till förskollärarexamen, grundlärarexamen, ämneslärarexamen eller yrkeslärarexamen.

Utbildning som leder till speciallärarexamen och specialpedagogexamen

Även för utbildningar som leder till speciallärar- och specialpedagogexamen finns det en motsvarande belastningsregisterkontroll vid anställning i det yrke som utbildningen leder till och inför den verksamhetsförlagda utbildningen. För att uppnå en speciallärar- eller specialpedagogexamen krävs dock att studenten har läst 90 högskolepoäng och att hen har avlagt grundlärarexamen, ämneslärarexamen, yrkeslärarexamen, förskollärarexamen eller motsvarande äldre examen (bilaga 2 till högskoleförordningen). För antagning till speciallärar- och specialpedagogutbildningar krävs dessutom, enligt lärosätenas egna antagningskrav, yrkeserfarenhet som lärare. Sökande till dessa utbildningar har alltså redan antagits till och genomgått en lärarutbildning,

och dessutom arbetat som lärare. Därmed har de redan varit föremål för belastningsregisterkontroll inför anställning i skolan, inför verksamhetsförlagd utbildning i skolan och, med vårt föreslagna system, även inför antagning till tidigare lärarutbildning. Det har alltså redan skett flera kontroller i belastningsregistret av sökande till speciallärar- och specialpedagogutbildningar. Enligt vår mening väger därför intressena som talar för en belastningsregisterkontroll inte tillräckligt tungt i fråga om dessa utbildningar. Kravet att den sökande inte förekommer i belastningsregistret avseende vissa brott bör därför inte omfatta utbildningar som leder till speciallärar- eller specialpedagogexamen.

Kompletterande pedagogisk utbildning

Ämneslärarexamen och grundlärarexamen kan inte bara erhållas genom att bedriva studier vid något av de ordinarie utbildningsprogrammen, utan även efter en kompletterande pedagogisk utbildning. I dag finns en sådan utbildning i två former. De regleras i förordningen om kompletterande pedagogisk utbildning som leder till ämneslärarexamen och förordningen om kompletterande pedagogisk utbildning som leder till ämneslärarexamen för personer som har en examen på forskarnivå.

För utbildningar enligt dessa båda förordningar finns det en motsvarande belastningsregisterkontroll vid anställning i det yrke som utbildningen leder till och inför den verksamhetsförlagda utbildningen. Det finns därför även skäl att införa en belastningsregisterkontroll vid antagningen till utbildningarna. Kravet att den sökande inte förekommer i belastningsregistret avseende vissa brott bör därför omfatta dessa utbildningar. Eftersom utbildningarna leder till ämneslärarexamen eller grundlärarexamen behöver detta inte anges särskilt i förordningen.

Den s.k. VAL-förordningen – en alternativ väg för yrkesverksamma som saknar en behörighetsgivande examen

Under 2011 infördes krav på legitimation för anställning som lärare. Då fick även redan yrkesverksamma lärare ansöka om legitimation. Vissa av dessa uppfyllde dock inte kraven för legitimation trots omfattande tidigare utbildning och lång yrkesverksamhet. Dessa personer

har möjlighet att söka till vidareutbildning av lärare och förskollärare (VAL) som är en särskild satsning på bl.a. vidareutbildning för yrkesverksamma lärare och pedagogisk personal inom förskolan som saknar en behörighetsgivande examen. Vidareutbildningen regleras i förordningen om vissa behörighetsgivande examina för legitimation som lärare och förskollärare och om högskoleutbildningar för vidareutbildning av lärare och pedagogisk personal inom förskolan som leder till lärar- eller förskolläraryxamen (VAL-förordningen).

I VAL-förordningen finns det bestämmelser om utfärdande av examen för att en lärare med en äldre utbildning ska kunna erhålla examina som kan vara behörighetsgivande för legitimation enligt skollagen (t.ex. förskolläraryxamen, grundläraryxamen, ämneläraryxamen, specialläraryxamen eller yrkesläraryxamen). För de som behöver komplettera sina tidigare studier för att kunna erhålla nyssnämnda examina finns också bestämmelser om vidareutbildning för att uppnå en examen som kan vara behörighetsgivande för legitimation som lärare eller förskollärare (1 §). Vidareutbildningen syftar till att öka andelen behöriga och legitimerade lärare och förskollärare i skolan och förskolan (7 §). För utbildningen finns behörighetsregler som avviker från de som annars gäller i högskoleförordningen (8 och 8 a §§). För behörighet krävs bl.a. att sökanden är verksam som lärare i skolväsendet eller medverkar i undervisningen i förskolan eller förskoleklassen.

Även för utbildningar enligt denna förordning finns det en motsvarande belastningsregisterkontroll vid anställning i det yrke som utbildningen leder till och inför den verksamhetsförlagda utbildningen. För att bli antagen krävs dock att den sökande redan är verksam som lärare i skolväsendet eller medverkar i undervisningen i förskolan eller förskoleklassen. De som antas till utbildningen har därmed redan blivit kontrollerade mot belastningsregistret innan de fick anställning som lärare i skolväsendet eller började medverka i undervisningen i förskolan eller förskoleklassen. Vi anser därför att intressena som talar för en belastningsregisterkontroll inte väger tillräckligt tungt i fråga om denna utbildning. Kravet att den sökande inte förekommer i belastningsregistret avseende vissa brott bör därför inte omfatta denna utbildning. Eftersom utbildningen kan leda till förskolläraryxamen, grundläraryxamen, ämneläraryxamen, eller yrkesläraryxamen måste detta anges särskilt i förordningen.

Kompletteringsförordningen – en alternativ väg för personer med avslutad utländsk utbildning

I förordningen om högskoleutbildning som kompletterar avslutad utländsk utbildning, nedan kallad kompletteringsförordningen, finns det bestämmelser om högskoleutbildning på grundnivå eller avancerad nivå som kompletterar avslutad utländsk utbildning (1 §). Utbildning enligt kompletteringsförordningen syftar bl.a. till att studenter som har en avslutad utländsk högskoleutbildning eller en annan avslutad utländsk eftergymnasial utbildning som motsvarar en utbildning enligt högskolelagen ska avlägga en sådan examen som avses i högskolelagen och som kan ges efter en högskoleutbildning som motsvarar den utländska utbildningen. Förordningen syftar även till att studenter ska kunna få behörighet enligt föreskrifter inom det aktuella yrkesområdet att i Sverige utöva ett yrke som den utländska utbildningen är relevant för (2 §). En person med en avslutad utländsk utbildning kan t.ex. läsa en utbildning enligt kompletteringsförordningen för att sedan kunna få behörighet och legitimation som lärare i Sverige.

Utbildningar enligt kompletteringsförordningen kan bl.a. leda till förskollärarexamen, grundlärarexamen, ämneslärarexamen och yrkeslärarexamen eller till behörighet som förskollärare, grundlärare, ämneslärare och yrkeslärare. I de fall utbildningarna leder till dessa examina eller behörigheter så finns det en motsvarande belastningsregisterkontroll vid anställning i det yrke som utbildningen leder till och, i förekommande fall, även inför den verksamhetsförlagda utbildningen. Enligt vår mening finns det därför även skäl att införa en belastningsregisterkontroll vid antagningen till utbildningarna i dessa fall. Kravet att den sökande inte förekommer i belastningsregistret avseende vissa brott bör därför omfatta dessa utbildningar. För de utbildningar som leder till behörighet måste detta anges särskilt i förordningen.

11.6.3 Vilka hälso- och sjukvårdsutbildningar ska omfattas av kravet på belastningsregisterkontroll?

Utredningens förslag: I förordningen ska anges att de hälso- och sjukvårdsutbildningar som avses i högskolelagens bestämmelse är utbildningar som leder till fysioterapeutexamen, läkarexamen, psykologexamen, röntgensjuksköterskeexamen eller sjuksköterskeexamen, och utbildningar enligt förordningen om högskoleut-

bildning som kompletterar avslutad utländsk utbildning och som leder till yrkeslegitimation enligt 4 kap. 2 § patientsäkerhetslagen för barnmorska, fysioterapeut, läkare, psykolog, röntgensjuksköterska eller sjuksköterska.

Skälen för utredningens förslag: Liksom vad gäller lärarutbildningar har vi, i avsnitt 11.4, föreslagit att det för att bli antagen till vissa hälso- och sjukvårdsutbildningar ska krävas att den sökande inte förekommer i belastningsregistret avseende vissa brott. Vilka hälso- och sjukvårdsutbildningar som omfattas av bestämmelsen måste pekas ut i förordningen.

I avsnitt 11.2 har vi bedömt att det endast går att motivera en belastningsregisterkontroll av sökande till viss utbildning, om det också ansetts befogat med en motsvarande kontroll som ett villkor för yrkeslegitimation eller anställning inom det yrke som utbildningen ska leda till. Vid ett flertal verksamheter inom hälso- och sjukvården sker belastningsregisterkontroll inför anställning, se avsnitt 8.3. Det finns emellertid inte någon yrkeskategori som enbart arbetar inom sådana verksamheter. Det finns möjlighet att registerkontrollera en icke legitimerad läkare som ska anställas för allmäntjänstgöring, se avsnitt 8.3. Någon generell möjlighet att kontrollera läkare inför anställning finns emellertid inte. Det är också så att den som genomgått läkarutbildningen med start hösten 2021 eller senare inte längre kommer att genomföra någon allmäntjänstgöring, se vidare kapitel 12. Till skillnad från vad som gäller för lärare finns det alltså inte något hälso- och sjukvårdsyrke för vilket det ansetts befogat med belastningsregisterkontroll som ett generellt villkor för anställning. Att villkora antagningen till någon hälso- och sjukvårdsutbildning med hänvisning till de registerkontroller som kan komma att göras inför anställning inom det yrke som utbildningen ska leda till är alltså inte möjligt.

För ett flertal yrken inom hälso- och sjukvården utfärdar Socialstyrelsen emellertid legitimation enligt 4 kap. 1 och 2 §§ patientsäkerhetslagen. Innan sådan legitimation meddelas kontrollerar Socialstyrelsen alltid uppgifter ur belastningsregistret. För följande yrken, som kräver särskild högskoleexamen, har det alltså ansetts befogat med belastningsregisterkontroll som ett villkor för yrkeslegitimation: apotekare, arbetsterapeut, audionom, barnmorska, biomedicinsk analytiker, dietist, fysioterapeut, hälso- och sjukvårdskurator, logoped, läkare, optiker, ortopedingenjör, psykolog, psykoterapeut, receptarie,

röntgensjuksköterska, sjukhusfysiker, sjuksköterska, tandhygienist och tandläkare. Utifrån detta krav går det således att motivera att det för antagning till samtliga utbildningar som leder till en examen som ger möjlighet att ansöka om legitimation för något av dessa yrken ska krävas att sökanden inte förekommer i belastningsregistret avseende vissa brott. En sådan heltäckande lösning hade också legat väl i linje med intresset av ett enhetligt och förutsebart system.

Det måste dock beaktas att förekomst i belastningsregistret i ansökningsskedet kommer att innebära ett absolut hinder mot antagning, till skillnad från vid den kontroll som görs innan Socialstyrelsen meddelar yrkeslegitimation. Då utgör belastningsregisterutdraget en del av ett mer omfattande underlag och det finns också utrymme för en individuell bedömning av om sökanden har gjort sig skyldig till ett allvarligt brott som är ägnat att påverka förtroendet för honom eller henne och, i så fall, om det ändå finns särskilda skäl för att meddela legitimation (dvs. den bedömning som i detta avseende ska göras enligt 4 kap. 1 § andra stycket). Med hänsyn till dessa skillnader i förutsättningarna för de respektive kontrollerna går det inte att utan vidare dra slutsatsen att tillräckliga skäl för belastningsregisterkontroll inför högskoleantagning föreligger enbart utifrån det faktum att sådan kontroll ansetts befogad inför meddelande av legitimation för motsvarande yrke.

Tvärtom menar vi att styrkan i skälen för registerkontroll inför antagning skiljer sig mycket åt mellan de olika utbildningarna. Vår bedömning är att kontroll av blivande läkare och sjuksköterskor i förlängningen skulle bidra till att skydda såväl utsatta personer som förtroendet för hälso- och sjukvården i högre utsträckning än kontroll av exempelvis blivande optiker. Detta även om Socialstyrelsen, vid prövningen av om legitimation ska utfärdas, i praktiken inte gör någon skillnad mellan de olika yrkeskategorierna när det gäller att bedöma i vilken utsträckning ett allvarligt brott är ägnat att påverka förtroendet för sökanden. Det rimliga i en sådan ordning – som är förenlig med aktuell lagtext och också tycks ha stöd i förvaltningsdomstolarnas praxis – kan enligt vår mening ifrågasättas. Syftet med att återkalla, eller vägra meddela, legitimation när yrkesutövaren har gjort sig skyldig till ett allvarligt brott som är ägnat att påverka förtroendet för honom eller henne är enligt förarbetena att värna legitimationen som ”garantibevis” för att innehavaren är lämplig att utöva yrket (Patientsäkerhet och tillsyn, prop. 2009/10:210, s. 232). Att

allvarliga vålds- eller sexualbrott skulle vara av samma relevans för exempelvis en läkares som för en biomedicinsk analytikers lämplighet att utöva sitt yrke framstår dock som långt ifrån givet.

Enligt vår mening är skillnaderna i skälen för kontroll sådana att det står klart att det inte går att motivera belastningsregisterkontroll inför antagning till samtliga legitimationsutbildningar. Att avgöra var gränsen går mellan sådana utbildningar där kontroll bör införas och sådana där det inte bör införas är emellertid inte någon enkel uppgift; de aktuella yrkena är sådana att kontroll i varierande grad skulle bidra till att skydda utsatta personer eller förtroendet för hälso- och sjukvården. Även om kontrollen kommer att begränsas till allvarliga brott (se avsnitt 11.6.4) så finns det dock, framför allt med hänsyn till att förekomst i registret kommer att innebära ett absolut hinder mot antagning, goda skäl för restriktivitet. En strikt avgränsning ligger också väl i linje med behovet av att i det här skedet sträva efter ett så enkelt system som möjligt. Vi anser därför att belastningsregisterkontroll bör göras endast inför antagning till sådana hälso- och sjukvårdsutbildningar som leder till legitimationsyrken där båda de nämnda skyddsintressena gör sig i väsentlig grad gällande.

Detta är framför allt fallet när yrkesutövarna i stor utsträckning kan förväntas ha kontakt med patienter i utsatta situationer och patienterna i särskilt hög grad dessutom måste lita till den enskilda yrkesutövarens omdöme. Sådana utsatta situationer kan föreligga om patienterna är särskilt sårbara, eller om det är fråga om undersökningar eller behandlingar då yrkesutövaren är ensam med patienten. Alldeles särskilt gäller detta i fall då det rör sig om fysiskt känsliga undersökningar eller behandlingar. Måste patienten förlita sig på yrkesutövarens särskilda kompetens, samtidigt som en felbedömning skulle innebära allvarliga konsekvenser för patientens hälsa, kan situationen sägas vara sådan att patienten i särskilt hög grad måste lita till yrkesutövarens omdöme. Detta kan även vara fallet om det är fråga om en undersökning eller behandling som kräver patientens absoluta förtroende för att kunna genomföras på ett meningsfullt sätt, exempelvis terapi som utförs av en psykolog.

En bedömning i enlighet med de nämnda kriterierna leder till slutsatsen att de hälso- och sjukvårdsutbildningar som bör omfattas av kravet på belastningsregisterkontroll är de som leder till fysioterapeutexamen, läkarexamen, psykologexamen, röntgensjuksköterske-

examen och sjuksköterskeexamen (dvs. de examina som anges i 4 kap. 1 § fjärde stycket 7, 11, 15, 18 och 20 patientsäkerhetslagen).

Även utbildning som leder till barnmorskeexamen är en sådan utbildning där de ovan angivna kriterierna enligt vår mening är uppfyllda. Av examensordningen i bilaga 2 till högskoleförordningen framgår dock att det för barnmorskeexamen bl.a. ställs krav på en av Socialstyrelsen utfärdad legitimation som sjuksköterska. Det innebär att sökande till barnmorskeutbildningar redan har genomgått en sjuksköterskeutbildning och dessutom erhållit legitimation som sjuksköterska. Därmed kommer de, om de har genomgått sjuksköterskeutbildningen i Sverige, med vårt föreslagna system redan att ha registerkontrollerats inför antagning till sjuksköterskeutbildningen. Dessutom kommer de att ha registerkontrollerats inför utfärdandet av sjuksköterskelegitimationen. Om de dömts för något relevant brott efter att ha erhållit sjuksköterskelegitimationen ska Inspektionen för vård och omsorg (IVO) även ha underrättats om detta enligt förordningen (1982:117) om underrättelse till Inspektionen för vård och omsorg och Socialstyrelsen om domar i vissa brottmål. Enligt vår mening väger därför intressena som talar för en belastningsregisterkontroll inte tillräckligt tungt i fråga om utbildning som leder till barnmorskeexamen. Kravet att den sökande inte förekommer i belastningsregistret avseende vissa brott bör därför inte omfatta utbildning som leder till denna examen.

Det har under utredningen även lyfts om utbildning som leder till psykoterapeutexamen bör omfattas av kravet på belastningsregisterkontroll. Även i detta fall är det fråga om en utbildning där de ovan angivna kriterierna skulle kunna vara uppfyllda. Av examensordningen i bilaga 2 till högskoleförordningen framgår att det för psykoterapeutexamen bl.a. ställs krav på avlagd psykologexamen, läkarexamen med specialistkompetens i psykiatri eller barn- och ungdomspsykiatri, socionomexamen, eller annan motsvarande examen. För de två sistnämnda grupperna krävs dessutom grundläggande psykoterapiutbildning.

De flesta legitimerade psykoterapeuter i Sverige är legitimerade psykologer. Därtill har vissa legitimerade psykoterapeuter i stället avlagt en läkarexamen med specialistkompetens i psykiatri eller barn- och ungdomspsykiatri, och kan även ha erhållit legitimation som läkare. Därmed kommer de flesta psykoterapeuter, med vårt föreslagna system, redan att ha registerkontrollerats inför antagning till psykolog- och

läkarutbildningen. Dessutom kommer de flesta psykoterapeuter att ha registerkontrollerats inför utfärdandet av psykologlegitimationen och, i förekommande fall, inför utfärdandet av läkarlegitimation. Det har alltså redan skett två kontroller i belastningsregistret av de flesta sökande till psykoterapeututbildningar och om de dömts för något relevant brott efter att ha erhållit psykolog- eller läkarlegitimation ska IVO ha underrättats om detta enligt samma bestämmelser som gäller för sjuksköterskor. Enligt vår mening väger därför intressena som talar för en belastningsregisterkontroll inte tillräckligt tungt i fråga om utbildning som leder till psykoterapeutexamen. Kravet att den sökande inte förekommer i belastningsregistret avseende vissa brott bör därför inte omfatta utbildning som leder till denna examen.

Även hälso- och sjukvårdsutbildningar kan bedrivas med stöd av den s.k. kompletteringsförordningen (se föregående avsnitt). Utbildningar enligt kompletteringsförordningen kan leda till fysioterapeutexamen, läkarexamen, psykologexamen, röntgensjuksköterskeexamen och sjuksköterskeexamen, men också direkt till legitimation som fysioterapeut, läkare, psykolog, röntgensjuksköterska eller sjuksköterska. I de senare fallen utfärdar Socialstyrelsen legitimation med stöd av 4 kap. 2 § patientsäkerhetslagen. Även sådana utbildningar bör omfattas av kravet på belastningsregisterkontroll.

I dag finns en kompletterande utbildning som bedrivs enligt kompletteringsförordningen och som leder till legitimation som barnmorska. Syftet med utbildningen är att studenterna efter slutförd utbildning ska kunna ansöka om och få legitimation som barnmorska. Till skillnad mot vad som gäller i fråga om antagning till reguljära utbildningar som leder till barnmorskeexamen finns det för denna utbildning inte något krav på en av Socialstyrelsen utfärdad legitimation som sjuksköterska. Kravet att den sökande inte förekommer i belastningsregistret avseende vissa brott bör därför omfatta utbildningar enligt kompletteringsförordningen som leder till legitimation som barnmorska.

I förordningen ska därför införas en bestämmelse som anger att de hälso- och sjukvårdsutbildningar som avses i högskolelagens bestämmelse är utbildningar som leder till fysioterapeutexamen, läkarexamen, psykologexamen, röntgensjuksköterskeexamen eller sjuksköterskeexamen, och utbildningar enligt förordningen om högskoleutbildning som kompletterar avslutad utländsk utbildning och som leder till yrkeslegitimation enligt 4 kap 2 § patientsäkerhetslagen för

barnmorska, fysioterapeut, läkare, psykolog, röntgensjuksköterska eller sjuksköterska.

11.6.4 Vilka uppgifter ska belastningsregisterkontrollen omfatta?

Utredningens förslag: I förordningen ska anges att de brott som avses i högskolelagens bestämmelse är mord, dråp, grov misshandel, synnerligen grov misshandel, människorov, samtliga sexualbrott i 6 kap. brottsbalken, grovt rån och barnpornografibrott, om brotten lett till någon annan påföljd än böter.

Skälen för utredningens förslag: Enligt den föreslagna bestämmelsen i högskolelagen krävs att den sökande inte förekommer i belastningsregistret avseende vissa brott. Vilka brott det är som medför att sökanden inte får antas måste pekas ut i förordningen.

Det kan direkt konstateras, vilket också framgår av den föreslagna lagtexten, att inte alla brott är av betydelse för sökandens lämplighet att studera på någon av de utbildningar som omfattas av regleringen. Som framgått föreslås belastningsregisterkontroll inför antagning till högskoleutbildning endast i fall då det ansetts befogat med en motsvarande kontroll som ett villkor för yrkeslegitimation eller anställning inom det yrke som utbildningen ska leda till. Detta eftersom de skyddsintressen som motiverar kontroll i regel gör sig gällande i än högre grad i yrkeslivet än under studierna. I linje härmed kan belastningsregisterkontrollen inför antagning inte heller omfatta fler brott än de som ansetts relevanta vid motsvarande kontroll inför anställning eller legitimation.

De utbildningar som vi föreslår ska omfattas av krav på belastningsregisterkontroll är dels sådana som leder till förskollärarexamen, grundlärarexamen, ämneslärarexamen eller yrkeslärarexamen, dels sådana som leder till fysioterapeutexamen, läkarexamen, psykologexamen, röntgensjuksköterskeexamen och sjuksköterskeexamen. Därutöver föreslår vi att utbildning enligt förordningen om högskoleutbildning som kompletterar avslutad utländsk utbildning ska omfattas, om utbildningen leder till behörighet som förskollärare, grundlärare, ämneslärare eller yrkeslärare eller till legitimation som barnmorska, fysioterapeut, läkare, psykolog, röntgensjuksköterska eller sjuksköterska. Den belastningsregisterkontroll som görs inför anställning

inom skolan omfattar enbart ett fåtal brott, varav de allra flesta är mycket allvarliga. De utdrag ur belastningsregistret som den enskilde visar upp i dessa fall omfattar endast uppgifter om mord, dråp, grov misshandel, synnerligen grov misshandel, människorov, samtliga sexualbrott i 6 kap. brottsbalken, grovt rån och barnpornografibrott. Den kontroll som Socialstyrelsen gör inför givande av legitimation för hälso- och sjukvårdsyrken är betydligt mer omfattande. Samtliga de redan nämnda brotten omfattas men även en stor mängd andra brott, under förutsättning att brotten lett till någon annan påföljd än böter (se mer om dessa kontroller i avsnitt 8.3).

Av detta följer att listan över brott som medför att sökande till lärarutbildningarna inte får antas måste begränsas till ett fåtal, medan det i teorin skulle vara möjligt att låta en motsvarande lista för antagning till hälso- och sjukvårdsutbildningarna omfatta fler brott. Det måste emellertid beaktas att förekomst i belastningsregistret vid kontroll inför antagning kommer att innebära ett absolut hinder mot antagning, medan förekomst i registret inför anställning eller legitimation inte innebär något förbud mot anställning eller meddelande av legitimation. Något tillräckligt skäl för att hindra studenter från att genomföra utbildning med hänvisning till tidigare brottslighet föreligger inte i de fall då studenten efter utbildningen inte hade stoppats från anställning eller legitimation på grund av motsvarande brottslighet. De brott som kontrolleras vid antagning bör alltså enbart vara sådana brott som med stor sannolikhet innebär att den som söker anställning eller legitimation hade nekats detta.

När det gäller den kontroll som sker inför anställning i skola har det lämnats till arbetsgivaren att avgöra om en person som förekommer i belastningsregistret ändå ska anställas. Det går därför inte att utesluta att anställning i vissa fall sker trots förekomst i registret. Detta särskilt som det rör sig om en mängd olika huvudmän, både kommunala och privata, som fattar besluten. I samband med att kravet på kontroll infördes angav regeringen dock att den förutsätter att arbetsgivare kommer att vara mycket försiktiga när det gäller att anställa personer som företer registerutdrag med registeranteckning (Lämplighetsprövning av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg, prop. 1999/2000:123, s. 20). Merparten av de brott som kontrollen avser är också sådana att det framstår som högst osannolikt att sökanden, annat än möjligen i mycket särpräglade undantagsfall, kommer att anställas.

När det gäller Socialstyrelsens kontroll inför meddelande av legitimation är situationen en annan. Den prövning som då ska göras regleras i patientsäkerhetslagen. Enligt denna får legitimation inte meddelas om förhållandena är sådana att legitimationen skulle ha återkallats om sökanden hade varit legitimerad (4 kap. 1 §). Det innebär att legitimation, såvitt nu är relevant, inte får meddelas om sökanden i eller utanför yrkesutövningen har gjort sig skyldig till ett allvarligt brott som är ägnat att påverka förtroendet för honom eller henne, om det inte finns särskilda skäl (8 kap. 3 § första stycket 2 och andra stycket). Förutom att brottet i sig ska vara ägnat att påverka förtroendet, ska brottsligheten i det enskilda fallet vara att anse som allvarlig. Vid denna prövning ska göras en helhetsbedömning av samtliga relevanta omständigheter, såsom brottslighetens art, brottets straffvärde, påföljden, eventuella förmildrande eller försvårande omständigheter och gärningsmannens motiv för brottet (prop. 2009/10:210 s. 233).

Högsta förvaltningsdomstolen har i ett avgörande funnit att legitimation som psykolog inte skulle meddelas för en person som 20 år tidigare dömts till 15 års fängelse för bl.a. försök till dråp och tre grova rån, trots att han vid tiden för avgörandet varit frigiven i över tio år utan återfall och hans levnadsförhållanden helt förändrats (HFD 2015 ref. 32). Samtidigt finns ett senare kammarrättsavgörande där det faktum att en person gjort sig skyldig till olaga frihetsberövande, grov misshandel, misshandel, grovt förtal, övergrepp i rättsak och överträdelse av kontaktförbud, med ett straffvärde överstigande tre års fängelse, inte ansågs innebära hinder för meddelande av legitimation som psykolog. Vid tiden för avgörandet hade det gått 15 år sedan de senaste brotten (och 20 år sedan de allvarligaste) och även i detta fall hade sökanden ändrat sitt sätt att leva (Kammarrätten i Stockholms dom den 24 september 2015 i mål 6561-14). Det finns även ett kammarrättsavgörande i vilket det faktum att sökanden åtta år tidigare dömts till fyra månaders fängelse för bl.a. fyra fall av misshandel, samtliga begångna ett par år före fängelsedom, inte ansågs utgöra hinder mot att meddela läkarlegitimation (Kammarrätten i Stockholms dom den 27 mars 2012 i mål 5727-11).

Även om Socialstyrelsens kontroll omfattar en mängd brott går det av nämnda avgöranden att sluta sig till att det i första hand är de allvarligaste som med stor sannolikhet innebär att den som söker legitimation nekas detta. Särskilt som det måste beaktas att även ett brott

som begåtts kort tid före en kontroll vid antagning till högskolan kommer att vara åtminstone mellan tre och sex år gammalt, beroende på utbildningen, när ansökan om legitimation görs.

Detta innebär, trots skillnaderna i regleringen vid kontroller inför anställning respektive legitimation, att mycket talar för att listorna över de brott som ska kontrolleras inför antagning till lärarutbildningar respektive hälso- och sjukvårdsutbildningar bör bli snarlika. Under dessa förhållanden menar vi att det finns starka skäl för att fullt ut ensa regleringen och låta kontrollerna till båda typer av utbildning omfatta samma brott. Detta skulle innebära en klar förenkling av systemet, inte minst genom att det inte skulle finnas något behov av kontroll av två typer av belastningsregisterutdrag för de som vid samma antagningsomgång söker till både en lärarutbildning och en hälso- och sjukvårdsutbildning. Dessutom skulle det förhindra en situation som skulle kunna uppfattas som stötande, nämligen att en sådan sökande nekas antagning till en av utbildningarna på grund av förekomst i registret, men inte till den andra.

I enlighet med vad som angetts ovan kan listan över de brott som kontrollerna ska avse inte omfatta andra brott än de som omfattas av kontroll inför anställning inom skolan, samtidigt som de måste ha lett till annan påföljd än böter. Vår bedömning är att detta är en lämplig avgränsning. Merparten av brotten – mord, dråp, grov misshandel, synnerligen grov misshandel, människorov, de flesta sexualbrotten och grovt rån – är så allvarliga att den sökande med stor sannolikhet nekats anställning eller legitimation. Ett fåtal av brotten – sexuellt ofredande, köp av sexuell tjänst och mindre allvarliga barnpornografibrott – har emellertid sällan något högre straffvärde. Dessa brott är dock av sådan art att även om straffvärdet är begränsat så torde det i regel inte komma i fråga att anställa sökanden som lärare. Att sökanden också skulle nekas legitimation för de aktuella hälso- och sjukvårdsyrkena är inte lika säkert. Vår bedömning är emellertid att de nämnda brottstyperna är sådana att åtminstone när det är fråga om gärningar som har straffvärden på fängelsenivå – dvs. när påföljden bestämts till annat än böter – bör det i de allra flesta fall vara uppenbart att sökanden inte bör meddelas legitimation till något av de aktuella hälso- och sjukvårdsyrkena.

Vi föreslår därför att det i förordningen ska anges att de brott som avses i högskolelagens bestämmelse är mord, dråp, grov misshandel, synnerligen grov misshandel, människorov, samtliga sexualbrott i

6 kap. brottsbalken, grovt rån och barnpornografibrott, om brotten lett till någon annan påföljd än böter. Det bör dock noteras att en begränsning till brott som lett till någon annan påföljd än böter även får den konsekvensen att brott för vilka det meddelats åtalsunderlåtelse inte omfattas av antagningskontrollen, trots att sådana brott syns på de belastningsregisterutdrag som används inför anställning inom skolan. Det får emellertid förutsättas att i den mån åtalsunderlåtelse meddelas för nu aktuella brott så rör det sig företrädesvis om brott på bötesnivå. Sådana brott kommer dessutom, liksom de brott för vilka påföljden bestämts till böter, att synas i de utdrag som lärarstudenter måste visa upp innan de kan påbörja någon verksamhetsförlagd utbildning.

Det kan även noteras att förslaget innebär att vissa mycket allvarliga brott inte kommer att omfattas av kontrollen inför antagning. Vad som avses är exempelvis mordbrand och grov mordbrand (13 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken), allmänfarlig ödeläggelse (13 kap. 3 § brottsbalken), grovt och synnerligen grovt narkotikabrott (3 § narkotikastrafflagen [1968:64]) och brott enligt lagen (2014:406) om straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser. Detta beror på att sådana brott inte tas med i de utdrag som används inför anställning inom skolan (Socialstyrelsen har dock tillgång till uppgifter om brotten vid prövning inför meddelande av legitimation). Även om merparten av de nämnda brotten är ovanliga, så kan avgränsningen enligt vår mening ifrågasättas. Att föreslå ändringar i regleringen som styr belastningsregisterkontrollen inom skolan ligger emellertid inte inom vårt uppdrag; dessutom skulle ett konsekvent genomförande av en sådan ändring sannolikt kräva motsvarande ändringar även beträffande belastningsregisterkontroller på andra områden. För det fall regeringen framöver skulle se ett behov av att låta skolutdragen omfatta även nämnda typer av brott finns emellertid all anledning att även överväga motsvarande ändringar i nu aktuell reglering.

11.6.5 En bestämmelse om hur kontrollen ska gå till

Utredningens förslag: I förordningen ska upplysas om att föreskrifter om UHR:s och universitets och högskolors rätt att få ut vissa uppgifter ur belastningsregistret finns i 16 g § förordningen om belastningsregister. Innan en sökande antas till någon av de utbildningar som avses i förordningen ska en sådan kontroll i belastningsregistret genomföras.

Utredningens bedömning: Det finns inte skäl att i förordningen bemyndiga någon myndighet att meddela föreskrifter om hur registerkontrollen ska gå till.

Skälen för utredningens förslag och bedömning: I avsnitt 11.5 har vi föreslagit en bestämmelse som innebär att vissa uppgifter ur belastningsregistret ska lämnas ut till UHR eller ett universitet eller en högskola, i fråga om en sökande som myndigheten ska kontrollera enligt den nya bestämmelsen i högskolelagen. Eftersom den absoluta sekretessen för uppgifter i belastningsregistret endast kan brytas genom bestämmelser i vissa författningar (se avsnitt 7.4) så måste, som vi föreslagit, bestämmelsen placeras i förordningen om belastningsregister. För att göra regleringen mer överskådlig bör det dock i den nya förordningen upplysas om att föreskrifter om UHR:s och högskolors rätt att få ut vissa uppgifter ur belastningsregistret finns i 16 g § förordningen om belastningsregister.

Den föreslagna bestämmelsen i högskolelagen innebär att det för antagning till vissa utbildningar krävs att sökanden inte förekommer i belastningsregistret avseende vissa brott och att en kontroll i registret endast får göras avseende sökande som ska erbjudas plats på en sådan utbildning. Bestämmelsen säger emellertid inte något om hur kontrollen ska göras. Ett lärosäte skulle därför kunna göra gällande att lagkraven är uppfyllda om man exempelvis låtit sökanden själv lämna in ett belastningsregisterutdrag som denne begärt ut med stöd av 9 § första stycket lagen om belastningsregister eller låtit denne intyga på heder och samvete att hen inte förekommer i belastningsregistret.

Det är självfallet inte avsikten att sådana förfaranden ska användas. Båda skulle innebära negativa konsekvenser, antingen för den enskilde eller för det skyddsintresse som kontrollen är avsedd att skydda. Det

förra genom att sökanden tvingas lämna in ett utdrag som omfattar uppgifter om många fler brott än de som kontrollen avser, det senare genom risken för att en sökande med relevanta anteckningar i belastningsregistret lämnar ett falskt intyg.

För att undvika att sådana situationer alls kan uppstå bör det därför införas en bestämmelse i den nya förordningen som klargör att det ska ha genomförts en sådan kontroll som det upplyses om, dvs. en kontroll med stöd av 16 g § förordningen om belastningsregister, innan en sökande antas.

Det har under utredningen inte framkommit något konkret behov av ytterligare föreskrifter om hur registerkontrollen ska gå till. Det kan dock inte uteslutas att det, när UHR, lärosätena och Polismyndigheten har påbörjat de faktiska förberedelserna inför ikraftträdandet, visar sig finnas ett sådant behov. Som upplyses i högskolelagen kan regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, då meddela sådana föreskrifter. Något skäl att redan nu föreslå ett bemyndigande om detta i förordningen finns inte. I stället får regeringen, när sådant behov eventuellt uppmärksammas, avgöra på vilken normgivningsnivå som föreskrifterna bör meddelas.

11.7 Upplysningsbestämmelse i högskoleförordningen

Utredningens förslag: Det ska införas en bestämmelse i högskoleförordningen som upplyser om att det i högskolelagen finns bestämmelser om att en förutsättning för att bli antagen till vissa lärarutbildningar och hälso- och sjukvårdsutbildningar är att den sökande inte förekommer i belastningsregistret avseende vissa brott.

Skälen för utredningens förslag: I 7 kap. högskoleförordningen finns det bestämmelser om tillträde till högskoleutbildning. I inledningen av kapitlet finns det gemensamma bestämmelser för tillträde till utbildning på grundnivå eller avancerad nivå. I 2 § anges vilka grundläggande krav som måste vara uppfyllda för att bli antagen till högskoleutbildning. Av bestämmelsen framgår att sökanden måste ha grundläggande behörighet och dessutom den särskilda behörighet som kan vara föreskriven för att bli antagen. Vidare upplyses det om att det i 5–8 §§ förordningen (2010:543) om anmälningsavgift och

studieavgift vid universitet och högskolor finns bestämmelser om att betalning av studieavgift i vissa fall är en förutsättning för antagning.

Vi har föreslagit att det för att bli antagen till vissa lärarutbildningar och hälso- och sjukvårdsutbildningar ska vara en förutsättning att den sökande inte förekommer i belastningsregistret avseende vissa brott (avsnitt 11.4). Även detta utgör ett grundläggande krav för att bli antagen till högskoleutbildning. På motsvarande sätt som gäller för studieavgiftsskyldiga studenters betalning av studieavgift är detta dock inte ett behörighetskrav utan en annan förutsättning för att bli antagen.⁷ Det innebär att de befintliga bestämmelserna om behörighet och urval inte påverkas av våra förslag (jfr vad som sägs i Konkurrera med kvalitet – studieavgifter för utländska studenter, prop. 2009/10:65 s. 23–27).

Eftersom det är fråga om ett villkor för att bli antagen bör 7 kap. 2 § högskoleförordningen kompletteras med en upplysningsbestämmelse om detta, så att samtliga grundläggande krav för att bli antagen till högskoleutbildning på grundnivå och avancerad nivå framgår av bestämmelsen. Vi föreslår således att det ska införas en bestämmelse i 7 kap. 2 § högskoleförordningen som upplyser om att det i högskolelagen finns bestämmelser om att en förutsättning för att bli antagen till vissa lärarutbildningar och hälso- och sjukvårdsutbildningar är att den sökande inte förekommer i belastningsregistret avseende vissa brott.

11.8 Omprövning

Utredningens bedömning: Det finns inte skäl att införa en möjlighet att begära omprövning av beslut om att inte anta en sökande på grund av att denne förekommer i belastningsregistret avseende vissa brott.

Skälen för utredningens bedömning: Enligt våra direktiv ska vi överväga om det bör finnas möjlighet att begära omprövning av beslut som innebär nekad antagning på grund av brottslighet, dvs. beslut

⁷ För studieavgiftsskyldiga studenter gäller att de ska betala studieavgift vid en viss tidpunkt för att bli antagna till en utbildning (se 8 § förordningen om anmälningsavgift och studieavgift vid universitet och högskolor).

som fattas på grund av att sökanden förekommer i belastningsregistret avseende vissa brott (se förslaget i avsnitt 11.4).

Eftersom statliga universitet och högskolor är förvaltningsmyndigheter gäller förvaltningslagen vid handläggningen av deras ärenden. I 36–38 §§ förvaltningslagen finns generella bestämmelser om rättelse och ändring av beslut. I 36 § anges att ett beslut som innehåller en uppenbar felaktighet till följd av myndighetens eller någon annans skrivfel, räknefel eller något annat liknande förbiseende får rättas av myndigheten som har meddelat beslutet. Av 37 § framgår att en myndighet *får* ändra ett beslut som den har meddelat som första instans om den anser att beslutet är felaktigt på grund av att det har tillkommit nya omständigheter eller av någon annan anledning. Ett beslut som till sin karaktär är gynnande för någon enskild part får dock ändras till den enskildes nackdel bara om 1. det framgår av beslutet eller de föreskrifter som det har grundats på att beslutet under vissa förutsättningar får återkallas, 2. tvingande säkerhetsskäl kräver att beslutet ändras omedelbart, eller 3. felaktigheten beror på att parten har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter. I 38 § anges de situationer då en myndighet *ska* ändra ett beslut. I bestämmelsen anges att en myndighet ska ändra ett beslut som den har meddelat som första instans om 1. den anser att beslutet är uppenbart felaktigt i något väsentligt hänseende på grund av att det har tillkommit nya omständigheter eller av någon annan anledning, och 2. beslutet kan ändras snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part.

Som framgår av avsnitt 11.5 kommer UHR och lärosätena vid sina kontroller i belastningsregistret få besked om den sökande förekommer eller inte förekommer avseende vissa brott. Beslut om att inte anta en sökande på grund av att det förekommer uppgifter om vissa brott blir relativt okomplicerade eftersom de enbart bygger på uppgifter som inhämtas från belastningsregistret. Det finns alltså inte någon möjlighet för universitet och högskolor, som är de formella beslutsfattarna i antagningsärenden, att göra någon prövning i sak utöver att konstatera om den sökande förekommer eller inte förekommer för viss brottslighet i belastningsregistret. Enligt vår mening ger de befintliga bestämmelserna om rättelse och ändring av beslut i förvaltningslagen tillräckliga möjligheter att korrigera felaktiga beslut. Vi ser därför inte att det finns skäl att införa en särskild möjlighet

att begära omprövning av beslut om att inte anta en sökande på grund av att det förekommer uppgifter i belastningsregistret om vissa brott.

11.9 Överklagande

Utredningens bedömning: Beslut att inte anta en sökande på grund av att denne förekommer i belastningsregistret avseende vissa brott bör inte kunna överklagas.

Skälen för utredningens bedömning: Enligt våra direktiv ska vi även lämna förslag i fråga om överklagande. Vi har alltså att ta ställning till om det bör införas en möjlighet att överklaga beslut att inte anta en sökande på grund av att denne förekommer i belastningsregistret avseende vissa brott (se förslaget i avsnitt 11.4).

Av 12 kap. högskoleförordningen framgår vilka beslut av en högskola som får överklagas till Överklagandenämnden för högskolan och att ett beslut av en disciplinnämnd om avstängning eller varning får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. I övrigt gäller ett överklagandeförbud för beslut av en högskola, om inte överklagande är tillåtet enligt en annan författning än förvaltningslagen. Överklagandenämndens beslut får inte överklagas (2–5 §§).

Till överklagandenämnden får bl.a. beslut om att en sökande inte uppfyller kraven på behörighet för att bli antagen till utbildning på grundnivå eller avancerad nivå och beslut att inte göra undantag från behörighetsvillkoren i vissa fall överklagas (2 §). Som vi redogjort för i avsnitt 11.7 ska förutsättningen i högskolelagen att sökanden inte förekommer i belastningsregistret avseende vissa brott inte ses som ett behörighetskrav för att bli antagen. Det är i stället fråga om en annan förutsättning för att bli antagen, på samma sätt som på högskoleområdet gäller för studieavgiftsskyldiga studenters betalning av studieavgift. Förutsättningen att den sökande inte förekommer i belastningsregistret avseende vissa brott utgör alltså inte ett behörighetskrav i den mening som avses i 12 kap. 2 § högskoleförordningen.

Ett beslut om att inte anta en sökande på grund av brottslighet är ett okomplicerat beslut i den meningen att det enbart bygger på om ett ja eller ett nej erhålls vid kontrollen av om den sökande förekommer i belastningsregistret avseende vissa brott. Det finns alltså inte någon möjlighet för universitet och högskolor, som är de for-

mella beslutsfattarna i antagningsärenden, att göra någon prövning i sak utöver att konstatera om ett ja eller ett nej erhålls vid kontrollen i belastningsregistret. Som redovisats i föregående avsnitt finns det också bestämmelser om rättelse och ändring av beslut i förvaltningslagen, som ger universitet och högskolor möjlighet att korrigera felaktiga beslut. Vi gör därför bedömningen att de sökandes rättssäkerhet är tillgodosedd utan att det införs en särskild möjlighet att överklaga beslut om att inte anta en sökande på grund av att hen förekommer i belastningsregistret avseende vissa brott. Överklagandeförbudet i högskoleförordningen bör alltså gälla för sådana beslut.

Detta förutsätter emellertid att ett överklagandeförbud inte är oförenligt med rätten till domstolsprövning av civila rättigheter och skyldigheter enligt artikel 6.1 i Europakonventionen; ett sådant överklagandeförbud ska inte tillämpas (se RÅ 2001 ref. 56, HFD 2018 ref. 46 och prop. 2016/17:180 s. 43 ff.). Av artikeln följer att vid prövning av någons civila rättigheter och skyldigheter (eller anklagelse för brott) är den berörde berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprätts enligt lag. För att artikeln ska vara tillämplig när det gäller tvister om civila rättigheter och skyldigheter krävs det att det föreligger en reell och seriös tvist mellan en enskild person och en annan person eller myndighet, att tvisten gäller en rättighet som har sin grund i den nationella rätten och att rättigheten är en civil rättighet (Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, JUNO Version 5, s. 161 f.).

Avgörande i det här fallet blir om ett beslut att inte anta en sökande på grund av att denne förekommer i belastningsregistret avseende vissa brott ska anses innefatta en prövning av en civil rättighet eller inte. Det finns en omfattande praxis som rör frågan om vad som ska anses utgöra en civil rättighet enligt artikel 6.1, men varken Europadomstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen har såvitt vi känner till prövat om rätten till högre utbildning faller under artikeln.

Regeringen konstaterade emellertid, i propositionen som föregick införandet av studieavgifter för studenter utanför EES och Schweiz, att beslut om att en studieavgiftsskyldig student tills vidare inte får fortsätta sina studier på grund av utebliven studieavgift är av stor betydelse för den enskilde studenten och att det i praktiken innebär att studenten fråntas den rätt till utbildning som han eller hon tidigare har tillerkänts. Regeringen bedömde därför att ett sådant beslut innefattar en prövning av en civil rättighet enligt artikel 6.1 i Europakon-

ventionen och att det därför ska kunna domstolsprövas (prop. 2009/10:65 s. 26). Av särskilt intresse är dock att regeringen i samma proposition även gjorde bedömningen att en högskola inte bör få anta en sökande som är studieavgiftsskyldig men inte har betalat studieavgift – dvs. situationen är den att sökanden ännu inte påbörjat studierna – utan att beröra frågan om även beslut i enlighet med den regleringen bör kunna överklagas. Någon bestämmelse om överklagande av sådana beslut har inte heller införts.

Regeringen tycks alltså ha ansett att det är avgörande för frågan om besluten måste kunna domstolsprövas om studenten har påbörjat sin utbildning eller ej. En sådan syn är också väl förenlig med det förslag som lämnats i betänkandet Fusk vid antagning till högskoleutbildning – vad händer sen? (SOU 2019:50). Där görs bedömningen att en högskolas beslut att återkalla antagningen till en utbildning till följd av att sökanden lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter – beslut som typiskt sett meddelas efter att utbildningen påbörjats – bör kunna överklagas och som skäl lyfts bl.a. det faktum att sådana beslut är särskilt ingripande om personen hunnit gå en längre tid på en utbildning (s. 118).

I linje med detta gör vi bedömningen att beslut om att inte anta en sökande på grund av att denne förekommer i belastningsregistret avseende vissa brott inte innefattar en prövning av en civil rättighet enligt artikel 6.1 i Europakonventionen. Inte heller med hänsyn till Europakonventionens krav finns alltså skäl att införa någon särskild möjlighet att överklaga sådana beslut.

11.10 Lärosätenas och UHR:s ansvar att informera om belastningsregisterkontrollen

Det system för belastningsregisterkontroll som vi föreslår innebär att sökande till vissa utbildningar inte får antas om de förekommer i belastningsregistret avseende vissa brott. Som framgår av våra överväganden i nästa avsnitt anser vi dessutom att det inte finns tillräckliga skäl för att sekretessbelägga eventuella uppgifter om sökandes förekomst i belastningsregistret. Detta innebär att information till potentiella sökande är av största vikt för att undvika onödiga integritetsintrång, skapa förutsebarhet och verka avhållande. Lärosätena och UHR i samverkan har därför en viktig uppgift att se till att infor-

mation om belastningsregisterkontrollen och dess konsekvenser når de som överväger att ansöka till någon av de utbildningar som omfattas av förslaget.

Av informationen bör dessutom framgå vilka ytterligare författningsreglerade belastningsregisterkontroller som väntar under och efter utbildningen – dvs. för lärarstudenters del inför verksamhetsförlagd utbildning och anställning inom skolan och för hälso- och sjukvårdsstudenters del inför legitimation – samt att de brott som kontrolleras i de olika skeendena inte fullt ut överensstämmer. På så vis får sökanden också klart för sig att en passerad antagningskontroll inte med nödvändighet innebär att hen också kommer att kunna slutföra utbildningen samt få anställning eller erhålla legitimation.

11.11 Sekretess

Utredningens bedömning: Det bör inte införas några bestämmelser om sekretess för uppgifter om att en sökande förekommer i belastningsregistret avseende vissa brott.

Genom utformningen av våra förslag är uppgifterna om förekomst i belastningsregistret tillräckligt skyddade.

Skälen för utredningens bedömning: I våra direktiv anges att belastningsregistret innehåller känsliga uppgifter om enskilda, för vilka gäller absolut sekretess, och att dessa uppgifter behöver skyddas hos de aktörer som eventuellt ges rätt att ta del av dem. Vi ska därför, enligt direktiven, ta ställning till hur uppgifterna ur belastningsregistret ska kunna skyddas hos de aktörer som eventuellt ges rätt att ta del av dessa.

I avsnitt 11.5 har vi föreslagit att UHR samt universitet och högskolor – för den belastningsregisterkontroll av sökande som de ska göra – ska få tillgång till uppgifter ur belastningsregistret om huruvida en enskild förekommer eller inte förekommer för relevant brottslighet.

Den absoluta sekretessen för uppgifter i belastningsregistret gäller *i verksamhet som avser förande av eller uttag ur registret* (35 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400]). Sekretessens räckvidd begränsas genom detta till den registerförande myndigheten (dvs. Polismyndigheten) och myndigheter med direktåtkomst så länge upp-

giften är kvar i registret. Sekretessbestämmelsen är däremot inte tillämplig när ett lärosäte eller UHR får en uppgift ur registret för att använda den i sin egen verksamhet. Då blir den sekretess som kan gälla i denna verksamhet i stället tillämplig (Effektivare handläggning av strafförelägganden m.m., prop. 1999/2000:67, s. 25 f., prop. 2009/10:210 s. 161 f. och Eva Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen, JUNO Version 23, kommentaren till 35 kap. 3 §).

Bestämmelsen om absolut sekretess i 35 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen blir alltså aldrig tillämplig för UHR eller universitet och högskolor, eftersom de inte har direktåtkomst till belastningsregistret. Därmed uppstår frågan om uppgifter om huruvida sökande förekommer eller inte förkommer för relevant brottslighet kan omfattas av sekretess i UHR:s eller lärosätenas verksamhet. I 23 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen finns bestämmelser om sekretess till skydd för enskild i utbildningsverksamhet m.m. Av paragrafens första stycke framgår att sekretess gäller i bl.a. högskoleverksamhet för uppgift som hänför sig till psykologisk undersökning eller behandling och för uppgift om en enskilds personliga förhållanden hos psykolog, kurator eller hos studie- och yrkesvägledningen, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Som framgår är sekretessen enligt denna bestämmelse begränsad till viss verksamhet och gäller alltså inte vid t.ex. antagning. Av paragrafens andra stycke framgår att sekretess gäller i bl.a. högskoleverksamhet i annat fall än som avses i första stycket och hos UHR i verksamhet som avser biträde vid antagning av studenter för uppgift om en enskilds identitet, adress och andra liknande uppgifter om en enskilds personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Sekretessen i detta stycke gör det bl.a. möjligt att vid befarad personföljelse och andra former av trakasserier sekretessbelägga uppgifter som rör enskildas identitet, adress och andra liknande uppgifter (Skydd för förföljda personer, samordningsnummer, m.m., prop. 1997/98:9, och Eva Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen, JUNO Version 23, kommentaren till 23 kap. 2 och 5 §§). Bestämmelserna i 23 kap. 5 § första och andra styckena offentlighets- och sekretesslagen torde inte bli tillämpliga på lärosätenas eller UHR:s uppgifter om förekomst i belastningsregistret. Det finns inte heller i övrigt några sekretessbestämmelser

som kan bli tillämpliga på dessa uppgifter i lärosätenas eller UHR:s verksamheter.

Frågan uppkommer därför om det finns anledning att införa sekretess för UHR:s och lärosätenas uppgifter om sökandes förekomst i belastningsregistret. En sekretessbestämmelse med skaderekvisit, även om det skulle vara ett s.k. omvänt skaderekvisit, skulle emellertid inte ge något reellt skydd för uppgifterna. Förekommer sökanden inte i belastningsregistret kommer det nämligen alltid stå klart att denne inte lider skada om uppgiften lämnas ut. Om någon begär att få ta del av uppgifter om förekomst i belastningsregistret och nekas detta på grund av sekretess, kan den som begär att få ta del av uppgifterna därför dra slutsatsen att den berörda personen förekommer för relevant brottslighet.

Att i stället införa absolut sekretess skulle till synes kunna ge ett fullgott skydd för uppgifter om förekomst i belastningsregistret. Enligt vår mening finns det dock inte tillräckliga skäl att införa sådan sekretess i den typ av ärenden det nu är fråga om. Av 1 kap. 4 a § högskoleförordningen framgår i och för sig att förvaltningslagens regler om motivering av beslut inte behöver tillämpas av universitet och högskolor i den här typen av ärenden. Sveriges universitets- och högskoleförbund, som under utredningen getts tillfälle att lämna synpunkter på utredningens förslag, har dock anført att det är viktigt att en sökande som inte antas informeras om anledningen, så att det tydliggörs att denne nekas antagning på grund av förekomst i belastningsregistret för vissa brott och inte av andra skäl. Vi ansluter oss till den uppfattningen. Uppgifter om förekomst i belastningsregistret bör alltså i normalfallet anges i skälen för beslut om att neka antagning till de aktuella utbildningarna. Den absoluta sekretessen kan då enkelt kringgå, genom att man i stället begär ut beslutet om nekad antagning. Vi gör således bedömningen att en bestämmelse om absolut sekretess riskerar att bli verkningslös och därför inte bör införas.

Våra direktiv begränsar oss dock inte till skydd av uppgifterna i form av sekretess utan lämnar i stället öppet för andra skyddsåtgärder. En viktig begränsning i våra förslag – som minimerar utlämnandet av uppgifter ur belastningsregistret – är att UHR och lärosätena endast får del av uppgifter ur belastningsregistret om eventuell *förekomst i belastningsregistret för relevant brottslighet*. De får alltså inte del av uppgifter om specifika brott. En annan begränsning i våra förslag är att det endast är sökande *som ska erbjudas en studieplats* som

får registerkontrolleras. Det är alltså inte fråga om att alla sökande ska kontrolleras, utan bara de som ska erbjudas en plats på den aktuella utbildningen. Även detta förslag minimerar utlämnandet av uppgifter ur belastningsregistret. Genom dessa åtgärder anser vi att uppgifterna om förekomst i belastningsregistret är tillräckligt skyddade. Några ytterligare skyddsåtgärder är enligt vår mening inte nödvändiga.

11.12 Dataskydd

Utredningens bedömning: Förslaget om belastningsregisterkontroll i samband med antagning till vissa högskoleutbildningar kräver inte några ändringar i dataskyddslagstiftningen.

En förutsättning för att förslaget ska kunna genomföras är att det praktiskt säkerställs att inga enskilda utbildningsanordnare får tillgång till uppgifter ur antagnings- eller studieregister om att någon sökande nekats antagning på grund av förekomst i belastningsregistret. I annat fall kommer genomförandet att stå i strid med dataskyddsförordningen.

Det finns ett angeläget behov av en generell översyn av förordningen om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor.

Skälen för utredningens bedömning

Behandling av personuppgifter för genomförandet av antagningskontroll

Den nu föreslagna belastningsregisterkontrollen i samband med antagning till vissa lärarutbildningar och hälso- och sjukvårdsutbildningar innebär att viss personuppgiftsbehandling på automatisk väg, som inte utförs i dag, blir nödvändig. Det rör sig dels om sådan behandling av belastningsregisteruppgifter som Polismyndigheten kan behöva utföra för utlämnande till UHR och lärosätena, dels sådan behandling av de utlämnade uppgifterna som UHR och lärosätena behöver utföra för prövningen av de sökande.

I enlighet med vad som angetts i avsnitt 10.5.2 kommer såväl Polismyndighetens behandling för utlämnande som UHR:s och lärosätenas behandling för prövningen vara sådan att den omfattas av dataskyddsförordningens tillämpningsområde. Som framgår av avsnitt 10.5.4

krävs, för att den ska vara tillåten, att personuppgiftsbehandlingen har en rättslig grund enligt artikel 6.1 i dataskyddsförordningen.

Den behandling som Polismyndigheten kommer att utföra för utlämnande blir nödvändig för att myndigheten ska kunna fullgöra en rättslig förpliktelse som följer av författning – dvs. av den föreslagna bestämmelsen i 16 g § förordningen om belastningsregister. Behandlingen är därför tillåten enligt artikel 6.1 c och 6.3 i dataskyddsförordningen. Eftersom UHR anlitas av lärosätena för att biträda vid antagningen kan den behandling av uppgifter från belastningsregistret som myndigheten kommer att utföra inte sägas vara nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse i dataskyddsförordningens mening. I stället blir det fråga om behandling som är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse enligt artikel 6.1 e. Regeringen har i samband med genomförandet av EU:s dataskyddsreform nämligen gjort bedömningen att verksamhet – inklusive uppdragsverksamhet – som en statlig eller kommunal myndighet bedriver, inom ramen för sin befogenhet, är av allmänt intresse och dessutom har stöd i rättsordningen på sådant sätt som krävs enligt artikel 6.3 (Ny dataskyddslag, prop. 2017/18:105, s. 55 ff.; se även 2 kap. 2 § 1 dataskyddslagen samt Behandling av personuppgifter på utbildningsområdet, prop. 2017/18:218, s. 39 f.). På motsvarande sätt blir även den behandling som lärosätena kommer att utföra nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse.

Den personuppgiftsbehandling som myndigheterna kommer att utföra för genomförandet av belastningsregisterkontrollerna uppfyller alltså kravet på rättslig grund i artikel 6. Som utvecklats i avsnitt 10.5.5 gäller därutöver särskilda krav i artikel 10 för att personuppgifter som rör lagöverträdelse ska få behandlas. Eftersom det endast är myndigheter som kommer att behandla uppgifterna ur belastningsregistret i samband med antagningskontrollen är även dessa krav uppfyllda (3 kap. 8 § första stycket dataskyddslagen).

Behandling av personuppgifter efter antagningskontroll

I förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor (redovisningsförordningen) föreskrivs att UHR får föra ett antagningsregister (4 kap. 1 § första stycket), vilket myndigheten också gör. Ändamålet med antagningsregistret är att

vara till hjälp för högskolor vid antagning av studenter. Uppgifterna får också användas för visst utlämnande, för viss officiell statistik och för forskning (4 kap. 1 § andra stycket). Uppgifterna i registret får omfatta bl.a. behörighet, urvalsgrund och antagning (4 kap. 2 §).

Enligt redovisningsförordningen får UHR alltså, efter att antagning nekats på grund av att en sökande förekommer i belastningsregistret avseende viss brottslighet, dokumentera den nekade antagningen i antagningsregistret. Eftersom det inte finns någon skyldighet att föra ett antagningsregister kommer UHR:s behandling för att föra in, och sedan bevara, sådana uppgifter i registret inte vara nödvändig för att fullgöra någon rättslig förpliktelse. Förändret av antagningsregistret är emellertid en i svensk rätt fastställd uppgift av allmänt intresse, varför det finns rättslig grund för behandlingen enligt artikel 6.1 e (för en mer ingående genomgång av frågan om rättslig grund för UHR, se EU:s dataskyddsförordning och utbildningsområdet, SOU 2017:49, s. 254 ff.).

Även om det inte behöver vara den uttagna uppgiften från belastningsregistret som sådan som dokumenteras, så kan det i antagningsregistret alltså komma att föras in anteckningar om att sökande nekats antagning på grund av förekomst i belastningsregistret. Eftersom det av sådana anteckningar går att dra slutsatsen att sökanden dömts för något av de brott som belastningsregisterkontrollen omfattar är det fråga om personuppgifter som rör lagöverträdelse enligt artikel 10 i dataskyddsförordningen. UHR är en myndighet och dess behandling av uppgifterna uppfyller därför de särskilda kraven för att få behandla sådana uppgifter.

I 4 kap. 6 § redovisningsförordningen finns bestämmelser om gallring av antagningsregistret. Enligt dessa ska uppgifter om en student i antagningsregistret gallras tio år efter det att uppgifterna senast har påförts. I tidigare betänkande har gjorts bedömningen att gallringsbestämmelsen är förenlig med dataskyddsförordningen (SOU 2017:49 s. 280.). Vi delar den bedömningen och konstaterar dessutom att det inte finns skäl att göra ändringar i bestämmelsen med anledning av att registret kan komma att innehålla vissa anteckningar om att sökande nekats antagning på grund av förekomst i belastningsregistret.

Det måste också uppmärksammas att redovisningsförordningen även innehåller bestämmelser om att uppgifter ur antagningsregistret i vissa fall får lämnas ut på medium för automatiserad behandling eller genom direktåtkomst (4 kap. 4 och 5 §§). Vissa av bestämmel-

serna innebär att sådant utlämnande får ske till enskilda. Enskilda får emellertid endast behandla personuppgifter som rör lagöverträdelse om det är nödvändigt för att kunna följa föreskrifter om arkiv eller om regeringen, eller myndighet som bemyndigats av regeringen, meddelat föreskrifter som tillåter detta alternativt beslutat att sådan behandling är tillåten i ett enskilt fall (3 kap. 8 § andra stycket och 9 § dataskyddslagen). Eftersom inga av dessa undantag är aktuella beträffande eventuella anteckningar om nekad antagning på grund av förekomst i belastningsregistret är de bestämmelser som tillåter utlämnande till enskilda av uppgifter ur registret på medium för automatiserad behandling eller genom direktåtkomst inte förenliga med dataskyddsregleringen, om de innebär att sådana anteckningar får lämnas ut. Detta såvida inte den enskilde mottagarens behandling av uppgifterna kommer att vara av rent privat natur, eftersom dataskyddsförordningen då inte alls blir tillämplig på behandlingen (artikel 2.2 c i dataskyddsförordningen).

Från antagningsregistret får uppgifter på medium för automatiserad behandling lämnas ut till en högskola (4 kap. 4 § 1). Det är inte helt klart om detta omfattar s.k. enskilda utbildningsanordnare (jfr 1 kap. 1 § första stycket 1). Bestämmelsen avser emellertid endast utlämnande om uppgifterna rör behörighet och underlag för urval eller studiemeriter som en student vill tillgodoräkna sig eller åberopa i samband med antagning till en utbildning eller utfärdande av examen, eller om uppgifterna rör skyldighet att betala anmälningsavgift och studieavgift eller uppgift om betald sådan avgift. Villkoret att sökande till vissa utbildningar inte får förekomma i belastningsregistret avseende vissa brott är inte ett behörighetskrav och uppgifter om eventuell förekomst utgör inte underlag för urval (se avsnitt 11.7). Sådana uppgifter rör inte heller studiemeriter och har inget med avgiftsskyldighet eller betalda avgifter att göra. Bestämmelsen tillåter därför inte utlämnande av eventuella uppgifter om nekad antagning på grund av förekomst i belastningsregistret.

Uppgifter på medium för automatiserad behandling får också lämnas ut från antagningsregistret till en student, om uppgifterna rör honom eller henne själv (4 kap. 4 § 4). Sådana uppgifter kan visserligen röra förekomst i belastningsregistret, men eftersom den mottagande studentens behandling av dessa kommer att vara av rent privat natur blir dataskyddsförordningen inte tillämplig på denna. Det samma gäller den bestämmelse som säger att den registrerade får ha

direktåtkomst till sådana personuppgifter om sig själv i antagningsregistret som får lämnas ut till henne eller honom (4 kap. 5 §).

Detta innebär att ingen av redovisningsförordningens bestämmelser om utlämnande av uppgifter från antagningsregistret på medium för automatiserad behandling eller genom direktåtkomst står i strid med det dataskyddsrättsliga förbudet för enskilda att behandla personuppgifter som rör lagöverträdelse.

Det ska slutligen nämnas att redovisningsförordningen även innehåller bestämmelser om att varje högskola ska föra ett studieregister som bl.a. har till ändamål att säkra uppgifter om sökande till utbildning (2 kap. 1 och 2 §§). I registret ska det för varje student dokumenteras ett flertal uppgifter, däribland om antagning (2 kap. 3 §). Det kan därför inte uteslutas att även studieregister någon gång kan komma att innehålla anteckningar om att sökande nekats antagning på grund av förekomst i belastningsregistret.

Även om så skulle vara fallet så finns, av samma skäl som beträffande antagningsregistret, rättslig grund för behandling av uppgifterna och eftersom de aktuella lärosätena är myndigheter kommer dessutom de särskilda kraven för att få behandla personuppgifter som rör lagöverträdelse att vara uppfyllda. Vidare finns också beträffande studieregister en bestämmelse om gallring, av vilken det bl.a. följer att uppgifter om en sökande som inte har antagits till utbildning vid högskolan ska gallras ur registret så snart det kan göras med hänsyn till högskolans eget behov av material för uppföljningar och statistiska bearbetningar, kraven på resultatredovisning och kraven på rapportering för den officiella statistiken (2 kap. 7 §). Även denna gallringsbestämmelse har tidigare befunnits vara förenlig med dataskyddsförordningen (SOU 2017:49 s. 271 f.). Vi delar den bedömningen och konstaterar att det, liksom vad gäller bestämmelsen om gallring av antagningsregistret, inte finns skäl att nu göra någon ändring i bestämmelsen.

Till sist innehåller redovisningsförordningen även bestämmelser om att uppgifter ur studieregister i vissa fall får lämnas ut på medium för automatiserad behandling (2 kap. 6 och 6 a §§). Vissa av dessa bestämmelser innebär att sådant utlämnande får ske till enskilda. Liksom vad gäller motsvarande utlämnande från antagningsregistret tillåter bestämmelserna som reglerar utlämnande på medium för automatiserad behandling till enskilda emellertid antingen inte att eventuella uppgifter om nekad antagning på grund av förekomst i belastnings-

registret utlämnas (2 kap. 6 § första stycket 1, 2 och 8) eller så kommer mottagarens behandling av sådana uppgifter att vara av rent privat natur och dataskyddsförordningen därför inte vara tillämplig på denna (2 kap. 6 § första stycket 9). Detta innebär att inte heller någon av redovisningsförordningens bestämmelser om utlämnande av uppgifter på medium för automatiserad behandling från en högskolas studieregister står i strid med det dataskyddsrättsliga förbudet för enskilda att behandla personuppgifter som rör lagöverträdelser.

Den praktiska tillämpningen är problematisk

Att uppgifter om nekad antagning på grund av förekomst i belastningsregistret, dvs. personuppgifter som rör lagöverträdelser, kommer att behöva behandlas i samband med antagningskontroll och dessutom kan komma att registreras i antagningsregistret och kanske även studieregister medför i sig alltså inte något behov av ändringar i dataskyddsregleringen. Redan i betänkandet SOU 2017:49 uppmärksammades emellertid att redovisningsförordningens bestämmelser i många fall inte motsvarar de verkliga förhållandena. Under utredningen har vi kunnat konstatera att så fortsatt är fallet. Vi uppmärksammar här de delar där den bristande överensstämmelsen är av särskild betydelse för genomförandet av vårt förslag om belastningsregisterkontroll vid antagning till vissa utbildningar – i övrigt hänvisas till genomgången i SOU 2017:49 s. 282 f.

Till att börja med innebär regleringen i 4 kap. redovisningsförordningen att ett särskilt antagningsregister får föras av UHR. NyA, som UHR använder sig av vid antagningsförfarandet, används emellertid som ett handläggningssystem och uppgifterna i systemet har gjorts gemensamt tillgängliga för de högskolor som använder NyA, i vart fall beträffande de personer som sökt till eller studerar vid respektive högskola. Detta trots att regleringen i 4 kap. 4 § 1, som redogjorts för, begränsar vilka uppgifter som får lämnas ut på medium för automatiserad behandling till en högskola samtidigt som regleringen i 4 kap. 5 § inte ger någon rätt för en högskola att ha direktåtkomst till antagningsregistret.

På liknande vis förutsätter 2 kap. i redovisningsförordningen att varje lärosäte för ett eget, i förhållande till övriga separat, studieregister (se särskilt 2 kap. 1 § första stycket). I själva verket använder

lärosätena Ladok för sin studieadministration, ett system som består av flera gemensamt tillgängliggjorda uppgiftssamlingar. Genom systemet kan ett lärosäte – i vart fall när studenten har sökt till eller studerar vid flera olika lärosäten – ha elektronisk tillgång till samtliga uppgifter om en viss student i ett annat lärosätes studieregister. Detta trots att regleringen i 2 kap. 6 § 1 begränsar vilka uppgifter som får lämnas ut på medium för automatiserad behandling från en högskolas studieregister till en annan högskola samtidigt som det saknas bestämmelser som ger rätt för en högskola att ha direktåtkomst till uppgifter i en annan högskolas studieregister.

När antagningsregistret och kanske även studieregistren kan komma att innehålla uppgifter om nekad antagning på grund av förekomst i belastningsregistret blir nämnda förhållanden särskilt problematiska. Det är nämligen inte enbart statliga högskolor, som i och för sig har rätt att behandla uppgifter som rör lagöverträdelse, som har tillgång till uppgifter i NyA och använder Ladok. Detsamma gäller ett flertal av de enskilda utbildningsanordnarna. Som framgått har dessa enligt gällande dataskyddsregelverk inte någon rätt att behandla sådana uppgifter, men den åtkomst de i praktiken givits till antagningsregistret och studieregister innebär att de ändå kan komma att få tillgång till dessa.

Det sagda innebär att det inte är tillräckligt att konstatera att sådan åtkomst inte är tillåten enligt redovisningsförordningen. En ytterligare förutsättning för att förslaget om belastningsregisterkontroll vid antagning till vissa utbildningar ska kunna genomföras är att det även praktiskt säkerställs att inga enskilda utbildningsanordnare kommer att kunna få tillgång till uppgifter ur antagningsregistret eller studieregister om att någon sökande nekats antagning på grund av förekomst i belastningsregistret. I annat fall kommer genomförandet att stå i strid med dataskyddsförordningen.

Även om det inte är av samma omedelbara betydelse för genomförandet av vårt förslag måste det påpekas att det även i övrigt är mycket otillfredsställande att de verkliga förhållandena vad gäller förande av antagningsregistret och studieregister inte stämmer överens med regleringen i redovisningsförordningen. Redan i SOU 2017:49 konstaterades att det finns behov av en omfattande översyn av förordningen, något som nu framstår som än mer angeläget.

12 Belastningsregisterkontroll inför verksamhetsförlagd utbildning

Utredningens bedömning: Det finns inte tillräckliga skäl för att införa belastningsregisterkontroll inför verksamhetsförlagd utbildning inom fler högskoleutbildningar än i dag.

Skälen för utredningens bedömning

Införande av belastningsregisterkontroll inför verksamhetsförlagd utbildning kan endast bli aktuellt på hälso- och sjukvårdsutbildningar

I föregående kapitel har vi föreslagit att belastningsregisterkontroll ska införas som en förutsättning för antagning till vissa lärarutbildningar och vissa hälso- och sjukvårdsutbildningar. I vårt uppdrag ingår att även ta ställning till om sådan kontroll bör införas inför verksamhetsförlagda delar inom vissa högskoleutbildningar utöver lärarutbildningen.

Vi har i föregående kapitel konstaterat att det inte finns tillräckliga skäl för belastningsregisterkontroll inför antagning till en högskoleutbildning, i fall då det inte ansetts befogat med sådan kontroll som ett villkor för yrkeslegitimation eller anställning inom det yrke som utbildningen ska leda till. Detta eftersom de skyddsintressen som motiverar en belastningsregisterkontroll gör sig starkast gällande i yrkeslivet (se avsnitt 11.2). Samma resonemang är enligt vår mening tillämpligt även när belastningsregisterkontroll inför verksamhetsförlagd utbildning ska övervägas. Relevanta skyddsintressen kan i och för sig göra sig gällande då studenten genomför verksamhetsförlagd utbildning, men inte med samma styrka som i det kommande yrkeslivet. Har skyddsintressena inte ansetts starka nog för att motivera belastningsregisterkontroll som ett villkor för yrkeslegitimation eller

anställning inom det yrke som utbildningen ska leda till, så kan de därför inte heller anses starka nog för att motivera sådan kontroll inför motsvarande verksamhetsförlagd utbildning.

För att belastningsregisterkontroll ska kunna övervägas inför verksamhetsförlagda delar inom viss utbildning gäller alltså i detta avseende samma krav som för att kontroll ska kunna införas som villkor för antagning. Därför kan det inte bli aktuellt med sådan kontroll på några andra utbildningar än de som omfattas av vårt förslag om kontroll inför antagning (se avsnitt 11.4, 11.6.2 och 11.6.3). Eftersom det redan i dag finns en författningsreglerad belastningsregisterkontroll inför verksamhetsförlagda delar på lärarutbildningar omfattas dessa inte av våra fortsatta överväganden i detta kapitel. Våra överväganden avser i stället de hälso- och sjukvårdsutbildningar som omfattas av förslaget i antagningsdelen.

För fullständighetens skull ska i sammanhanget nämnas att det, som framgått i kapitel 8, i vissa fall kan göras belastningsregisterkontroll inför verksamhetsförlagd utbildning inom vissa verksamheter utöver skolan. Sådan kontroll är emellertid kopplad till den aktuella verksamheten, inte till någon särskild utbildning. Eventuellt behov av utökad möjlighet till den typen av belastningsregisterkontroll, som skulle kunna omfatta även studenter som genomför verksamhetsförlagd utbildning, inom någon verksamhet är därmed inte något som omfattas av vårt uppdrag i denna del.

Det finns inte tillräckliga skäl för belastningsregisterkontroll inför verksamhetsförlagda delar inom några hälso- och sjukvårdsutbildningar

De hälso- och sjukvårdsutbildningar som vi föreslår ska omfattas av ett krav på belastningsregisterkontroll inför antagning är sådana utbildningar som leder till fysioterapeutexamen, läkarexamen, psykologexamen, röntgensjuksköterskeexamen eller sjuksköterskeexamen och vissa utbildningar som leder till motsvarande yrkeslegitimation samt till yrkeslegitimation för barnmorska (avsnitt 11.6.3). Kontrollen inför antagning till dessa utbildningar motiveras utifrån en kombination av behovet att skydda barn och andra särskilt utsatta (dvs. patienter), att säkerställa allmänhetens förtroende för hälso- och sjukvården och intresset av en enhetlig reglering. Som motiv för införandet av kontroll inför verksamhetsförlagd utbildning är det enligt vår mening det förstnämnda skyddsintresset som väger starkast: stu-

denterna kan under den verksamhetsförlagda utbildningen komma att träffa patienter i utsatta situationer.

Det är inte givet att vårdstudenterna kommer att träffa patienter i utsatta situationer under varje verksamhetsförlagd del av utbildningen, men när de gör det så gör sig det aktuella skyddsintresset gällande med viss styrka. Samtidigt ska noteras att de verksamhetsförlagda delarna kan inledas tidigt under en utbildning och dessutom genomföras vid flera olika verksamheter. Det innebär att införandet av ett krav på belastningsregisterkontroll inför verksamhetsförlagd utbildning i vissa fall kan leda till många och täta kontroller, dvs. integritetsintrånget riskerar att bli betydande.

Hade det varit fråga om studenter som i övrigt inte alls belastningsregisterkontrolleras så hade mycket talat för att skyddsintresset är sådant att integritetsintrånget trots allt varit godtagbart. Det förslag om belastningsregisterkontroll inför antagning som vi lämnat i föregående kapitel medför emellertid att den som antagits till någon av de aktuella hälso- och sjukvårdsutbildningarna inte, vid antagnings-tillfället, förekommit i belastningsregistret för något sådant brott som med stor sannolikhet innebär att yrkeslegitimation kommer att nekas (dvs. de brott som en belastningsregisterkontroll inför verksamhetsförlagd utbildning skulle kunna omfatta). I nästa kapitel lämnar vi dessutom ytterligare förslag som innebär att en student på någon av de aktuella utbildningarna får avskiljas från utbildningen om hen förekommer i belastningsregistret avseende något sådant brott och att den domstol som dömer en student på en sådan utbildning för något sådant brott ska underrätta lärosätet om domen (se avsnitt 13.3.3 och 13.3.6). I regel kommer lärosätet alltså redan genom dessa förslag att få kännedom om eventuella relevanta domar som meddelas under utbildningen och kan då begära att studenten ska avskiljas. Det faktiska behovet av belastningsregisterkontroll även inför verksamhetsförlagda delar av de aktuella utbildningarna är därmed mycket begränsat.

Slutligen ska nämnas att det i våra direktiv, i samband med att frågan om belastningsregisterkontroll inför verksamhetsförlagd utbildning behandlas, särskilt lyfts att en ny läkarutbildning införs fr.o.m. hösten 2021. Den nya ordningen innebär att läkarutbildningen förlängs till sex år och att kravet på praktisk tjänstgöring för att få läkarlegitimation, den s.k. allmäntjänstgöringen, tas bort. Läkarnas specialiserings-tjänstgöring kommer i stället att inledas med en introduktionsdel

benämnd bastjänstgöring. Den nya ordningen innebär vidare att vissa av de mål/krav som tidigare ingått i allmäntjänstgöringen kan ingå redan i läkarutbildningen. Som redogjorts för i avsnitt 8.3 finns i dag möjlighet till belastningsregisterkontroll av en icke legitimerad läkare som ska anställas för allmäntjänstgöring. Det skulle därför kunna hävdas att ändringen av läkarutbildningen innebär att skälen för belastningsregisterkontroll inför verksamhetsförlagda delar av den utbildningen är särskilt starka.

Som vi precis redogjort för kommer vårt förslag om belastningsregisterkontroll vid antagning få till följd att läkarstudenter vid antagningstillfället inte förekommer i belastningsregistret för något sådant brott som en belastningsregisterkontroll inför verksamhetsförlagd utbildning skulle kunna omfatta. Skulle de därefter under utbildningen dömas för något sådant brott kommer de att kunna avskiljas. Till skillnad från både en eventuell kontroll inför verksamhetsförlagd utbildning och den kontroll som i dag kan göras inför anställning för allmäntjänstgöring innebär förslagen dessutom att lärosätena löpande kommer att kunna få kännedom om relevanta domar som meddelas mot studenterna, dvs. även under genomförandet av den verksamhetsförlagda utbildningen. Även med hänsyn tagen till den förändring som den nya läkarutbildningen innebär är det faktiska behovet av belastningsregisterkontroll inför verksamhetsförlagda delar av läkarutbildningen alltså mycket begränsat. En annan sak är att det, som också nämns i direktiven, kan finnas skäl att beakta nyordningen när behovet av ändringar i avskiljandereglererna ska övervägas (se kapitel 13).

Sammantaget innebär detta att det enligt vår mening inte finns tillräckliga skäl för att införa någon belastningsregisterkontroll inför verksamhetsförlagda delar inom de aktuella hälso- och sjukvårdsutbildningarna och alltså, i enlighet med vad som angetts i föregående avsnitt, inte heller inför verksamhetsförlagda delar inom några andra högskoleutbildningar utöver lärarutbildningen. Vi föreslår därför inte någon sådan reglering.

13 Avskiljande och disciplinära åtgärder vid högskoleutbildning

13.1 Inledning

Uppdraget

I vårt uppdrag ingår att se över regleringen om avskiljande av studenter inom statliga universitet och högskolor. I detta ingår att vi, enligt kommittédirektiven, ska föreslå ökade möjligheter att avskilja en student även i fall när det inte bedöms finnas en påtaglig risk för att studenten kan komma att skada en annan person eller värdefull egendom under utbildningen.

Som bakgrund till denna del av uppdraget anges i direktiven att det uppmärksammats flera fall som rör studenter vid läkarutbildningar som begått allvarliga brott, vilket dels har skadat allmänhetens förtroende för studenten i dennes framtida yrkesroll, dels har inneburit oro för lärare och studenter på den aktuella utbildningen. Detta har föranlett att såväl lärosäten som fackförbund och Justitiekanslern (JK) efterlyst att avskiljande behöver ses över i ett bredare perspektiv. I direktiven anges att det främst är allvarlig brottslighet som berörts i debatten, men att även psykisk störning, missbruk och andra omständigheter bör inkluderas i översynen.

I direktiven lyfts också särskilt de förhållanden som fått JK att föreslå att antagning och avskiljande ska bli föremål för en mer heltäckande utredning. Dessa förhållanden är dels att det i dag saknas möjlighet att avskilja studenter som inte kan slutföra sin utbildning eftersom de nekas verksamhetsförlagd utbildning på grund av tidigare brottslighet, och dels att det inte heller finns möjlighet att avskilja studenter i de fall då det går att förutse att Socialstyrelsen inte kommer att utfärda yrkeslegitimation för studenten efter examen. Båda dessa situationer leder till att studenten kommer att genomgå utbildningen utan

att i slutändan uppfylla kraven för examen eller kunna utöva yrket, samtidigt som lärosätet har kvar utbildningsansvaret för studenten.

Vårt uppdrag innebär även att vi ska kartlägga och identifiera om det finns ytterligare omständigheter som antingen bör utgöra grund för avskiljande, men under en begränsad tid, eller avstängning under en längre tid än sex månader. Det har sin bakgrund i att flera lärosäten, enligt direktiven, anser att skillnaden mellan disciplinreglerna och avskiljandereglererna är stora. Som kommer att framgå i kapitlet hör denna del av uppdraget ihop med uppdraget att föreslå ökade möjligheter att avskilja en student när det inte bedöms finnas en påtaglig risk för skada. Ökar möjligheterna att avskilja studenter tills vidare så kan det samtidigt innebära att behovet av tidsbegränsade avskiljanden eller längre avstängningar minskar.

Vi ska slutligen också ta ställning till om förslagen om avskiljande bör begränsas till vissa högskoleutbildningar eller om de ska gälla samtliga högskoleutbildningar.

Kapitlets struktur

I detta kapitel redogör vi inledningsvis kort för studentens rätt till sin studieplats. Därefter lämnar vi förslag om att det ska införas två nya avskiljandegrunder: En som i princip motsvarar det tidigare lämnade förslaget om nekad antagning på grund av förekomst i belastningsregistret (se kapitel 11) och en som möjliggör avskiljande av studenter som genom sitt uppträdande visat sig uppenbart olämpliga att fortsätta sina studier. Vi redogör också för vissa tillämpningsfrågor i relation till nuvarande avskiljandegrunder samt lämnar ett förslag om viss utvidgning av en av grunderna för att vidta disciplinära åtgärder. Slutligen redogör vi för våra bedömningar gällande sekretess och data-skydd.

13.2 Studentens rätt till sin studieplats

I regeringsformens kapitel om grundläggande fri- och rättigheter finns en bestämmelse om utbildning. I 2 kap. 18 § första stycket anges att alla barn som omfattas av den allmänna skolplikten har rätt till kostnadsfri grundläggande utbildning i allmän skola och att det allmänna också ska svara för att högre utbildning finns. Den del av

bestämmelsen som gäller högre utbildning innebär emellertid inte någon ovillkorlig rätt för den enskilde till högre utbildning. I stället angavs vid bestämmelsens införande att det för sådan utbildning även fortsättningsvis ska kunna ställas villkor i form av t.ex. krav på behörighet eller lämplighet (Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor, prop. 1993/94:117, s. 52).

Även det första tilläggsprotokollet till Europakonventionen, som är bindande för Sverige, innehåller en bestämmelse om rätt till undervisning. I första meningen i tilläggsprotokollets artikel 2 anges att ingen får förvägras rätten till undervisning. Bestämmelsen innebär en rätt att få tillträde till av myndigheterna organiserad undervisning och gäller såväl lägre som högre undervisning. Tillträdet till högre undervisning kan dock, till skillnad från till lägre undervisning, begränsas på olika vis – varje stat har stor frihet att bestämma hur urvalet ska ske. Det får dock inte röra sig om skäl som kan anses ovidkommande, och de krav som uppställs måste vara objektiva och icke diskriminerande. På motsvarande sätt kan antas att avstängning från undervisning av disciplinära skäl kan tillåtas i större omfattning när det gäller högre undervisning, än då det är fråga om obligatorisk skolundervisning på lägre nivå (se Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, JUNO Version 5, s. 612 ff. med hänvisningar). I artikel 14.1 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna – till vilken inspiration hämtats från artikel 2 i det första tilläggsprotokollet till Europakonventionen – anges på motsvarande vis att var och en har rätt till utbildning och till tillträde till yrkesutbildning och fortbildning.

Även artikel 26.1 i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna innehåller en bestämmelse om att var och en har rätt till utbildning, och att den högre utbildningen ska vara öppen för alla med hänsyn till deras förmåga.

Som framgår ovan finns inte någon absolut rätt att fullfölja en utbildning på högskolenivå. De nämnda rättighetsstadgorna, och då särskilt bestämmelsen i Europakonventionen, visar emellertid att det utifrån ett rent rättighetsperspektiv måste finnas objektiva godtagbara och icke diskriminerande skäl för att avskilja en student.

Vid bedömningen av vilka krav som bör uppställas för att genom avskiljande ta ifrån en student dennes rätt till en beviljad studieplats är det enligt vår mening inte tillräckligt att endast utgå ifrån dessa minimikrav. Ett beslut om att avskilja en student från en påbörjad utbildning är, oavsett skälen för det, ett för den enskilde studenten

mycket ingripande beslut. Det innebär inte bara att studenten fråntas den rätt till utbildning som hen genom antagningen i praktiken har tillerkänts, studenten har dessutom i regel investerat tid, kraft och pengar i utbildningen. Beslutet kan även komma att påverka studentens hela framtida yrkesliv. Av dessa skäl måste ett beslut att avskilja en student från pågående utbildning – till skillnad från ett beslut att neka antagning – också anses innefatta en prövning av en civil rättighet enligt artikel 6.1 i Europakonventionen (se resonemanget i avsnitt 11.9).

Av de skäl som framförts ovan följer att det måste ställas mycket höga krav för att kunna avskilja en student från en utbildning som denne redan antagits till. Vi kommer i de följande avsnitten att behandla två situationer som dock är sådana att kraven kan vara uppfyllda. Dels när studenten på grund av brottslighet diskvalificerat sig från det yrke som utbildningen ska leda till och utbildningen därför förlorat mycket av sitt värde för studenten, dels när studenten under eller i anslutning till utbildningen uppträtt mycket klandervärt och på ett sätt som drabbar andra personer.

13.3 Avskiljande av studenter som förekommer i belastningsregistret

13.3.1 Det ska införas en ny avskiljandegrund som tar sikte på vissa studenter som förekommer i belastningsregistret

Utredningens förslag: Det ska införas en ny avskiljandegrund som motsvarar förslaget om nekad antagning på grund av förekomst i belastningsregistret. Det innebär att studenter på vissa lärarutbildningar och hälso- och sjukvårdsutbildningar ska kunna avskiljas om de förekommer i belastningsregistret avseende mord, dråp, grov misshandel, synnerligen grov misshandel, människorov, något av sexualbrotten i 6 kap. brottsbalken, grovt rån eller barnpornografibrott, om brottet lett till någon annan påföljd än böter.

Skälen för utredningens förslag: Som vi redogjort närmare för i avsnitt 4.9 har JK i ett beslut från 2011 efterlyst en samordning mellan de regler som gäller för antagning och avskiljande av studenter och de som gäller vid utfärdande av legitimation och beslut om anställning. Vi har i avsnitt 11.4 föreslagit att det, för att bli antagen till vissa

lärarutbildningar och hälso- och sjukvårdsutbildningar, ska krävas att den sökande inte förekommer i belastningsregistret avseende vissa brott. De utbildningar som omfattas av förslaget är enbart sådana där belastningsregisterkontroll även är en förutsättning för legitimation eller anställning efter slutförd utbildning. Förslaget innebär en mer enhetlig och förutsebar reglering genom att en samordning sker mellan de regler som gäller vid *antagning* till utbildningar som leder till yrken inom skolan och hälso- och sjukvården och de som gäller vid *anställning* inom skolan samt vid *utfärdande av yrkeslegitimation* inom hälso- och sjukvården.

När det gäller kraven för avskiljande på grund av brottslighet så gäller enligt den nuvarande regleringen att studenten måste ha gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet och att det till följd av denna brottslighet bedöms föreligga en påtaglig risk att studenten kan komma att skada annan person eller värdefull egendom under utbildningen (4 kap. 6 § högskolelagen [1992:1434] och 2 § förordningen [2007:989] om avskiljande av studenter från högskoleutbildning; fortsättningsvis avskiljandeförordningen). I förarbetena tydliggörs vad som avses med begreppet allvarlig brottslighet i detta sammanhang. Där anges att det ska vara fråga om våldsbrott eller grova narkotikabrott, för vilka utdömts eller för vilka normalt skulle ha följt ett fängelsestraff om minst ett år. Även allvarliga fall av grov skadegörelse samt allmänfarliga brott enligt 13 kap. brottsbalken, för vilka är stadgat minst ett års fängelse, ska anses som allvarlig brottslighet. Försök till sådana brott bör bedömas som lika allvarliga som fullbordade brott. I förarbetena anges vidare att en student som gjort sig skyldig till omfattande brottslighet av nämnt slag, där ingen enskild gärning ger minst ett års fängelse, kan bli föremål för avskiljande om gärningarna sammantagna föranleder fängelsestraff om minst ett år. Ett exempel kan vara att någon döms till ett långt fängelsestraff för flera allvarliga fall av misshandel, men ingen bedöms som grov misshandel, för vilket är stadgat minst ett års fängelse (Regeringens proposition 1986/87:100 med förslag till statsbudget för budgetåret 1987/88, bilaga 10 s. 206).

Vårt förslag om nekad antagning på grund av förekomst i belastningsregistret föreslås gälla för sökande som förekommer i registret avseende mord, dråp, grov misshandel, synnerligen grov misshandel, människorov, samtliga sexualbrott i 6 kap. brottsbalken, grovt rån och barnpornografibrott, om brotten lett till någon annan påföljd än böter (se avsnitt 11.6.4).

Den nuvarande avskiljandegrunden som tar sikte på allvarlig brottslighet omfattar alltså endast delvis samma brott som förslaget om att antagning ska nekas till vissa utbildningar om sökanden förekommer i belastningsregistret. Dessutom krävs enligt den befintliga avskiljandegrunden att det till följd av brottsligheten bedöms föreligga en påtaglig risk att studenten kan komma att skada annan person eller värdefull egendom under utbildningen. Något motsvarande krav finns inte i förslaget om nekad antagning på grund av förekomst i belastningsregistret, där det begångna brottet innebär ett absolut hinder mot antagning.

De skäl som föranlett förslaget om att antagning ska nekas till vissa utbildningar vid förekomst i belastningsregistret, dvs. intresset av enhetlighet och förutsebarhet, gör sig enligt vår mening gällande i lika stor utsträckning när en student på någon av dessa utbildningar döms för ett sådant brott som hade inneburit nekad antagning. Studenten i fråga kommer, om utbildningen slutförs, inte att kunna erhålla legitimation eller få anställning. Tvärtom är förutsättningarna för detta sannolikt sämre än om domen meddelats innan antagning, eftersom det begångna brottet kommer att ligga närmare i tiden för ansökan om legitimation eller anställning. Det finns därför goda skäl för att införa en ny grund för avskiljande av studenter som motsvarar förslaget om nekad antagning på grund av förekomst i belastningsregistret. Genom en sådan bestämmelse uppnås också så långt möjligt den av JK efterfrågade samordningen mellan de regler som gäller för antagning och avskiljande av studenter och de som gäller vid utfärdande av legitimation och beslut om anställning.

Vi föreslår alltså att det ska införas en ny grund för avskiljande som innebär att avskiljande kan ske när en student på en sådan utbildning som föreslås omfattas av kravet på belastningsregisterkontroll inför antagning förekommer i belastningsregistret för ett sådant brott som inneburit att antagning skulle ha nekats. Hur bestämmelsen närmare bör utformas och var den bör placeras återkommer vi till i kommande avsnitt.

I ett kommande avsnitt, 13.6, redogör vi även närmare för förhållandet mellan den föreslagna avskiljandegrunden och den befintliga avskiljandegrunden som tar sikte på allvarlig brottslighet. Av tydlighetsskäl bör emellertid redan här nämnas att den nu föreslagna grunden alltså kommer att träffa studenter som förekommer i belastningsregistret avseende vissa brott, medan den befintliga avskiljandegrunden

den träffar den som gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet. Eftersom uppgift om brott antecknas i belastningsregistret oavsett om brottmålsdomen har vunnit laga kraft eller inte, så kommer avskiljande på den nya grunden att kunna beslutas även om någon lagakraftvunnen dom inte föreligger.

När det gäller avskiljande på den befintliga grunden har Högskolans avskiljandenämnd däremot i regel ansett att det krävs att den brottmålsdom som ligger till grund för nämndens bedömning har vunnit laga kraft för att en student ska anses ha gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet. I en tämligen nyligen meddelad dom har Förvaltningsrätten i Stockholm emellertid gjort bedömningen att det i normalfallet inte är en rimlig uttolkning av lagstiftarens avsikt att begreppet gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet alltid förutsätter ett lagakraftvunnet avgörande. I stället ansåg domstolen att de överväganden och bedömningar som den allmänna domstol som senast har prövat målet har gjort i normalfallet ska ligga till grund för avskiljandenämndens och förvaltningsdomstolens prövning (förvaltningsrättens dom den 12 november 2019 i mål nr 21990-19). Detta skulle innebära att det inte föreligger någon skillnad mellan den föreslagna och den befintliga avskiljandegrunden i detta avseende – till dess frågan prövats av en överrätt får rättsläget dock betecknas som oklart.

13.3.2 Konsekvensen av ett beslut om avskiljande på den föreslagna grunden

Utredningens förslag: Ett beslut om avskiljande på den föreslagna grunden ska alltid innebära att studenten tills vidare inte får antas till eller fortsätta någon sådan lärarutbildning eller hälso- och sjukvårdsutbildning som omfattas av avskiljandegrunden.

Skälen för utredningens förslag: En student kan i dag avskiljas från utbildningen i fall då studenten lider av psykisk störning, missbrukar alkohol eller narkotika, eller har gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet, under förutsättning att det till följd av något sådant förhållande bedöms föreligga påtaglig risk att studenten kan komma att skada annan person eller värdefull egendom under utbildningen (4 kap. 6 § högskolelagen och 2 § avskiljandeförordningen). Följden av ett beslut om avskiljande enligt någon av dessa avskiljandegrunder framgår av

3 § avskiljandeförordningen. Enligt denna bestämmelse ska ett beslut om avskiljande alltid innebära att studenten tills vidare inte får fortsätta den pågående utbildningen och om inte avskiljandenämnden beslutar något annat innebär det dessutom att studenten tills vidare inte heller får antas till eller fortsätta annan utbildning av samma slag. Ett beslut om avskiljande kan också innebära att studenten tills vidare inte får antas till eller fortsätta någon annan högskoleutbildning, om det anges i beslutet.

Den nuvarande avskiljanderegleringen innebär att avskiljande kan ske från alla olika typer av högskoleutbildningar. Omständigheterna i det enskilda fallet kan dessutom variera mycket. Även om utgångspunkten är att ett beslut om avskiljande innebär att studenten tills vidare inte får antas till eller fortsätta annan utbildning av samma slag som den som hen har avskilts ifrån, är det därför naturligt att det lämnats till Högskolans avskiljandenämnd att avgöra i det enskilda fallet om följderna ska bli antingen mer begränsade eller mer omfattande (se prop. 1986/87:100, bilaga 10 s. 207).

Den här föreslagna avskiljandegrunden är däremot begränsad till vissa lärarutbildningar och hälso- och sjukvårdsutbildningar, och baseras enbart på att studenten förekommer i belastningsregistret för ett sådant brott som innebär att studenten inte bör studera på just någon sådan utbildning – i grunden eftersom denne i förlängningen på grund av brottet inte kommer ha möjlighet att erhålla legitimation eller få anställning inom det yrke som utbildningen ska leda till. För att upprätthålla den enhetlighet som eftersträvas bör ett beslut om avskiljande enligt den föreslagna grunden därför innebära att studenten tills vidare inte får antas till eller fortsätta någon sådan lärarutbildning eller hälso- och sjukvårdsutbildning som omfattas av avskiljandegrunden.

13.3.3 Regleringens utformning

Utredningens förslag: I högskolelagen ska det upplysas om att regeringen kan meddela föreskrifter om att en student tills vidare får avskiljas från utbildningar som avses i den föreslagna bestämmelsen om nekad antagning på grund av förekomst i belastningsregistret, i fall då studenten förekommer i belastningsregistret avseende sådana brott som avses i den bestämmelsen.

Förordningen om avskiljande av studenter från högskoleutbildning ska gälla även för den föreslagna avskiljandegrunden. Förordningen ska därför anpassas genom att det i bestämmelsen om möjligheterna till avskiljande införs en hänvisning till den nu föreslagna upplysningsbestämmelsen i högskolelagen, och genom att det införs en ny bestämmelse om innebörden av ett beslut om avskiljande enligt den föreslagna avskiljandegrunden.

Den befintliga bestämmelsen om avskiljande i högskolelagen ska ändras så att det framgår att det rör sig om en s.k. nödvändig upplysningsbestämmelse.

Skälen för utredningens förslag

En upplysningsbestämmelse ska införas i högskolelagen

En naturlig utgångspunkt är att regleringen av den nu föreslagna avskiljandegrunden bör följa den nuvarande lagtekniska strukturen, i den mån det inte finns skäl att avvika från denna. De nuvarande avskiljandegrunderna framgår av en bestämmelse i 4 kap. 6 § högskolelagen om att regeringen får meddela föreskrifter om att en student ska avskiljas under vissa i bestämmelsen angivna förutsättningar. På samma vis bör därför även den nu föreslagna avskiljandegrunden framgå av en sådan bestämmelse i högskolelagen, vilken lämpligen placeras i anslutning till den nuvarande bestämmelsen som en ny 4 kap. 6 b § (se förslaget i avsnitt 13.4.2 om att det även bör införas en ny 6 a §).

Som framgår är den befintliga bestämmelsen i 4 kap. 6 § utformad som ett bemyndigande till regeringen att meddela föreskrifter. Vi befinner oss emellertid inom det område där regeringen kan meddela föreskrifter med stöd av sin restkompetens (se prop. 1986/87:100, bil. 10 s. 209 f.), vilket innebär att riksdagen formellt inte kan bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter. Vad det egentligen rör sig om är därför en s.k. nödvändig upplysningsbestämmelse. Den nya bestämmelsen i 4 kap. 6 b § ska därför inte utformas som ett bemyndigande till regeringen, utan som en upplysningsbestämmelse. Dessutom bör motsvarande ändring göras även i den befintliga bestämmelsen i 6 §.

Att meddela föreskrifter om avskiljande är på grund av avskiljandets ingripande natur en uppgift som bör förbehållas regeringen. Vi

föreslår därför att det i den nya bestämmelsen i högskolelagen ska upplysas om att regeringen kan meddela föreskrifter om att en student tills vidare får avskiljas från utbildningar som avses i den föreslagna bestämmelsen om nekad antagning på grund av förekomst i belastningsregistret, i de fall då studenten förekommer i belastningsregistret avseende sådana brott som avses i den bestämmelsen. Det kan undantagsvis uppkomma situationer då det skulle framstå som orimligt att avskilja en student från utbildningen trots att hen förekommer i belastningsregistret avseende något av de angivna brotten. Det bör därför finnas ett visst utrymme att göra en lämplighetsbedömning i det enskilda fallet, något som framgår av att det i bestämmelsen anges att en student *får* avskiljas under angivna förutsättningar.

Enligt 4 kap. 7 § första stycket högskolelagen ska en för högskolan gemensam nämnd, dvs. Högskolans avskiljandenämnd, pröva frågor om avskiljande. Eftersom det enligt vår mening inte finns skäl för att något annat ska gälla för frågor om avskiljande enligt den nu föreslagna avskiljandegrunden behöver inga ändringar göras i den bestämmelsen.

Förordningen om avskiljande av studenter från högskoleutbildning ska gälla även för den föreslagna avskiljandegrunden

Som angetts bör regleringen av den nu föreslagna avskiljandegrunden så långt möjligt följa den nuvarande lagtekniska strukturen. Avskiljandeförordningen, som innehåller merparten av de materiella och processuella bestämmelserna om avskiljande av studenter, bör därför gälla även för den föreslagna avskiljandegrunden.

I 2 § avskiljandeförordningen anges att en student får avskiljas från högskoleutbildning under de villkor som anges i 4 kap. 6 § högskolelagen. För att den nya avskiljandegrunden ska omfattas av regleringen i förordningen krävs ett tillägg i bestämmelsen, så att det där även hänvisas till den föreslagna avskiljandegrunden i högskolelagen.

Ändringen i 2 § innebär att de befintliga bestämmelserna i förordningen om avskiljande av studenter från högskoleutbildning i övrigt blir tillämpliga även vid avskiljanden enligt den nya grunden. Eftersom vi i föregående avsnitt konstaterat att ett beslut om avskiljande enligt den föreslagna avskiljandegrunden alltid ska innebära att studenten tills vidare inte får antas till eller fortsätta någon sådan lärarutbildning eller hälso- och sjukvårdsutbildning som omfattas av avskiljandegrunden måste emellertid en särskild bestämmelse om detta

införas i avskiljandeförordningen, en ny 3 a §, samtidigt som det i den befintliga bestämmelsen om innebörden av ett beslut om avskiljande i 3 § förtydligas att denna avser avskiljanden enligt de villkor som anges i 4 kap. 6 § högskolelagen.

Förutom vad gäller bestämmelserna om omprövning och överklagande, vilka behandlas i följande avsnitt, finns det i övrigt inte skäl att göra ändringar i avskiljandeförordningen.

13.3.4 Omprövning

Utredningens förslag: Ett beslut om avskiljande enligt den föreslagna avskiljandegrunden ska omprövas utan krav på visst tidsintervall om den som beslutet avser begär det skriftligen. En särskild bestämmelse med den innebörden ska tas in i förordningen om avskiljande av studenter från högskoleutbildning. Det ska även föras in en hänvisning i 4 kap. 7 § fjärde stycket högskolelagen till 4 kap. 6 § samma lag.

Skälen för utredningens förslag: Vid handläggning av ärenden hos förvaltningsmyndigheter gäller förvaltningslagen (2017:900). I lagen finns bestämmelser om när en myndighet *får* respektive *ska* ändra ett beslut. Av bestämmelserna framgår att en myndighet får ändra ett beslut som den har meddelat som första instans om den anser att beslutet är felaktigt på grund av att det har tillkommit nya omständigheter eller av någon annan anledning. Ett beslut som till sin karaktär är gynnande för någon enskild part får dock ändras till den enskildes nackdel bara om 1. det framgår av beslutet eller de föreskrifter som det har grundats på att beslutet under vissa förutsättningar får återkallas, 2. tvingande säkerhetsskäl kräver att beslutet ändras omedelbart, eller 3. felaktigheten beror på att parten har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter (37 §). En myndighet ska ändra ett beslut som den har meddelat som första instans om 1. den anser att beslutet är uppenbart felaktigt i något väsentligt hänseende på grund av att det har tillkommit nya omständigheter eller av någon annan anledning, och 2. beslutet kan ändras snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part (38 §).

Det finns även bestämmelser om ändring av beslut i högskolelagen och avskiljandeförordningen. I dessa författningar används ut-

trycket omprövning av beslut vilket är ett annat sätt att uttrycka ändring av beslut. I 4 kap. 7 § fjärde stycket högskolelagen anges att ett beslut om avskiljande ska omprövas efter två år om den som har avskilts begär det. Vidare anges i 4 § första stycket avskiljandeförordningen att ett beslut om avskiljande som avses i 3 § ska omprövas tidigast två år efter det att beslutet meddelades, om den som beslutet avser begär det skriftligen. Av andra stycket framgår att vid en sådan omprövning gäller i tillämpliga delar bestämmelserna om avskiljande.

Bestämmelserna om omprövning i högskolelagen och avskiljandeförordningen avviker från regleringen i 37 och 38 §§ förvaltningslagen i två avseenden, dels uppställs ett krav att omprövning får ske först efter två år, dels uppställs ett krav att begäran om omprövning ska ske skriftligen. Av 4 § förvaltningslagen framgår att om en annan lag eller en förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från lagen ska den bestämmelsen tillämpas. Det innebär således att de särskilda bestämmelserna i högskolelagen och avskiljandeförordningen ska tillämpas vid handläggning av ärenden hos Högskolans avskiljandekommitté.

Det är enligt vår mening rimligt att även beslut om avskiljande enligt den nu föreslagna avskiljandegrunden ska kunna omprövas och att det för omprövning ska krävas en skriftlig begäran av den som beslutet avser. Ett beslut om avskiljande enligt den föreslagna avskiljandegrunden fattas dock på den grunden att studenten förekommer i belastningsregistret avseende vissa brott. Anteckningar i belastningsregistret gallras efter viss tid, men de tas också bort eller ändras om studenten överklagar en brottmålsdom och vinner framgång i överinstans – antingen genom att åtalet ogillas eller genom att brottsrubriceringen eller påföljden mildras. I den senare situationen är det inte rimligt att omprövning ska kunna ske tidigast två år efter det att beslutet meddelades. Enligt vår mening bör det i en sådan situation i stället finnas möjlighet att få avskiljandebeslutet omprövat omgående.

Vi anser därför att ett beslut om avskiljande enligt den föreslagna avskiljandegrunden bör kunna omprövas utan något krav på visst tidsintervall. Även om det finns bestämmelser om ändring av beslut i 37 och 38 §§ förvaltningslagen som kan vara tillämpliga i denna situation så anser vi att en sådan reglering av tydlighetsskäl bör framgå av ett nytt andra stycke i 4 § förordningen om avskiljande av studenter från högskoleutbildning. Det innebär att det nuvarande andra stycket blir ett nytt tredje stycke, vilket måste anpassas språkligt till att det

nu finns två olika typer av omprövningar. Vidare måste det tydliggöras att bestämmelsen i 4 kap. 7 § fjärde stycket högskolelagen inte är tillämplig i fråga om den nya avskiljandegrunden, utan gäller de befintliga avskiljandegrunderna i 4 kap. 6 § samma lag. Vi föreslår därför att det förs in en hänvisning i 4 kap. 7 § fjärde stycket högskolelagen till 4 kap. 6 § samma lag. Det kan noteras att vid införandet av den nu gällande förvaltningslagen togs begreppet omprövning bort ur den lagen. Som framgår ovan används begreppet omprövning dock fortfarande i de aktuella högskoleförfattningarna. Vi anser inte att det finns skäl att i detta sammanhang föreslå att begreppet ska tas bort.

Det bör nämnas att det är tänkbart att även ett avskiljande enligt den befintliga avskiljandegrunden som tar sikte på allvarlig brottslighet – som alltså inte kan omprövas förrän efter tidigast två år – kan beslutas utan att den brottmålsdom som ligger till grund för avskiljandet har vunnit laga kraft. Eftersom domar som inte vunnit laga kraft kan komma att ändras så kan detta uppfattas som en bristande överensstämmelse med de nu föreslagna bestämmelserna. Att tillåta omprövning av sådana beslut om avskiljande utan krav på visst tidsintervall är emellertid inte oproblematiskt. För övriga beslut om avskiljande enligt de nuvarande avskiljandegrunderna saknas nämligen skäl att frångå kravet på att minst två år ska ha förflutit. Det innebär inte bara att regelverket blir författningstekniskt komplicerat, man kan också tänka sig svårlösta situationer där avskiljandet t.ex. grundat sig på såväl psykisk störning som allvarlig brottslighet eller på flera brottmålsdomar och enbart någon av dessa inte vunnit laga kraft.

Av relevans är även att det inte är helt klarlagt om ett avskiljande enligt den befintliga grunden faktiskt kan grundas på en icke laga-kraftvunnen dom (se avsnitt 13.3.1). I praktiken tycks inte heller kravet på två års tidsintervall ha lett till någon sådan situation som skisserats ovan, dvs. där en student efter avskiljandet har frikänts från brottsanklagelserna men tvingats vänta på omprövning av avskiljandebeslutet. Sammantaget innebär detta att det enligt vår mening inte finns tillräckliga skäl för att föreslå någon ändring av kravet på två års tidsintervall vid avskiljanden på den befintliga grunden.

13.3.5 Överklagande

Utredningens förslag: Bestämmelserna om överklagande av beslut om avskiljande i högskolelagen och förordningen om avskiljande av studenter från högskoleutbildning ska gälla även i fråga om den nu föreslagna avskiljandegrunden.

Skälen för utredningens förslag: För beslut om avskiljande på den nu föreslagna grunden krävs endast att studenten förekommer i belastningsregistret för något av de aktuella brotten. Även om det finns ett visst utrymme för att göra en lämplighetsbedömning i det enskilda fallet (se avsnitt 13.3.3) innebär detta att prövningen enligt den nya avskiljandegrunden kommer att bli betydligt mindre komplicerad än prövningen av avskiljande enligt de nuvarande avskiljandegrunderna. På grund av den ingripande karaktären ett avskiljandebeslut har för den enskilde anser vi ändå att även avskiljandebeslut enligt den föreslagna avskiljandegrunden ska kunna överklagas.

I 4 kap. 7 § andra och tredje styckena högskolelagen finns grundläggande bestämmelser om överklagande av avskiljandebeslut. Av dessa följer att den för högskolan gemensamma nämndens beslut i avskiljandefrågor får överklagas till allmän förvaltningsdomstol av studenten respektive av högskolan samt att prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten. Dessa bestämmelser kompletteras av bestämmelser om överklagande i avskiljandeförordningen. Där anges att det i 40 § förvaltningslagen finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än slutliga beslut om avskiljande som avses i 3 § och beslut om interimistiskt avskiljande enligt 12 och 13 §§ får dock inte överklagas (20 §). Om ett beslut överklagas, är det anmälande lärosätet studentens motpart hos domstolen (21 §).

Enligt vår mening är den nuvarande ordningen för överklagande lämplig även för beslut om avskiljande enligt den föreslagna avskiljandegrunden. Vi föreslår därför att bestämmelserna i 4 kap. 7 § andra och tredje styckena högskolelagen samt 20 och 21 §§ förordningen om avskiljande av studenter från högskoleutbildning bör gälla även för denna avskiljandegrund.

Bestämmelserna i 4 kap. 7 § andra och tredje styckena högskolelagen blir tillämpliga utan några ytterligare författningsändringar. Eftersom vi i avsnitt 13.3.3 föreslagit att det ska införas en ny bestämmelse

i 3 a § avskiljandeförordningen om innebörden av ett beslut om avskiljande enligt den föreslagna avskiljandegrunden måste emellertid en hänvisning även till den bestämmelsen föras in i 20 § avskiljandeförordningen, för att förordningens bestämmelser om överklagande ska bli fullt ut tillämpliga även för den föreslagna avskiljandegrunden.

13.3.6 Lärosätena ska underrättas om domar som kan leda till avskiljande enligt den nya avskiljandegrunden

Utredningens förslag: Om en student på en utbildning som omfattas av den nya avskiljandegrunden döms för mord, dråp, grov misshandel, synnerligen grov misshandel, människorov, samtliga sexualbrott i 6 kap. brottsbalken, grovt rån eller barnpornografibrott till annan påföljd än böter, ska domstolen inom en vecka underrätta det universitet eller den högskola som tillhandahåller utbildningen om domen. Bestämmelsen ska placeras i en ny förordning om underrättelse till universitet och högskolor om domar i vissa brottmål.

Skälen för utredningens förslag: För att den i avsnitt 13.3.3 föreslagna avskiljandegrunden ska bli effektiv krävs att lärosätena, när en student på någon av de aktuella utbildningarna döms för ett sådant brott som kan innebära att avskiljandegrunden blir tillämplig, har goda möjligheter att få kännedom om detta.

Vi har i avsnitt 11.5 och 11.6.4 föreslagit att lärosätena ska få tillgång till uppgifter ur belastningsregistret om huruvida en enskild förekommer eller inte förekommer för brott mot 3 kap. 1, 2 eller 6 §, 4 kap. 1 §, 6 kap., 8 kap. 6 § eller 16 kap. 10 a § brottsbalken och som lett till annan påföljd än böter. Den tillgången är emellertid begränsad till att endast avse sökande som lärosätet ska kontrollera enligt den föreslagna bestämmelsen i 4 kap. 3 a § högskolelagen, dvs. sökande som ska erbjudas plats på sådana lärarutbildningar eller hälso- och sjukvårdsutbildningar där det för antagning kommer att krävas att man inte förekommer i belastningsregistret avseende nämnda brott. Den föreslagna bestämmelsen ger alltså inte någon möjlighet för lärosätena att under utbildningen kontrollera om studenterna döms för något brott som kan innebära att den nya avskiljandegrunden blir tillämplig.

Lärosätena har inte heller i övrigt någon möjlighet att på något systematiskt sätt få kännedom om att studenter på de aktuella utbildningarna begått något brott som kan föranleda avskiljande. Utan en sådan möjlighet kommer det att vara tillfälligheter som medför att de får kännedom om en dom, exempelvis genom medierapportering. En sådan ordning innebär att den nya avskiljandegrunden blir mindre effektiv och förutsebar, och att syftet med den därmed riskerar att förfelas.

En möjlig väg skulle kunna vara att låta lärosätena få tillgång till nämnda uppgifter ur belastningsregistret även under utbildningarna. En sådan lösning skulle emellertid kräva att lärosätena gör regelbundna kontroller av samtliga studenter på de aktuella utbildningarna, något som skulle innebära ett långt större integritetsintrång än vad som kan anses motiverat.

Ett annat alternativ är att införa en skyldighet för den dömande domstolen att underrätta det lärosäte som tillhandahåller utbildningen om domen. Liknande underrättelseskyldigheter för domstolarna finns redan i ett stort antal författningar, exempelvis beträffande vissa domar mot legitimerade lärare och förskollärare i 1 § förordningen (2011:278) om underrättelse till Statens skolinspektion om domar i vissa brottmål och beträffande vissa domar mot den som innehar legitimation för hälso- och sjukvårdsyrke i 1 § förordningen (1982:117) om underrättelse till Inspektionen för vård och omsorg och Socialstyrelsen om domar i vissa brottmål. Genom en underrättelse från domstolen skulle lärosätena kunna få kännedom om relevanta domar som meddelas under utbildningen, utan att det behöver göras kontroller av samtliga studenter.

Även om detta alternativ inte innebär ett vattentätt system – för att kunna lämna underrättelse krävs att domstolen känner till att den dömde är student på en sådan utbildning som omfattas av bestämmelsen – så är en sådan lösning enligt vår mening klart att föredra. Den ger goda förutsättningar för att den nya avskiljandegrunden ska fungera effektivt och förutsebart, samtidigt som den innebär ett avsevärt mindre integritetsintrång än att låta lärosätena få tillgång till nämnda uppgifter ur belastningsregistret även under utbildningarna. Vid bedömningen av integritetsaspekterna kan inte heller bortses från att om den nya avskiljandegrunden kan förväntas fungera effektivt minskar behoven av en särskild belastningsregisterkontroll inför verksamhetsförslag utbildning inom hälso- och sjukvården (se kapitel 12).

Vårt förslag är alltså att det ska föreskrivas att om en student på en utbildning som omfattas av den nya avskiljandegrunden döms för brott mot 3 kap. 1, 2 eller 6 §, 4 kap. 1 §, 6 kap., 8 kap. 6 § eller 16 kap. 10 a § brottsbalken till annan påföljd än böter, ska domstolen underätta det universitet eller den högskola som tillhandahåller utbildningen om domen. Domstolens underrättelseskyldighet ska gälla uppgiften att domen har meddelats och mot vem, och inte eventuella sekretessbelagda delar av domen, som särskilda bilagor med uppgift om målsägandens namn. Underrättelsen bör, liksom vad gäller domar mot legitimerade lärare och den som innehar legitimation för ett hälso- och sjukvårdsyrke, lämnas inom en vecka från det att domen meddelats. Den föreslagna bestämmelsen förs lämpligen in i en ny förordning om underrättelse till universitet och högskolor om domar i vissa brottmål.

Enligt vår mening är det inte aktuellt att även införa en motsvarande underrättelseskyldighet kopplad till den befintliga avskiljandegrunden som tar sikte på allvarlig brottslighet. Till skillnad från vad som gäller för den nu föreslagna avskiljandegrunden finns inte någon strikt avgränsning av vilka brott som kan utgöra ”allvarlig brottslighet” (se avsnitt 13.3.1) och den begångna brottsligheten är inte heller i sig tillräcklig för att ett avskiljande ska ske. Eftersom den nuvarande grunden gäller samtliga högskoleutbildningar skulle en sådan underrättelseskyldighet dessutom bli betydligt mer omfattande.

Det kan slutligen noteras att Högskolans avskiljandenämnd enligt dagens reglering har möjlighet att få ut uppgifter ur belastningsregistret om brott som lett till någon annan påföljd än penningböter, i fråga om den som nämnden överväger att avskilja från högskoleutbildning (11 § första stycket 2 förordningen (1999:1134) om belastningsregister).

13.3.7 Avskiljande av studenter som nekas verksamhetsförlagd utbildning eller som kommer att nekas legitimation

Utredningens bedömning: Det finns inte behov av att införa någon avskiljandegrund som särskilt tar sikte på studenter som nekas verksamhetsförlagd utbildning på grund av tidigare brottslighet eller som sannolikt kommer att nekas yrkeslegitimation av Socialstyrelsen.

Skälen för utredningens bedömning: I våra direktiv lyfts särskilt att det i dag saknas möjlighet att avskilja studenter som inte kan slutföra sin utbildning eftersom de nekas verksamhetsförlagd utbildning på grund av tidigare brottslighet och att det inte heller finns möjlighet att avskilja studenter i de fall då det går att förutse att Socialstyrelsen inte kommer att utfärda legitimation för studenten för det aktuella yrket. Det anges också att detta leder till att studenten kommer att genomgå utbildningen utan att i slutändan uppfylla kraven för examen eller kunna utöva yrket, samtidigt som lärosätet har kvar utbildningsansvaret för studenten.

Det kan finnas flera skäl till att Socialstyrelsen inte utfärdar legitimation, framför allt att sökanden gjort sig skyldig till ett allvarligt brott, är grovt oskicklig eller på annat sätt visat sig uppenbart olämplig att utöva yrket (4 kap. 1 § och 8 kap. 3 § patientsäkerhetslagen [2010:659]). En student som är grovt oskicklig eller annars uppenbart olämplig att utöva yrket bör emellertid i normalfallet inte kunna genomgå en hel utbildning – en sådan student kommer i stället att underkännas av lärosätet. Detta gäller även läkarstudenter som genomför utbildning inom ramen för den nya läkarutbildningen (se vidare kapitel 12). Vad som nu är av intresse är därför främst de fall då det går att förutse att Socialstyrelsen inte kommer att utfärda legitimation på den grunden att studenten gjort sig skyldig till ett allvarligt brott som är ägnat att påverka förtroendet för honom eller henne.

Att studenter nekas verksamhetsförlagd utbildning på grund av tidigare brottslighet kan förekomma inom lärarutbildningarna eftersom det finns en författningsreglerad belastningsregisterkontroll inför verksamhetsförlagda delar av dessa utbildningar. Samma situation kan även uppkomma inom hälso- och sjukvårdsutbildningar där verksamhetsförlagd utbildning genomförs i regionernas verksamhet, om det på annat sätt kommer till regionens kännedom att en student har begått ett allvarligt brott. De fall rörande studenter som begått brott som har uppmärksamrats rör exempelvis till allra största del studenter vid läkar- och sjuksköterskeutbildningar.

Det förslag vi tidigare lämnat om nekad antagning på grund av förekomst i belastningsregistret gäller både lärarutbildningar och de hälso- och sjukvårdsutbildningar som främst uppmärksammas i samband med att studenter har begått allvarliga brott (se avsnitt 11:4, 11.6.2 och 11.6.3). Förslaget innebär att sökande som begått vissa allvarliga brott inte längre kommer att antas till dessa utbildningar. Dessutom

innebär den nu föreslagna avskiljandegrunden att även studenter på dessa utbildningar som döms för sådana brott under utbildningen kan avskiljas. Sammantaget betyder detta att i vart fall merparten av de studenter som begått sådana brott att de kan förväntas bli nekade verksamhetsförlagd utbildning eller yrkeslegitimation antingen inte ens kommer att antas eller kommer att kunna avskiljas från sin utbildning. Det finns därför inte tillräckliga skäl för att vid sidan av de redan lämnade förslagen införa en ytterligare avskiljandegrund som särskilt skulle ta sikte på studenter som nekas verksamhetsförlagd utbildning på grund av tidigare brottslighet eller som sannolikt kommer att nekas yrkeslegitimation av Socialstyrelsen.

13.4 Avskiljande av studenter som visat sig uppenbart olämpliga

13.4.1 Det ska införas en ytterligare avskiljandegrund som avser en students klandervärda uppträdande

Utredningens förslag: Det ska införas en ny avskiljandegrund som avser en students klandervärda uppträdande. Avskiljandegrunden ska gälla studenter på alla högskoleutbildningar.

Skälen för utredningens förslag

Inledning

Enligt våra utredningsdirektiv ska vi föreslå ökade möjligheter att avskilja en student även i fall när det inte finns en påtaglig risk för att studenten kan komma att skada en annan person eller värdefull egendom under utbildningen. Det har vi gjort genom förslaget i föregående avsnitt om en ny avskiljandegrund som tar sikte på studenter som förekommer i belastningsregistret. Det förslaget, liksom de överväganden som görs i det avsnittet, är emellertid begränsat till vissa utbildningar och rör endast avskiljande på grund av viss brottslighet.

I vårt uppdrag ligger att vi ska göra en bredare översyn av avskiljandereglererna än så. I direktiven lyfts bl.a. att flera lärosäten och andra intressenter har anfört att möjligheterna för avskiljande behöver breddas så att även uppenbart olämpliga studenter kan avskiljas från hög-

skoleutbildning tills vidare. Det handlar bl.a. om att öka tryggheten för studenter och lärare i högskolan i de fall de utsätts för trakasserier och hot av studenter och då disciplinära åtgärder inte bedöms kunna vidtas. Som anges i direktiven har främst allvarlig brottslighet berörts i debatten, men även psykisk störning, missbruk och andra omständigheter bör inkluderas i översynen.

Behovet av en ny generell tillämplig avskiljandegrund

En student kan i dag avskiljas från utbildningen i fall då studenten lider av psykisk störning, missbrukar alkohol eller narkotika, eller har gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet, under förutsättning att det till följd av något sådant förhållande bedöms föreligga påtaglig risk att studenten kan komma att skada annan person eller värdefull egendom under utbildningen (4 kap. 6 § högskolelagen och 2 § avskiljandeförordningen). Dessa krav för avskiljande innebär att en student som enbart betar sig i hög grad opassande eller störande inte kan avskiljas.

När utredningen har inhämtat synpunkter från universitet och högskolor – främst genom Sveriges universitets- och högskoleförbund – har den bild som ges i direktiven bekräftats. Lärosätena menar att det finns ett behov av att i vissa fall kunna avskilja studenter även när förutsättningar enligt dagens reglering inte föreligger. Vad det handlar om är studenter som på olika sätt utsätter medstudenter och andra som de kommer i kontakt med genom utbildningen för oacceptabla beteenden eller som på annat vis allvarligt stör eller förhindrar verksamheten vid lärosätet. När det gäller handlingar som riktar sig mot personer som studenten kommer i kontakt med kan det röra sig om allt ifrån handlingar som kan utgöra brott, såsom hot och våld som inte är tillräckligt allvarligt för att nuvarande avskiljandegrund ska bli tillämplig, till trakasserier i form av t.ex. upprepade e-postmeddelanden med kränkande eller annars opassande innehåll. När det gäller agerande som allvarligt stör eller förhindrar verksamheten så behöver det inte nödvändigtvis vara fråga om handlingar som riktar sig mot någon särskild person, utan det kan också vara fråga om exempelvis sådan upprepade misskötsel i högskolans bibliotek eller laboratorium, eller ständigt störande av undervisningen, som förstör andra studenter möjligheter att tillgodogöra sig sin utbildning.

Även om det i dag inte är möjligt att avskilja studenter i dessa fall, så kan ofta disciplinära åtgärder vidtas. Studenten kan då meddelas en varning eller stängas av i upp till sex månader (10 kap. 1 och 2 §§ högskoleförordningen [1993:100]). Det är viktigt att betona att dessa regler i de flesta fall är fullt tillräckliga – efter en varning eller avstängning så sköter sig vanligtvis studenten utan anmärkning. Det är alltså enbart i de allvarligaste fallen som lärosätena menar att det finns ett behov av att kunna avskilja, dvs. inte bara stänga av, en student.

Exempel på sådana fall kan hämtas ur praxis. Ett fall rör en student som stängts av i sex månader efter att vid två tillfällen ha uppträtt hotfullt gentemot övriga studenter och personal på högskolan; vid det andra tillfället tycks en kniv ha använts (Kammarrätten i Stockholms dom den 22 april 2009 i mål 2544-08). Ett annat fall rör en student som efter att redan ha varit avstängd i sex månader på nytt stängdes av i sex månader efter att åter ha stört verksamheten vid universitetet genom liknande beteende (Kammarrätten i Stockholms dom den 10 juni 2019 i mål 3408-19). Ytterligare ett fall rör en student som under mindre än ett års tid först stängts av i sex veckor för att ha stört verksamheten, därefter på nytt stängts av i tolv veckor för att åter ha stört verksamheten och slutligen stängts av i sex månader efter att ännu en gång ha stört verksamheten (Kammarrätten i Sundsvalls domar den 30 december 2019 i mål 2369-19 och 3168-19 samt samma kammarrätts dom den 9 november 2020 i mål 1381-20).

Även om det kan vara fråga om olika beteenden, som är svåra att sätta en gemensam beteckning på, så kan de fall som avses sammanfattningsvis sägas ha det gemensamt att de rör studenter som uppträder mycket klandervärt och på ett sätt som drabbar andra personer.

Behovet av att kunna avskilja en student som uppträder klandervärt är tillräckligt för att införa en ny avskiljandegrund

Som vi tidigare konstaterat så är ett beslut om avskiljande mycket ingripande för den enskilde, som bl.a. fråntas den rätt till utbildning som hen genom antagningen i praktiken har tillerkänts. Det måste därför ställas mycket höga krav för att kunna avskilja en student tills vidare (se vidare avsnitt 13.2). Att lärosätena pekar på ett behov av att kunna avskilja en student på grund av dennes olämpliga uppträdande är därför inte nödvändigtvis tillräckligt.

I de fall som nu avses är det emellertid så att studenten inte bara agerar mycket klandervärt, utan även på ett sätt som drabbar andra personer. I vissa fall är det andra studenter som är direkt utsatta, exempelvis genom våld, hot eller trakasserier. I andra fall påverkas andra studenter indirekt, genom att utbildningen eller verksamheten störs eller genom att deras lärare eller annan personal blir utsatta för våld, hot eller trakasserier. Om det inte finns grund för avskiljande i dessa fall riskerar det alltså att gå ut över andra personer, och då särskilt över andra studenter och deras rätt till en utbildning av hög kvalitet (jfr 1 kap. 4 § första stycket högskolelagen).

Vi gör därför bedömningen att det finns ett sådant behov av att, i de allvarligaste fallen, kunna avskilja vissa studenter som uppträder mycket klandervärt att det bör införas en ny avskiljandegrund som tar sikte på dessa fall. För avskiljande enligt den nya grunden ska inte ställas krav på att det bedöms föreligga en påtaglig risk för att studenten kan komma att skada annan person eller egendom under utbildningen.

Det är emellertid enbart när uppträdandet har en koppling till studierna eller studielivet som det, direkt eller indirekt, drabbar andra studenter. Att en student helt vid sidan av sina studier eller studielivet betar sig klandervärt kan därför inte vara skäl för avskiljande i andra fall än när det till följd därav, i enlighet med nuvarande avskiljandereglering, bedöms föreligga påtaglig risk att studenten kan komma att skada annan person eller värdefull egendom under utbildningen. Det ska dock framhållas att studielivet, i nu anförd mening, måste ges en relativ vidsträckt innebörd för att uppnå avsett skydd för andra studenter. Förutom uppträdande i sammanhang som är direkt kopplade till studierna, exempelvis under undervisning, verksamhetsförlagd utbildning eller examination, bör den nya avskiljandegrunden därför träffa uppträdanden som sker i andra sammanhang med koppling till studierna. Det kan exempelvis röra sig om situationer då studenten befinner sig i lärosätets lokaler utanför den schemalagda undervisningen eller om kontakter per telefon eller e-post med andra studenter eller lärare och annan personal, såväl vid lärosätet som där verksamhetsförlagd utbildning genomförs eller har genomförts.

Det finns skäl att framhålla att den nu föreslagna avskiljandegrunden inte kan avse vare sig studentens studieförmåga eller lämplighet för det yrke som utbildningen förväntas leda till. Att en student är oförmögen att med godkänt resultat genomföra en utbildning eller

framstår som olämplig för ett visst yrke är inte i sig klandervärt och det påverkar inte heller någon annan student.

Hur den nya bestämmelsen bör utformas och var den bör placeras återkommer vi till i kommande avsnitt.

Det finns inte skäl att utöka möjligheterna att avskilja studenter som lider av psykisk störning eller som missbrukar

I vårt uppdrag ingår även att bedöma om möjligheterna att avskilja studenter som lider av psykisk störning eller som missbrukar alkohol eller narkotika bör utökas. Som framgått kan sådana studenter i dag avskiljas från utbildningen under förutsättning att det till följd av störningen eller missbruket bedöms föreligga påtaglig risk att studenten kan komma att skada annan person eller värdefull egendom under utbildningen (4 kap. 6 § högskolelagen och 2 § avskiljandeförordningen).

Den ovan föreslagna avskiljandegrunden tar sikte på studenter som uppträder mycket klandervärt. Sådant uppträdande torde många gånger kunna förklaras av förekomsten av psykisk störning eller missbruk. På så vis kan den föreslagna avskiljandegrunden indirekt sägas innebära att möjligheterna att avskilja personer som lider av psykisk störning eller som missbrukar utökas. Något behov av att vid sidan av detta utöka möjligheterna till avskiljande på ett sätt som mer direkt tar sikte på förekomsten av psykisk störning eller missbruk har inte framkommit under utredningen.

13.4.2 Regleringens utformning

Utredningens förslag: I högskolelagen ska det upplysas om att regeringen kan meddela föreskrifter om att en student tills vidare ska avskiljas från utbildningen i fall då studenten genom särskilt klandervärt uppträdande, under eller i anslutning till utbildningen, visat sig uppenbart olämplig att fortsätta sina studier. Det ska även föras in en hänvisning i 4 kap. 7 § fjärde stycket högskolelagen till den nya upplysningsbestämmelsen, liksom i 16 § officersförordningen.

Förordningen om avskiljande av studenter från högskoleutbildning ska gälla även för den föreslagna avskiljandegrunden. Förordningen ska därför anpassas genom att det i bestämmelserna om möjligheterna till avskiljande och om innebörden av ett beslut om avskiljande införs hänvisningar till den nu föreslagna upplysningsbestämmelsen i högskolelagen.

Skälen för utredningens förslag

En upplysningsbestämmelse ska införas i högskolelagen

En naturlig utgångspunkt är, även vad gäller den nu föreslagna avskiljandegrunden, att regleringen bör följa den nuvarande lagtekniska strukturen i den mån det inte finns skäl att avvika från denna. Som framgått utgår de nuvarande avskiljandegrunderna ifrån en bestämmelse i 4 kap. 6 § högskolelagen om att regeringen får meddela föreskrifter om att en student får avskiljas under vissa i bestämmelsen angivna förutsättningar.

Beslut om avskiljande på den föreslagna grunden kommer, liksom beslut på de nuvarande grunderna, att kunna ske från alla olika typer av utbildningar. Den nya grunden är emellertid avsedd att träffa andra fall än de som regleras i de nuvarande och det ska för avskiljande inte heller krävas att det bedöms föreligga en påtaglig risk för att studenten kan komma att skada annan person eller egendom under utbildningen. Den föreslagna grunden bör därför regleras separat från de nuvarande och utgå ifrån en motsvarande bestämmelse som placeras i en ny 4 kap. 6 a §. Som följer av förslagen i avsnitt 13.3.3 ska denna inte utformas som ett bemyndigande utan som en upplysningsbestämmelse.

Den föreslagna placeringen får till följd att bestämmelserna i 4 kap. 7 § första till tredje styckena högskolelagen, om att en för högskolan gemensam nämnd (Högskolans avskiljandenämnd) ska pröva frågor om avskiljande och om överklagande av nämndens beslut i avskiljandefrågor, blir tillämpliga även vad gäller avskiljanden enligt den nya avskiljandegrunden. I avsnitt 13.3.4 har vi emellertid föreslagit att det i bestämmelsen i 4 kap. 7 § fjärde stycket högskolelagen, som innebär att omprövning av avskiljandebeslut får ske först efter två år, ska införas en hänvisning till 4 kap. 6 §. Eftersom samma begränsning av möjligheterna till omprövning bör gälla även beslut om avskiljanden enligt den nu föreslagna grunden, måste den föreslagna hänvisningen

även avse den nya bestämmelsen i 4 kap. 6 a §. En liknande följdändring måste även göras i 16 § officersförordningen (2007:1268).

Utformningen av bestämmelsen i högskolelagen

Den föreslagna avskiljandegrunden ska, i enlighet med vad som angetts i föregående avsnitt, avse studenter som, kopplat till studierna eller studielivet, uppträder mycket klandervärt. Frågan är vilken utformning den nya bestämmelsen i 4 kap. 6 a § högskolelagen ska ges för att träffa de avsedda fallen, men inte några andra.

Till att börja med bör bestämmelsen avgränsas på så vis att den endast träffar studentens *uppträdande*. På så vis markeras att det är studentens faktiska beteende som ska bedömas och att exempelvis dennes studieförmåga aldrig kan omfattas av bedömningen. Eftersom det endast är uppträdande kopplat till studierna eller studielivet, i en relativt vidsträckt mening (se föregående avsnitt), som ska omfattas bör bestämmelsen dessutom begränsas till att träffa studentens uppträdande *under eller i anslutning till utbildningen*.

Det är endast vissa typer av mycket klandervärt uppträdande som ska träffas. Det kan röra sig om en mängd olika beteenden som är svåra att sätta en gemensam beteckning på; det kan både vara fråga om handlingar som riktar sig mot personer som studenten kommer i kontakt med genom utbildningen och om annat allvarligt ordningsstörande beteende. Vad som är gemensamt för sådant uppträdande som avses är dock att det är fråga om ett agerande som klart bryter mot allmänt rådande normer. Det kan vara fråga om handlingar som kan utgöra brott men också om exempelvis de allvarligaste fallen av sådana andra förseelser som normalt leder till disciplinära åtgärder. Detta markeras lämpligen genom att det ställs krav på att studentens uppträdande ska vara *särskilt klandervärt* för att bestämmelsen ska kunna tillämpas.

Att studentens uppträdande kan anses särskilt klandervärt bör emellertid inte i sig vara tillräckligt för att studenten ska kunna avskiljas. Som angetts syftar avskiljandegrunden till att möjliggöra avskiljande i fall då studentens fortsatta deltagande i utbildningen annars skulle riskera att gå ut över andra personer, och då särskilt över andra studenter och deras rätt till en utbildning av hög kvalitet. När det gäller särskilt klandervärt uppträdande i form av handlingar som kan utgöra brott är det alltså företrädesvis handlingar som innebär att hot

eller våld riktas mot nämnda personkrets som ska kunna leda till avskiljande, medan t.ex. handlingar som har karaktären av förmögenhetsbrott i regel inte bör kunna leda till avskiljande annat än om de sker i sådan omfattning och på sådant vis att de blir ett allvarligt störningsmoment för de andra studenterna.

När det gäller särskilt klandervärt uppträdande i övrigt är det, av samma skäl, främst de allvarligaste fallen av sådana andra förseelser som normalt leder till disciplinära åtgärder som ska kunna leda till avskiljande. Det kan handla om studenter som gång på gång allvarligt stör eller hindrar undervisning, prov eller annan verksamhet och som inte låter sig tillrättavisas, som vid ett stort antal tillfällen skickar e-post till medstudenter eller lärare med kränkande eller annars opassande innehåll, eller som på andra sätt utsätter andra studenter eller arbetstagare vid högskolan för förföljelser, trakasserier eller sexuella trakasserier.

Det är inte möjligt att ge någon uttömmande uppräkningslista av allt tänkbart uppträdande av detta slag. Gemensamt för de former av uppträdanden som avses kan emellertid sägas vara att de, vilket också är anledningen till att avskiljande ska kunna ske, leder till slutsatsen att studenten är *olämplig att fortsätta sina studier*. Att på så vis koppla bedömningen till studentens lämplighet att fortsätta sina studier innebär dessutom att studentens lämplighet för det yrke som utbildningen förväntas leda till inte omfattas av avskiljandegrunden.

Som framhållits är det endast de allvarligaste fallen som ska omfattas av avskiljandegrunden. Det är naturligt att det vid den bedömningen ses som försvårande om det inte är första gången som studenten uppträder särskilt klandervärt. I de flesta fall bör alltså krävas att det rör sig om upprepat agerande, även om det kan förekomma förseelser som är sådana att studenten bör avskiljas redan efter ett tillfälle. Ett exempel på det senare skulle kunna vara en allvarlig hotsituation där hotet förstärkts genom vapen eller annat tillhugge, som ändå inte motsvarar ett sådant straffvärde att den befintliga bestämmelsen om avskiljande på grund av allvarlig brottslighet aktualiseras. För att tydligt markera den restriktivitet som ska gälla bör det därför slutligen krävas att studenten inte bara visat sig olämplig, utan *uppenbart* olämplig.

Vi föreslår alltså att det, genom en ny 4 kap. 6 a §, förs in en bestämmelse i högskolelagen som tillåter regeringen att meddela föreskrifter om att en student tills vidare ska avskiljas från utbildningen i de fall då studenten genom särskilt klandervärt uppträdande, under

eller i anslutning till utbildningen, visat sig uppenbart olämplig att fortsätta sina studier.

Förordningen om avskiljande av studenter från högskoleutbildning ska gälla även för den föreslagna avskiljandegrunden

Som angetts bör regleringen av den nu föreslagna avskiljandegrunden så långt möjligt följa den nuvarande lagtekniska strukturen. Avskiljandeförordningen, som innehåller merparten av de materiella och processuella bestämmelserna om avskiljande av studenter, bör därför gälla även för den föreslagna avskiljandegrunden.

I 2 § avskiljandeförordningen anges att en student får avskiljas från högskoleutbildning under de villkor som anges i 4 kap. 6 § högskolelagen. För att den nya avskiljandegrunden ska omfattas av regleringen i förordningen krävs ett tillägg i bestämmelsen, så att det där även hänvisas till den föreslagna avskiljandegrunden i högskolelagen.

Beslut om avskiljande enligt den nu föreslagna grunden kan ske från alla olika typer av utbildningar och omständigheterna i det enskilda fallet kan variera mycket. Liksom vad gäller beslut om avskiljande enligt de befintliga avskiljandegrunderna är det därför lämpligt att, i enlighet med 3 § avskiljandeförordningen, låta utgångspunkten vara att ett beslut om avskiljande – förutom att studenten inte får fortsätta den pågående utbildningen – innebär att studenten tills vidare inte får antas till eller fortsätta annan utbildning av samma slag, men att det lämnas till Högskolans avskiljandenämnd att avgöra i det enskilda fallet om följderna ska bli antingen mer begränsade eller mer omfattande. Eftersom vi i avsnitt 13.3.3 föreslagit att det i 3 § avskiljandeförordningen ska införas en hänvisning till 4 kap. 6 § högskolelagen behöver ett tillägg göras också i denna bestämmelse, så att det där även hänvisas till den föreslagna avskiljandegrunden i högskolelagen.

Det bör i sammanhanget uppmärksammas att det i ärenden om avskiljande på den nu föreslagna grunden blir fråga om en delvis annan typ av prövning än den som avskiljandenämnden gör i dag. Den befintliga avskiljandebestämmelsen utgår ifrån tre objektiva kriterier och vanligtvis finns det för bedömningen av dessa ett externt underlag i form av läkarutlåtanden eller brottmålsdomar, som dessutom ofta underlättar den riskbedömning som också ska göras. Något motsvarande underlag kommer däremot sällan att finnas beträffande studen-

tens påstådda uppträdande och olämplighet för högskolestudier. Detta innebär att det kommer ställas högre krav på lärosätenas utredningar, särskilt när studenten förnekar att hen uppträtt enligt vad som görs gällande, och att lärosätena i regel kommer att behöva lämna ett mer omfattande underlag till nämnden i dessa ärenden. Enligt vår bedömning medför det sagda emellertid inte något behov av ändringar i avskiljandeförordningen.

Inte heller beträffande omprövning, överklagande eller i övrigt finns det skäl att frångå vad som enligt avskiljandeförordningen gäller vid beslut om avskiljande på de befintliga grunderna. Några andra ändringar ska alltså inte göras i förordningen med anledning av att den kommer gälla även för den nya avskiljandegrunden.

13.5 De föreslagna avskiljandegrunderna innebär ingen otillåten dubbelbestraffning

Utredningens bedömning: Ett beslut om avskiljande på någon av de föreslagna avskiljandegrunderna innebär ingen otillåten dubbelbestraffning.

Skälen för utredningens bedömning

Den föreslagna avskiljandegrunden som tar sikte på särskilt klandervärt uppträdande

En förutsättning för att en student ska kunna avskiljas på den föreslagna grunden i 4 kap. 6 a § högskolelagen är att hen uppträtt särskilt klandervärt. I det ligger inget krav på att det måste vara fråga om ett brottsligt agerande. I vissa fall, exempelvis då det rör sig om handlingar som innebär att våld eller hot riktas mot andra studenter, lärare eller annan personal vid lärosätet, kan det klandervärda uppträdandet dock vara sådant att det kan utgöra brott. Det kan väcka frågan om ett beslut om avskiljande på den föreslagna grunden i vissa fall utgör otillåten s.k. dubbelbestraffning enligt artikel 4.1 i sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen. Enligt denna artikel får ingen lagföras eller straffas på nytt i en brottmålsrättegång i samma stat för ett brott för vilket hen redan blivit slutligt frikänd eller dömd

i enlighet med lagen och rättegångsordningen i denna stat. En motsvarande bestämmelse finns även i artikel 50 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna.

För att en konflikt ska uppstå med tilläggsprotokollets och rättighetsstadgans förbud mot dubbel lagföring och dubbla straff måste det röra sig om två skilda straffrättsliga förfaranden som avser samma konkreta omständigheter. Att ett förfarande nationellt inte klassificeras som ett straffrättsligt förfarande innebär inte att bestämmelserna inte kan vara tillämpliga. I stället har tre kriterier slagits fast för bedömningen av vad som kan anses utgöra ett straffrättsligt förfarande. Dessa avser 1. den rättsliga kvalificeringen av överträdelsen i nationell rätt, 2. överträdelsens art samt 3. sanktionens stränghet och natur. Kriterierna har tillämpats av såväl Europadomstolen som EU-domstolen vid tolkningen av förbudet mot dubbel lagföring och dubbla straff i tilläggsprotokollet respektive rättighetsstadgan. Vid en bedömning av det tredje kriteriet beaktas även syftet med den aktuella påföljden – utmärkande för straffrättsliga påföljder anses vara att deras främsta syfte är att bestraffa och avskräcka (se HFD 2015 ref. 20 och HFD 2015 ref. 31 med hänvisningar till relevant europa- och EU-rättslig praxis).

Att ett beslut om avskiljande på den föreslagna grunden kommer att karaktäriseras som ett förvaltningsrättsligt ingripande i svensk rätt är alltså något som ska vägas in i bedömningen, men är inte något som i sig utesluter att förfarandet vid tillämpning av tilläggsprotokollet och rättighetsstadgan ska anses vara straffrättsligt.

När det gäller kriteriet om överträdelsens art kan det, som framgått ovan, vara så att det klandervärda uppträdandet som möjliggör tillämpningen av den föreslagna avskiljandegrunden är sådant att det kan utgöra brott. Det är emellertid inte något krav, tvärtom är avsikten att avskiljandegrunden ska vara tillämplig även på klandervärt uppträdande som inte kan utgöra brott. Det lärosäte som i en anmälan till Högskolans avskiljandenämnd begär att en student ska avskiljas på den aktuella grunden behöver alltså inte vid angivandet av de omständigheter som görs gällande förhålla sig till några straffrättsliga brottsrekvisit. Avskiljandenämnden, eller vid ett överklagande förvaltningsdomstolen, har inte heller anledning att vid prövningen av ett sådant ärende göra en uttrycklig bedömning av om det aktuella uppträdandet innebär att studenten gjort sig skyldig till ett visst brott.

Dessutom ska framhållas att det inte är tillräckligt för avskiljande att en student i och för sig uppträtt särskilt klandervärt. För det krävs också att uppträdandet skett under eller i anslutning till utbildningen och, framför allt, att studenten genom uppträdandet visat sig uppenbart olämplig att fortsätta sina studier. Båda dessa krav är direkt kopplade till syftet med den nya avskiljandegrunden, dvs. att möjliggöra avskiljande i sådana fall där studentens fortsatta deltagande på utbildningen skulle riskera att gå ut över andra personer, och då särskilt över andra studenter och deras rätt till en utbildning av hög kvalitet. Det första kravet eftersom särskilt klandervärt uppträdande, brottsligt eller ej, i sig inte – i andra fall än som regleras genom den redan befintliga avskiljandegrunden – kan medföra att studentens fortsatta deltagande på utbildningen skulle riskera att drabba andra studenter. För detta krävs att det också finns en koppling mellan uppträdandet och studielivet.

En sådan koppling är emellertid inte tillräcklig. Det andra kravet innebär därför att det dessutom alltid måste göras en prövning i det enskilda fallet av studentens lämplighet för högskolestudier. Prövningen innefattar även en viss framåtsyftande bedömning. För att en student ska kunna anses uppenbart olämplig att fortsätta sina studier krävs att det inte framstår som osannolikt att studenten kommer fortsätta att uppträda på ett olämpligt sätt. Detta kan vara fallet om det tidigare agerandet av någon anledning framstår som en ren engångsföreteelse eller om studentens förutsättningar förändrats på något avgörande vis – exempelvis i form av att en viss psykisk problematik, som kan förklara studentens uppträdande, inte längre föreligger. Det bör också noteras att även om utgångspunkten är att ett beslut om avskiljande – förutom att studenten inte får fortsätta den pågående utbildningen – innebär att studenten tills vidare inte får antas till eller fortsätta annan utbildning av samma slag, så lämnas det till avskiljandekommittén att i det enskilda fallet avgöra om följderna ska bli mer begränsade eller mer omfattande.

Även om ett beslut om avskiljande från högskoleutbildning kan vara en mycket ingripande åtgärd så införs bestämmelsen om avskiljande vid särskilt klandervärt uppträdande alltså inte i syfte att bestraffa eller avskräcka. Avskiljandet syftar i stället till att möjliggöra för lärosätena att, i fall då andra mindre ingripande åtgärder inte är tillräckliga, skydda andra personer, och då särskilt andra studenter och deras rätt till en utbildning av hög kvalitet.

I de ovannämnda avgörandena konstaterar Högsta förvaltningsdomstolen att en administrativ åtgärd kan vara mycket ingripande för den enskilde utan att för den skull kunna karaktäriseras som en straffrättslig eller ens disciplinär sanktion. Domstolen konstaterar också att när den enskilde genom sitt handlande har visat sig olämplig att fortsatt inneha visst tillstånd eller att utöva sin frihet i visst avseende kan handlandet ibland vara av sådan karaktär att det också är kriminaliserat. Detta förhållande kan enligt domstolen inte i sig medföra att även det administrativa förfarandet ska betraktas som straffrättsligt, när det inte har något bestraffande eller avskräckande syfte.

Det första avgörandet avsåg det svenska förfarandet för återkallelse av tillstånd att inneha skjutvapen, vilket enligt Högsta förvaltningsdomstolen inte kan anses vara av straffrättslig karaktär. I det följande avgörandet fann domstolen att inte heller det svenska förfarandet för återkallelse av körkort kan anses vara av straffrättslig karaktär, när återkallelsen sker med tillämpning av bestämmelsen i 5 kap. 3 § 6 körkortslagen (1998:488) enligt vilken körkort ska återkallas om det med hänsyn till annat brott (än i tidigare punkter uppräknade trafikbrott) som körkortshavaren har gjort sig skyldig till kan antas att han inte kommer att respektera trafikreglerna och visa hänsyn, ömdöme och ansvar i trafiken eller om han på grund av sina personliga förhållanden i övrigt inte kan anses lämplig som förare av körkortspliktigt fordon. Domstolen konstaterade i det avgörandet att det stod klart att återkallelse av körkort i en situation som den i målet aktuella inte är avsedd att utgöra en bestraffning och inte heller syftar till att avskräcka den enskilde från att begå sådana brott som kan utlösa en prövning av lämpligheten att framföra motorfordon. I stället kunde omständigheterna liknas vid dem som förekom i Europadomstolens mål Manasson mot Sverige (beslut den 8 april 2003), där klaganden bl.a. gjorde gällande att han i strid med förbudet mot dubbel lagföring och dubbla straff både hade dömts för bokföringsbrott och fått sitt taxitillstånd återkallat. Europadomstolen konstaterade att det visserligen var fråga om en ingripande åtgärd, men att det avgörande för återkallelsen var klagandens lämplighet för att bedriva en kommersiell taxirörelse och särskilt om han uppfyllde de i lag föreskrivna kraven för att bedriva en sådan. Förfarandena för återkallelse, både i Europadomstolens och Högsta förvaltningsdomstolens mål, kunde

därför inte anses vara av straffrättslig karaktär i Europakonventionens mening.

Detta kan jämföras med Högsta förvaltningsdomstolens avgörande i HFD 2014 ref. 80, där det var fråga om körkortsåterkallelse som grundades på en fällande dom avseende trafikbrott. Enligt 5 kap. 3 § 1–4 körkortslagen ska ett körkort återkallas om körkortshavaren gjort sig skyldig till något av vissa angivna trafikbrott, dvs. återkallelse sker i princip direkt på grund av ett brott. I sådana fall ska, enligt Högsta förvaltningsdomstolen, återkallelsen anses utgöra ett straff.

Det kan alltså konstateras att omständigheterna i ett ärende om avskiljande enligt bestämmelsen om avskiljande vid särskilt klandervärt uppträdande i mycket kan liknas vid dem som förekom i både HFD 2015 ref. 31 och *Manasson mot Sverige*. Liksom i de målen kan det handlande genom vilket studenten har visat sig olämplig att fortsätta sina studier visserligen vara av sådan karaktär att det är kriminaliserat, men avskiljandeförfarandet har inte något bestraffande eller avskräckande syfte.

Vi bedömer mot denna bakgrund att en prövning av ett avskiljande enligt den nu aktuella grunden inte är ett sådant straffrättsligt förfarande som omfattas av artikel 4.1 i tilläggsprotokollet eller artikel 50 i rättighetsstadgan. Ett sådant avskiljande utgör alltså inte en otillåten dubbelbestraffning.

Den föreslagna avskiljandegrunden som tar sikte på förekomst i belastningsregistret

Beslut om avskiljande på den föreslagna avskiljandegrunden i 4 kap. 6 b § högskolelagen kommer att fattas utifrån det faktum att studenten förekommer i belastningsregistret avseende vissa brott. Även beträffande denna avskiljandegrund aktualiseras därför frågan om ett beslut om sådant avskiljande utgör otillåten dubbelbestraffning enligt Europakonventionen och rättighetsstadgan.

Ett beslut om avskiljande på den nu aktuella grunden kommer, liksom vid prövning av andra avskiljandegrunder, att karaktäriseras som ett förvaltningsrättsligt ingripande i svensk rätt. Till skillnad från det klandervärda uppträdande som kan utlösa en prövning av lämpligheten för att fortsätta sina studier enligt den ovan behandlade grunden är dock den gärning som medfört att studenten registreras i belastningsregistret med nödvändighet en brottslig gärning.

Även om ett beslut om avskiljande enligt denna grund kan vara mycket ingripande, så införs inte heller bestämmelsen om avskiljande på grund av förekomst i belastningsregistret i syfte att bestraffa eller avskräcka. Avskiljandet syftar i dessa fall i stället till att förhindra att personer som är klart olämpliga för läraryrket eller vissa hälso- och sjukvårdsyrken ska genomföra utbildningar som leder till sådana yrken. Ytterst är syftet att skydda elever och patienter samt att värna allmänhetens förtroende för dem som utövar dessa yrken.

Vi menar därför att det finns goda skäl för att inte heller anse att en prövning av ett avskiljande enligt den nu aktuella grunden är ett sådant straffrättsligt förfarande som omfattas av artikel 4.1 i tilläggsprotokollet eller artikel 50 i rättighetsstadgan. Det kan härvid särskilt noteras att JK, i det beslut där hon efterlyste en översyn av avskiljandereglerna, uttalat att det inte framstår som relevant att tala om en dubbelbestraffning om någon som avtjänat straff för ett brott avstängs eftersom grunden för ett sådant beslut alltid är omsorgen om patienten, klienten eller eleven (JK:s beslut den 8 augusti 2011, dnr 2788-09-40).

Att med säkerhet dra slutsatsen att Europadomstolen inte skulle finna att ett beslut om avskiljande som avslutar ett sådant förfarande är ett straff är emellertid inte möjligt. För detta är situationen alltför lik den som Högsta förvaltningsdomstolen prövade i HFD 2014 ref. 80.

Av relevans blir då det faktum att Högsta förvaltningsdomstolen i det nämnda målet visserligen fann att en körkortsåterkallelse som grundas på en fällande dom avseende trafikbrott ska anses utgöra ett straff, men ändå bedömde att ett sådant återkallelseförfarande inte står i strid med förbudet mot dubbelbestraffning. Detta med hänvisning till Europadomstolens beslut den 13 december 2005 i målet Nilsson mot Sverige, som även det avsåg körkortsåterkallelse på grund av ett begånget trafikbrott. Det ansågs nämligen finnas ett tillräckligt nära sakligt och tidsmässigt samband mellan den i brottmålet utdömda påföljden och beslutet om körkortsåterkallelse för att anse att återkallelsen var en del av det straff som enligt svensk lag följer begångna trafikbrott. Beslutet om återkallelse kunde därför inte anses innebära att den dömde blev föremål för ett nytt straffrättsligt förfarande.

För det fall ett avskiljandebeslut enligt avskiljandegrunden i 4 kap. 6 b § högskolelagen skulle anses vara ett straff blir samma resonemang tillämpligt. Eftersom avskiljandebeslutet enbart grundar sig på förekomsten i belastningsregistret skulle det vara en förutsebar följd

av brottmålsdomen och det skulle också finnas ett tillräckligt nära sakligt och tidsmässigt samband – inte minst med hänsyn till den upplysningsskyldighet för domstolen som vi föreslår i avsnitt 13.3.6 – mellan detta och den i brottmålet utdömda påföljden för att anse att avskiljandet är en del av det straff som enligt svensk lag följer på det begångna brottet.

Vår sammantagna bedömning är således att det finns goda skäl för att anse att ett beslut om avskiljande på den nu aktuella grunden inte utgör något straff och skulle så ändå vara fallet kan den dömde trots detta inte anses bli föremål för ett nytt straffrättsligt förfarande. Inte heller ett avskiljande enligt denna grund utgör alltså en otillåten dubbelbestraffning. En annan sak är att det i brottmålet, inom ramen för straffmätningen eller påföljdsvalet (29 kap. 5 § första stycket 9 och 30 kap. 4 § första stycket brottsbalken), bör finnas utrymme att beakta att en student som ska dömas för något av de aktuella brotten med mycket stor sannolikhet också kommer att bli avskild från sin högskoleutbildning – dvs. på samma sätt som domstolen kan beakta att den som döms exempelvis kan antas bli avskedad eller uppsagd på grund av brottet.

13.6 Förhållandet mellan föreslagna och befintliga avskiljandegrunder

Utredningens förslag: En student ska endast få avskiljas enligt de villkor som anges i 4 kap. 6 b § högskolelagen om förutsättningarna för avskiljande enligt 4 kap. 6 § eller 6 a § högskolelagen inte föreligger.

Skälen för utredningens förslag

Flera avskiljandegrunder kan bli samtidigt tillämpliga när en student gör sig skyldig till brott

Förslaget om att införa en ny avskiljandegrund som tar sikte på studenter på vissa utbildningar som förekommer i belastningsregistret (fortsättningsvis belastningsregistergrunden) innebär att det kommer att finnas två grunder som uttryckligen avser avskiljande på grund av

brottslighet. Dessutom kan även den föreslagna avskiljandegrunden som tar sikte på studenter som genom sitt uppträdande visat sig uppenbart olämpliga att fortsätta sina studier (fortsättningsvis uppträdandegrunden) i vissa fall bli tillämplig när en student gör sig skyldig till brott. Detta väcker frågor om när och hur ofta avskiljandegrunderna kan bli tillämpliga samtidigt och om hur sådana situationer bör hanteras av lärosätena samt av Högskolans avskiljandenämnd.

Förhållandet mellan brottslighets- och uppträdandegrunden

Den nuvarande avskiljandegrunden i 4 kap. 6 § första stycket 3 högskolelagen, som tar sikte på studenter som gjort sig skyldiga till allvarlig brottslighet (fortsättningsvis brottslighetsgrunden), gäller liksom uppträdandegrunden för samtliga högskoleutbildningar. Även om avsikten med införandet av uppträdandegrunden inte är att utvidga möjligheterna till avskiljande då en student gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet, kan båda grunderna därför rent formellt bli tillämpliga när en student begår ett allvarligt brott under eller i anslutning till utbildningen. Utformningen av brottslighetsgrunden är emellertid sådan att den – när det är fråga om ett allvarligt brott enligt den grunden – i princip täcker de fall då också uppträdandegrunden skulle kunna bli tillämplig.

I de fall en student gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet – och därigenom även uppträtt särskilt klandervärdt – under eller i anslutning till utbildningen, men det inte bedöms föreligga en påtaglig risk att studenten kan komma att skada annan person eller värdefull egendom under utbildningen, bör utrymmet vara mycket litet för att bedöma studenten som uppenbart olämplig enligt uppträdandegrunden.

Det finns i sådana fall alltså i regel inte skäl för Högskolans avskiljandenämnd att göra någon särskild prövning av uppträdandegrunden. En annan sak är att det, om det är osäkert om ett brott är att anse som allvarligt enligt brottslighetsgrunden, kan finnas skäl för lärosätet att även göra gällande att studenten visat sig uppenbart olämplig att fortsätta sina studier. På så vis gör lärosätet det möjligt för nämnden att pröva om avskiljande ska ske på uppträdandegrunden, om nämnden skulle finna att brottet eller brotten inte är allvarliga.

Förhållandet mellan belastningsregistergrunden och brottslighets- respektive uppträdandegrunden

Till skillnad från brottslighets- och uppträdandegrunderna gäller belastningsregistergrunden endast vissa lärarutbildningar och hälso- och sjukvårdsutbildningar (se avsnitt 11.6.2 och 11.6.3). Den kan därför bli tillämplig samtidigt som någon av de båda andra avskiljandegrunderna endast när det är fråga om avskiljande från en sådan utbildning.

För att belastningsregistergrunden ska bli tillämplig samtidigt som brottslighetsgrunden krävs också att det är fråga om ett sådant allvarligt brott som kan leda till avskiljande enligt båda grunderna, samtidigt som det bedöms föreligga en påtaglig risk för att studenten kan komma att skada annan person eller värdefull egendom under utbildningen. Eftersom begreppet allvarlig brottslighet i detta sammanhang bl.a. avser våldsbrott för vilka utdömts eller för vilka normalt skulle ha följt ett fängelsestraff om minst ett år (prop. 1986/87:100 bil. 10, s. 206) kan detta vara fallet då en student exempelvis gör sig skyldig till mord, dråp eller grov eller synnerligen grov misshandel.

För att belastningsregistergrunden ska bli tillämplig samtidigt som uppträdandegrunden krävs i stället att studenten begår ett sådant brott som kan leda till avskiljande enligt den förstnämnda grunden under eller i anslutning till utbildningen och att hen därigenom dessutom visat sig uppenbart olämplig att fortsätta sina studier. Detta kan aktualiseras när en student exempelvis gör sig skyldig till vissa sexualbrott mot andra studenter.

För närvarande hanterar Högskolans avskiljandenämnd enbart en handfull avskiljandeärenden per år som rör högskolan och dessa rör inte enbart brottslighetsgrunden, utan även fall då studenten påstås lida av psykisk störning eller missbruka alkohol eller narkotika. Enligt vår uppskattning kan antalet avskiljandeärenden enligt belastningsregistergrunden inte förväntas överstiga ett tiotal per år och av dessa torde endast en mindre del avse brott som begåtts under eller i anslutning till utbildningen. I praktiken kommer situationer då belastningsregistergrunden kan vara tillämplig samtidigt som någon av de båda andra grunderna därför sannolikt inte uppkomma i mer än enstaka fall per år.

I de fall belastningsregistergrunden ändå blir tillämplig samtidigt som brottslighets- eller uppträdandegrunden är det av särskild betydelse på vilken av grunderna som avskiljande beslutas. Den föreslagna

regleringen i avskiljandeförordningen innebär nämligen att följderna av ett avskiljande skiljer sig åt beroende på om det beslutas enligt villkoren i 4 kap. 6 och 6 a §§ eller 6 b § högskolelagen. När det gäller avskiljande enligt villkoren i 4 kap. 6 och 6 a §§ ska beslutet som utgångspunkt innebära att studenten tills vidare inte får antas till eller fortsätta annan utbildning av samma slag och avskiljandenämnden får dessutom ange att studenten inte heller får antas till eller fortsätta någon annan högskoleutbildning. Om avskiljande sker enligt 4 kap. 6 b § innebär ett avskiljandebeslut i stället alltid att studenten tills vidare inte får antas till eller fortsätta någon sådan lärarutbildning eller hälso- och sjukvårdsutbildning som omfattas av kravet på belastningsregisterkontroll för antagning. Dessutom får ett avskiljandebeslut enligt villkoren i 4 kap. 6 eller 6 a §§ omprövas tidigast två år efter det att beslutet meddelades, medan det inte finns någon sådan begränsning för omprövning av beslut enligt villkoren i 4 kap. 6 b §.

Eftersom ett beslut om avskiljande enligt brottslighets- eller uppträdandegrunden alltså kan göras mer ingripande än ett beslut enligt belastningsregistergrunden framstår det som naturligt att lärosätet inför anmälan i första hand bedömer om rekvisiten enligt någon av dessa grunder är uppfyllda. Om lärosätet bedömer att så är fallet bör denna grund också utgöra den primära grunden för avskiljande vid anmälan till Högskolans avskiljandenämnd. Det finns dock inget som hindrar att lärosätet i andra hand åberopar belastningsregistergrunden som stöd för avskiljande, om bedömningen görs att förutsättningarna för avskiljande enligt den grunden också är uppfyllda.

När avskiljandet sedan ska prövas av avskiljandenämnden bör ramen för prövningen utgöras av vad som anges i anmälan från lärosätet. Har lärosätet t.ex. endast åberopat brottslighetsgrunden bör avskiljandenämnden alltså inte på eget initiativ kunna avskilja en student med stöd av belastningsregistergrunden, även om förutsättningarna för det skulle vara uppfyllda. Har däremot lärosätet åberopat både brottslighetsgrunden eller uppträdandegrunden och belastningsregistergrunden kan avskiljandenämndens prövning omfatta båda grunderna. Nämnden bör i ett sådant fall i första hand besluta om avskiljande enligt någon av de förstnämnda grunderna, eftersom ett sådant beslut kan göras mer ingripande än ett beslut enligt belastningsregistergrunden. Något uttryckligt författningsstöd för en sådan prövningsordning finns emellertid inte. Det bör därför införas en bestämmelse i avskiljandeförordningen med innebörden att en student endast får avskiljas

enligt de villkor som anges i 4 kap. 6 b § högskolelagen om förutsättningarna för avskiljande enligt 4 kap. 6 eller 6 a §§ högskolelagen inte föreligger.

Vid en omprövning av ett avskiljandebeslut är ramarna för omprövningen fastställda genom själva beslutet om avskiljande. Är det fråga om ett beslut enligt brottslighetsgrunden eller uppträdanegrunden och förutsättningarna för avskiljande enligt den grunden inte längre är uppfyllda, torde nämnden alltså inte kunna avslå begäran om omprövning med hänvisning till att villkoren för avskiljande enligt belastningsregistergrunden är uppfyllda. I det läget behöver lärosätet i stället göra en ny anmälan till avskiljandenämnden och åberopa belastningsregistergrunden, för att på så vis få till stånd ett nytt beslut om avskiljande enligt villkoren i 4 kap. 6 b § högskolelagen.

13.7 Lärosätenas ansvar att informera om avskiljandegrunderna

Konsekvensen av ett beslut om avskiljande från en högskoleutbildning är ingripande för den student som drabbas och det är viktigt att systemet är så förutsebart som möjligt. När vi nu föreslår införandet av två nya avskiljandegrunder finns det därför skäl att framhålla att det är en viktig uppgift för lärosätena att på lämpligt sätt informera de som antas om förutsättningarna för avskiljande och på så sätt ge varje student möjlighet att förstå vad hen riskerar vid ett visst agerande. Särskilt viktigt blir detta på de utbildningar som omfattas av den avskiljandegrund som tar sikte på förekomst i belastningsregistret avseende vissa brott.

13.8 Disciplinära åtgärder

Utredningens förslag: Disciplinära åtgärder ska få vidtas mot studenter som utsätter en annan student eller en arbetstagare vid högskolan för trakasserier, oavsett om dessa har samband med någon diskrimineringsgrund eller inte.

Utredningens bedömning: Det finns inte skäl att skärpa de disciplinära åtgärderna eller att införa tidsbegränsat avskiljande utöver den föreslagna skärpningen.

Skälen för utredningens förslag och bedömning: I vårt uppdrag ingår även att kartlägga och identifiera om det finns ytterligare omständigheter som antingen bör utgöra grund för avskiljande, men under en begränsad tid, eller avstängning under en längre tid än sex månader. Bakgrunden är att flera lärosäten anser att skillnaden mellan disciplinreglerna och avskiljandereglererna är stora. Vi förstår uppdraget i denna del på så vis att vi även kan överväga om de disciplinära åtgärderna bör skärpas i någon del.

Som vi redogjort närmare för i avsnitt 4.8 finns i 10 kap. högskoleförordningen bestämmelser om disciplinära åtgärder mot högskolestudenter. Av bestämmelserna framgår att disciplinära åtgärder i form av varning och avstängning får vidtas mot student som

- med otillåtna hjälpmedel eller på annat sätt försöker vilseleda vid prov eller när en studieprestation annars ska bedömas,
- stör eller hindrar undervisning, prov eller annan verksamhet inom ramen för utbildningen vid högskolan,
- stör verksamheten vid högskolans bibliotek eller annan särskild inrättning inom högskolan, eller
- utsätter en annan student eller en arbetstagare vid högskolan för sådana trakasserier eller sexuella trakasserier som avses i 1 kap. 4 § diskrimineringslagen (2008:567).

Ett beslut om avstängning innebär att studenten inte får delta i undervisning, prov eller annan verksamhet inom ramen för utbildningen vid högskolan. Beslutet ska avse en eller flera perioder, dock sammanlagt högst sex månader. Ett beslut om avstängning får också begränsas till att avse tillträde till vissa lokaler inom högskolan (10 kap. 1–2 §§).

Som angetts är anledningen till att vi fått i uppdrag att överväga om de disciplinära åtgärderna bör skärpas att flera lärosäten anser att skillnaderna mellan disciplinreglerna och avskiljandereglererna är stora. Detta är i och för sig riktigt, vilket också framgår av våra överväganden i avsnitt 13.4.

I det avsnittet har vi emellertid lämnat förslag på en ny avskiljandegrund som tar sikte på studenter som genom sitt uppträdande, under eller i anslutning till utbildningen, visat sig uppenbart olämpliga att fortsätta sina studier. Med sådant uppträdande avses bl.a. de allvarligaste fallen av sådana förseelser som normalt leder till disciplinära åtgärder. Den föreslagna avskiljandegrundens innebär alltså att en student som gör sig skyldig till mycket allvarliga disciplinförseelser under vissa förhållanden – normalt ska det t.ex. röra sig om upprepade förseelser – kommer att kunna avskiljas från utbildningen tills vidare, i stället för att enbart stängas av under en begränsad tid.

Genomförs förslaget om en ny avskiljandegrund kommer det inte längre att finnas lika stora skillnader mellan disciplinreglerna och avskiljandereglererna som i dag. I stället kommer upprepade disciplinförseelser av mycket allvarligt slag kunna leda till ett avskiljande. Vår bedömning är att det då inte finns något behov av att tillåta längre avstängningar eller tidsbegränsade avskiljanden.

När det gäller grunderna för att vidta disciplinära åtgärder har vi under utredningen emellertid identifierat vad vi menar är en brist. Enligt 10 kap. 1 § första stycket 4 högskoleförordningen får disciplinära åtgärder vidtas mot en student som utsätter en annan student eller en arbetstagare vid högskolan för sådana trakasserier eller sexuella trakasserier som avses i 1 kap. 4 § diskrimineringslagen. Hänvisningen till diskrimineringslagen innebär att det endast är trakasserier som har samband med någon av diskrimineringsgrunderna kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder som omfattas av bestämmelsen. Det kan noteras i sammanhanget att någon motsvarande begränsning däremot inte ställs upp när det gäller sexuella trakasserier, dessa definieras i diskrimineringslagen som ”ett uppträdande av sexuell natur som kränker någons värdighet”.

Högskoleförordningens bestämmelse om grunder för att vidta disciplinära åtgärder innehöll från början inte någon punkt som tog sikte på trakasserier. Den aktuella punkten i dess ursprungliga lydelse infördes den 1 januari 1999, som en del i ett arbete för att motverka sexuella trakasserier i högskolan (se vidare Åtgärder mot sexuella trakasserier inom högskoleväsendet, promemoria upprättad av Utbildningsdepartementet den 9 mars 1998). Punkten tog då enbart sikte på sexuella trakasserier men har sedan genom ett antal ändringar, samtliga i samband med lagstiftningsärenden rörande skydd mot diskri-

minering, utvidgats till att nu alltså omfatta även trakasserier som har samband med någon av de nämnda diskrimineringsgrunderna.

Begränsningen av den aktuella punkten förklaras därmed av att den tillkommit och sedan utvidgats inom ramen för olika lagstiftningsärenden som rört skyddet mot diskriminering. Från ett bredare perspektiv är det emellertid, enligt vår mening, svårt att förstå varför enbart trakasserier som har samband med någon av diskrimineringsgrunderna ska kunna leda till disciplinära åtgärder. Skäl för att vidta sådana åtgärder mot en student som utsätter en annan student eller en arbetstagare vid högskolan för trakasserier bör i allmänhet föreligga oavsett om trakasserierna har samband med en diskrimineringsgrund eller inte. Detta framgår inte minst genom ett konkret exempel från praxis där trakasserier – i det fallet genom e-postmeddelanden – inte kunnat läggas till grund för disciplinära åtgärder trots att de ansetts klandervärda, eftersom de inte var kopplade till någon av diskrimineringsgrunderna (Kammarrätten i Stockholms dom den 10 juni 2019 i mål 3408-19; avstängning kunde dock beslutas på annan grund).

Vi föreslår därför att kravet på att trakasserier måste ha ett samband med en diskrimineringsgrund för att disciplinära åtgärder ska få vidtas tas bort. Detta görs lämpligen genom att hänvisningen till diskrimineringslagen utgår ur 10 kap. 1 § första stycket 4 högskoleförordningen. Det bör framhållas att den föreslagna ändringen inte innebär att begreppen trakasserier eller sexuella trakasserier ges någon ny innebörd.

13.9 Sekretess

Utredningens bedömning: Det finns inte något behov av ytterligare sekretess vid Högskolans avskiljandenämnd med anledning av våra förslag.

Det finns inte något behov av att införa sekretess vid universitet och högskolor med anledning av våra förslag.

Skälen för utredningens bedömning: I våra direktiv anges att belastningsregistret innehåller känsliga uppgifter om enskilda, för vilka gäller absolut sekretess, och att dessa uppgifter behöver skyddas hos de aktörer som eventuellt ges rätt att ta del av dem. Vi ska därför, enligt direktiven, ta ställning till hur uppgifterna ur belastningsregistret

ska kunna skyddas hos de aktörer som eventuellt ges rätt att ta del av dessa.

Högskolans avskiljandenämnd har enligt den nu gällande regleringen möjlighet att få ut uppgifter ur belastningsregistret om brott som lett till någon annan påföljd än penningböter, i fråga om den som nämnden överväger att avskilja från högskoleutbildning (11 § första stycket 2 förordningen om belastningsregister). Införandet av de två nya avskiljandegrunderna kan leda till att nämnden i högre utsträckning än i dag kommer att använda sig av möjligheten att få del av uppgifter ur belastningsregistret. Den reglering vi föreslår om domstolarnas uppgiftsskyldighet kommer också att innebära att det blir vanligare att uppgifter om en brottmålsdom ges in av högskolan i samband med att avskiljandeärendet initieras. För uppgifter i belastningsregistret gäller absolut sekretess enligt 35 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Denna bestämmelse är dock inte tillämplig när avskiljandenämnden får ut en uppgift ur registret för att använda den i sin verksamhet (se vidare avsnitt 7.4). Däremot finns det en sekretessbestämmelse i 23 kap. 6 § offentlighets- och sekretesslagen som gäller i ärenden om avskiljande vid Högskolans avskiljandenämnd. Enligt denna gäller sekretess i ärende om avskiljande av studerande från bl.a. högskoleutbildning för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider betydande men om uppgiften röjs. Uppgifter om att någon är misstänkt eller dömd för brott är en sådan uppgift om personliga förhållanden som träffas av sekretessbestämmelsen. Bestämmelsen är dock utformad så att presumtionen för offentlighet är mycket stark. I förarbetena till bestämmelsen betonades att de intressen som bär upp offentlighetsprincipen gör sig starkt gällande i ärenden om avskiljande (Regeringens proposition om sekretesskyddet för vissa myndighetsregister m.m., prop. 1987/88:41, s. 27).

Det kommer att få avgöras i det enskilda fallet om uppgifter ur belastningsregistret är av sådan karaktär att den enskilde eller någon närstående lider betydande men om uppgifterna röjs. Utrymmet för det när det gäller offentliga uppgifter ur en enstaka brottmålsdom torde dock vara begränsat. Klart är att de uppgifter som nämnden kommer få del av i ärenden enligt de två nya avskiljandegrunderna inte är av känsligare art än de som nämnden redan i dag får del av i ärenden om avskiljande enligt de befintliga avskiljandegrunderna, t.ex. grunden all-

varlig brottslighet. Vi bedömer därför att det inte finns något behov av ytterligare sekretess vid Högskolans avskiljandenämnd.

Den föreslagna regleringen om underrättelse från domstol innebär att högskolorna kommer att få del av brottmålsdomar mot studenter som kan ligga till grund för en begäran om avskiljande hos Högskolans avskiljandenämnd. Dessa kommer dock inte att innehålla några vid domstolen sekretessbelagda uppgifter, se avsnitt 13.3.6, varför sekretessintresset inte får anses väga särskilt tungt. Om en sådan dom används som underlag för att initiera ett avskiljandeärende hos Högskolans avskiljandenämnd skulle uppgifterna som nämnts ovan i normalfallet bli offentliga hos nämnden. Vi bedömer därför inte att det finns behov av att införa någon sekretess vid universitet och högskolor.

13.10 Dataskydd

Utredningens bedömning: Förslagen om nya avskiljandegrunder och utvidgning av en av grunderna för att vidta disciplinära åtgärder kräver inte några ändringar i dataskyddslagstiftningen.

Skälen för utredningens bedömning

Avskiljandegrunden som tar sikte på förekomst i belastningsregistret

I avsnitt 13.3 har vi föreslagit en ny avskiljandegrund som tar sikte på vissa studenter som förekommer i belastningsregistret avseende vissa brott samt en skyldighet för den domstol som dömer en sådan student för ett sådant brott att underrätta lärosätet om domen. En följd av förslagen blir att viss personuppgiftsbehandling behöver utföras. Den föreslagna avskiljandegrunden motsvarar förslaget om nekad antagning på grund av förekomst i belastningsregistret och på samma sätt som gäller behandling som utförs för antagningskontrollen är den personuppgiftsbehandling som kommer utföras med anledning av den föreslagna avskiljandegrunden – inklusive de allmänna domstolarnas behandling för att uppfylla sin underrättelseskyldighet – sådan att den omfattas av dataskyddsförordningens tillämpningsområde (se vidare avsnitt 10.5.2 och 11.12 om behandlingen vid antagningskontroll). För att personuppgiftsbehandlingen ska vara tillåten

krävs därför att den har en rättslig grund enligt artikel 6.1 i dataskyddsförordningen.

För de allmänna domstolarnas del blir det fråga om behandling som är nödvändig att utföra för att domstolen ska kunna fullgöra en rättslig förpliktelse som följer av författning – dvs. av den föreslagna förordningen om underrättelse till universitet och högskolor om domar i vissa brottmål. Behandlingen är därför tillåten enligt artikel 6.1 c och 6.3 i dataskyddsförordningen och dessutom förenlig med ändamålsbestämmelsen i 7 § första stycket domstolsdatalagen (2015:728), som i vissa avseenden kompletterar dataskyddsförordningen.

När lärosätet som mottagit domen sedan behandlar personuppgifterna är detta nödvändigt för att utföra en uppgift av allmänt intresse enligt artikel 6.1 e. Regeringen har i samband med genomförandet av EU:s dataskyddsreform nämligen gjort bedömningen att verksamhet som en statlig eller kommunal myndighet bedriver, inom ramen för sin befogenhet, är av allmänt intresse och dessutom har stöd i rättsordningen på sådant sätt som krävs enligt artikel 6.3 (Ny dataskyddslag, prop. 2017/18:105, s. 55 ff. och Behandling av personuppgifter på utbildningsområdet, prop. 2017/18:218, s. 77 ff.; se även 2 kap. 2 § 1 lagen [2018:218] med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, dataskyddslagen). Om lärosätet därefter, med hänvisning till den nya avskiljandegrunden, inleder ett avskiljandeärende vid Högskolans avskiljandenämnd blir samma rättsliga grund tillämplig också på den behandling av personuppgifterna som nämnden utför (se beträffande detta även prop. 2017/18:218 s. 39 f.).

Den personuppgiftsbehandling som myndigheterna kommer att utföra med anledning av förslaget om en ny avskiljandegrund som tar sikte på förekomst i belastningsregistret uppfyller alltså kravet på rättslig grund i artikel 6. Som utvecklats i avsnitt 10.5.5 gäller därutöver särskilda krav i artikel 10 för att personuppgifter som rör lagöverträdelse ska få behandlas. Eftersom det endast är myndigheter som kommer att behandla uppgifterna ur belastningsregistret är även dessa krav uppfyllda (3 kap. 8 § första stycket dataskyddslagen).

När ett ärende om avskiljande har avslutats, antingen genom att lärosätet beslutat att inte göra någon anmälan till avskiljandenämnden eller genom beslut från nämnden, kommer det inte längre vara nödvändigt att behandla de aktuella personuppgifterna för detta ändamål. Av artikel 5.1 e följer då att de inte längre får förvaras i en form som möjliggör identifiering av den registrerade. Någon särskild regler-

ing av längsta tid för behandling av uppgifterna behövs därför inte. Sammantaget innebär detta att förslaget om en ny avskiljandegrund inte kräver några ändringar i dataskyddslagstiftningen.

Avskiljandegrunden som tar sikte på studenter som visat sig uppenbart olämpliga

I avsnitt 13.4 har vi föreslagit ytterligare en ny avskiljandegrund, som tar sikte på studenter som genom särskilt klandervärt uppträdande, under eller i anslutning till utbildningen, visat sig uppenbart olämpliga att fortsätta sina studier. Lärosätena, och i förlängningen Högskolans avskiljandenämnd, kommer naturligtvis behöva behandla personuppgifter i utredningar och ärenden om avskiljande på den föreslagna grunden. Sådan behandling kommer, liksom behandling med anledning av den avskiljandegrund som redogörs för ovan, att omfattas av dataskyddsförordningens tillämpningsområde. För att personuppgiftsbehandlingen ska vara tillåten krävs därför att den har en rättslig grund enligt artikel 6.1 i dataskyddsförordningen.

Sådan rättslig grund kommer för både lärosätena och avskiljandenämnden att finnas i artikel 6.1 e eftersom behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse som har stöd i rättsordningen, i enlighet med vad som sagts ovan om samma instansers behandling i anledning av avskiljandegrunden som tar sikte på förekomst i belastningsregistret. I de fall behandlingen avser personuppgifter som rör lagöverträdelser är dessutom kraven för sådan behandling uppfyllda, eftersom det endast är myndigheter som behandlar uppgifterna (3 kap. 8 § första stycket dataskyddslagen).

I vissa fall kan behandlingen även komma att avse sådana känsliga uppgifter, exempelvis om studentens hälsa, som regleras särskilt i artikel 9 i dataskyddsförordningen. Behandling av känsliga uppgifter är enligt artikel 9.1 förbjuden, annat än i de situationer som beskrivs i artikel 9.2 a–j. Av artikel 9.2 g följer att behandling av känsliga uppgifter får utföras, under vissa i bestämmelsen angivna förutsättningar, om behandlingen är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse. Regeringen har bedömt att det är ett viktigt allmänt intresse att myndigheternas ärendehandläggning kan ske på ett effektivt och rättssäkert sätt och det har därför införts en bestämmelse i 3 kap. 3 § första stycket 2 dataskyddslagen som innebär att myndigheter, med stöd av arti-

kel 9.2 g, får behandla känsliga personuppgifter om behandlingen är nödvändig för handläggningen av ett ärende (prop. 2017/18:105 s. 87 f.).

Regeringen har därefter gjort bedömningen att bestämmelsen i dataskyddslagen möjliggör för statliga lärosäten att, i den mån det är nödvändigt, behandla känsliga personuppgifter i bl.a. ärenden om avskiljande (prop. 2017/18:218 s. 160). Att det nu är fråga om avskiljande på en ny grund saknar – mot bakgrund av den generella bedömningen att det är ett viktigt allmänt intresse att myndigheternas ärendehandläggning kan ske på ett effektivt och rättssäkert sätt – betydelse för frågan om tillämpligheten av bestämmelsen i dataskyddslagen och därmed även av bestämmelsen i artikel 9.2 g. Eftersom bestämmelsen i dataskyddslagen alltså gäller generellt för myndigheters ärendehandläggning blir den dessutom tillämplig också när avskiljandenämnden hanterar känsliga uppgifter i ärenden om avskiljande. Även nödvändig behandling av känsliga uppgifter kommer alltså att vara tillåten i ärenden om avskiljande på den nya grunden.

Slutligen gäller även beträffande den personuppgiftsbehandling som blir aktuell beträffande denna avskiljandegrund att regleringen om längsta tid för behandling i artikel 5.1 e är tillräcklig. Inte heller detta förslag kräver alltså några ändringar i dataskyddslagstiftningen.

Trakasserier som grund för disciplinära åtgärder

I avsnitt 13.8 har vi föreslagit en utvidgning av bestämmelsen i 10 kap. 1 § första stycket 4 högskoleförordningen som innebär att disciplinära åtgärder får vidtas mot studenter som utsätter en annan student eller en arbetstagare vid högskolan för trakasserier, oavsett om trakasserierna har samband med en diskrimineringsgrund i diskrimineringslagen eller inte. Ändringen kan komma att innebära en viss utvidgning av personuppgiftsbehandlingen i lärosätenas utredningar och ärenden om disciplinära åtgärder. Liksom behandling i utredningar och ärenden om avskiljande faller sådan behandling inom dataskyddsförordningens tillämpningsområde.

I enlighet med vad som sagts ovan om lärosätenas behandling i anledning av de nya avskiljandegrunderna, kommer även den nu aktuella behandlingen att ha en rättslig grund i artikel 6.1 e eftersom den är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse som har stöd i rättsordningen. Eftersom lärosätet kan komma att fatta beslut om

disciplinär påföljd kan behandlingen även tänkas stödja sig på den andra rättsliga grunden i artikel 6.1 e, som tillåter personuppgiftsbehandling som är nödvändig som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. I de fall behandlingen avser personuppgifter som rör lagöverträdelse – dvs. när det är fråga om trakasserier som också utgör brott – är dessutom kraven för sådan behandling uppfyllda, eftersom det endast är myndigheter som behandlar uppgifterna (3 kap. 8 § första stycket dataskyddslagen).

Inte heller den nu behandlade utvidgningen av lärosätenas personuppgiftsbehandling aktualiserar någon särskild reglering av längsta tid för behandling. Några ändringar av dataskyddslagstiftningen behöver alltså inte göras.

14 Avskiljande inom yrkeshögskolan

14.1 Inledning

I vårt uppdrag ingår att analysera och ta ställning till om förslagen i fråga om avskiljande av studenter inom statliga universitet och högskolor även ska gälla för studerande i yrkeshögskolan eller om ändringar bör göras. Vi ska även lämna nödvändiga författningsförslag.

Nuvarande författningsregler om avskiljande från yrkeshögskolan gäller endast studerande vid yrkeshögskoleutbildningar som anordnas av staten, en kommun eller en region. Vårt uppdrag är begränsat på motsvarande vis och omfattar alltså inte studerande på yrkeshögskoleutbildningar med enskild huvudman. Våra fortsatta redogörelser och överväganden avser därför, även när detta inte anges uttryckligen, endast studerande vid yrkeshögskoleutbildningar som anordnas av staten, en kommun eller en region.

I detta kapitel redogör vi inledningsvis på ett övergripande plan för yrkeshögskolans verksamhet och den reglering som styr denna utbildningsform (se kapitel 6 för en mer ingående redogörelse). Därefter redogör vi för vår bedömning angående frågan om det finns skäl att för yrkeshögskolan införa en ny avskiljandegrund som tar sikte på studerande som förekommer i belastningsregistret för vissa brott. Vi lämnar därefter förslag om att det ska införas en ny generellt tillämplig avskiljandegrund som är kopplad till den studerandes uppträdande, och om utformningen av denna reglering. Slutligen lämnar vi förslag till vissa ändringar i sekretessregleringen samt redogör för våra bedömningar gällande dataskydd.

14.2 Yrkeshögskolan

Yrkeshögskoleutbildning är eftergymnasiala utbildningsformer som kombinerar teoretiska studier och en stark arbetslivsanknytning. Merparten av utbildningarna leder till specifika yrkesroller. Verksamheten regleras huvudsakligen i lagen (2009:128) om yrkeshögskolan och förordningen (2009:130) om yrkeshögskolan.

Av lagen om yrkeshögskolan framgår att utbildning inom yrkeshögskolan får anordnas av statliga universitet och högskolor, andra statliga myndigheter, kommuner, regioner och enskilda fysiska eller juridiska personer. Utbildningen ska utvecklas och bedrivas i samverkan mellan arbetsliv och utbildningsanordnare (4 och 6 §§).

Myndigheten för yrkeshögskolan beslutar om en utbildning ska ingå i yrkeshögskolan och utövar tillsyn över verksamheten (1 kap. 4 § och 4 kap. 8 § förordningen om yrkeshögskolan).

14.3 Avskiljande av studerande som förekommer i belastningsregistret

Utredningens bedömning: Det finns inte skäl att för yrkeshögskolan införa en avskiljande grund som tar sikte på studerande som förekommer i belastningsregistret för vissa brott.

Skälen för utredningens bedömning: En studerande inom yrkeshögskolan får avskiljas från en utbildning som anordnas av staten, en kommun eller en region om hen lider av psykisk störning, missbrukar alkohol eller narkotika, eller har gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet. Som ytterligare förutsättning för avskiljande gäller att det, till följd av något av dessa förhållanden, bedöms finnas en påtaglig risk att den studerande kan komma att skada någon annan person eller värdefull egendom under utbildningen (19 § lagen om yrkeshögskolan och 7 kap. 1 § förordningen om yrkeshögskolan). Dessa avskiljande grunder motsvarar de som gäller för studenter inom statliga universitet och högskolor. Begreppen allvarlig brottslighet och påtaglig risk för skada i lagen och förordningen om yrkeshögskolan har samma innebörd som i högskolelagen (Yrkeshögskolan, prop. 2008/09:68, s. 46–47 och 67 samt Kvalificerad yrkesutbildning, prop. 2000/01:63, s. 47).

Vi har i avsnitt 11.4 föreslagit att det, för att bli antagen till vissa lärarutbildningar och hälso- och sjukvårdsutbildningar, ska krävas att den sökande inte förekommer i belastningsregistret avseende vissa brott. Vårt uppdrag att ta ställning till om belastningsregisterkontroll bör ligga till grund för antagning rör endast antagningen till *högskoleutbildningar*. Vi har därför inte tagit ställning till om belastningsregisterkontroll bör ligga till grund för antagning till *yrkeshögskoleutbildningar*.

När det gäller avskiljande så har vi för universitet och högskolors del föreslagit att det ska införas en ny avskiljandegrund som motsvarar förslaget om nekad antagning på grund av förekomst i belastningsregistret (avsnitt 13.3). Genom förslaget uppnås ett mer enhetligt och förutsebart system eftersom det leder till en ökad samordning mellan de regler som gäller för antagning och avskiljande av studenter inom högskolan och de som gäller vid utfärdande av legitimation och beslut om anställning.

Eftersom vi inte har i uppdrag att ta ställning till om belastningsregisterkontroll bör ligga till grund för antagning till yrkeshögskolan, och vi därför inte har lämnat några förslag om detta, skulle det enligt vår mening snarast leda till ett mindre enhetligt och förutsebart system att införa en avskiljandegrund för *yrkeshögskolan* som tar sikte på studerande som förekommer i belastningsregistret. Ett sådant förslag skulle dessutom få den märkliga konsekvensen att en studerande som före antagningen begått ett brott skulle kunna antas för att sedan omgående avskiljas på grund av brottsligheten. Motsvarande situation kan förvisso redan i dag uppkomma när det gäller avskiljandegrunden allvarlig brottslighet, men för denna grund krävs även att det bedöms föreligga en påtaglig risk för skada på person eller värdefull egendom. Till skillnad från en avskiljandegrund som enbart tar sikte på förekomst i belastningsregistret görs alltså en mer ingående prövning detta fall, vilken av tidsskäl inte skulle vara möjlig att göra i samband med antagningen. Vi anser därför sammanfattningsvis att det inte finns skäl att för yrkeshögskolan införa en ny avskiljandegrund som tar sikte på studerande som förekommer i belastningsregistret för vissa brott. Skulle det framöver införas krav på belastningsregisterkontroll som villkor för antagning till vissa yrkeshögskoleutbildningar, kan det emellertid finnas goda skäl för att på nytt överväga även frågan om behovet av en motsvarande avskiljandegrund.

14.4 Avskiljande av studerande som visat sig uppenbart olämpliga

14.4.1 Det ska införas en ny avskiljandegrund som avser en studerandes uppträdande

Utredningens förslag: Det ska införas en ny avskiljandegrund som avser en studerandes uppträdande.

Skälen för utredningens förslag: I avsnitt 13.4.1 har vi föreslagit att det ska införas en ny generellt tillämplig avskiljandegrund som ska gälla för studenter vid universitet och högskolor. Den nya avskiljandegrunden är kopplad till studentens uppträdande.

I prop. 2008/09:68, genom vilken de nuvarande bestämmelserna om avskiljande och överklagande i 19 och 20 §§ lagen om yrkeshögskolan infördes, uttalades att deltagande i utbildning är en investering i tid och pengar för den enskilde som kräver en stabil utbildningssituation. Det ansågs därför viktigt med bestämmelser om avskiljande för yrkeshögskolan. I prop. 2008/09:68 föreslogs mot den bakgrunden att det skulle vara möjligt att avskilja studerande från utbildningen under samma förutsättningar som gäller för studenter vid statliga universitet och högskolor (s. 46). En utgångspunkt bör därför vara att samma förutsättningar för avskiljande ska gälla även i fråga om den nya avskiljandegrunden som avser en students uppträdande. De skäl som vi har anfört för att införa den nya avskiljandegrunden för universitet och högskolor gör sig enligt vår mening gällande även för yrkeshögskolans del. Det finns inte heller några omständigheter som medför att grunden inte skulle kunna tillämpas inom yrkeshögskolan. Vi föreslår därför att det ska införas en ny generellt tillämplig avskiljandegrund för yrkeshögskolan som avser en studerandes uppträdande.

Det bör i sammanhanget nämnas att det inte finns några bestämmelser om disciplinära åtgärder inom yrkeshögskolan. Frågan om disciplinära åtgärder nämns överhuvudtaget inte i prop. 2008/09:68, genom vilken lagen om yrkeshögskolan infördes. Det förefaller enligt vår mening otillfredsställande att det inte finns några sådana bestämmelser, något som bl.a. innebär att en studerande som gör sig skyldig även till allvarliga förseelser inte kan träffas av några åtgärder förrän situationen nått så långt att de mycket högt ställda kraven i den nu föreslagna avskiljandegrunden är uppfyllda. Det ligger emellertid inte

inom ramen för vårt uppdrag att utreda behovet av eller att föreslå en sådan reglering. Vi anser dock att det bör övervägas om denna fråga ska utredas i särskild ordning.

Det finns, på samma sätt som för universitet och högskolor, skäl att framhålla att den nu föreslagna avskiljandegrunden varken kan omfatta den studerandes studieförmåga eller lämplighet för det yrke som utbildningen förväntas leda till. Att en studerande är oförmögen att med godkänt resultat genomföra en utbildning eller framstår som olämplig för ett visst yrke är inte i sig klandervärt och det drabbar inte heller någon annan studerande.

Hur den nya bestämmelsen bör utformas och var den bör placeras behandlar vi i nästa avsnitt.

14.4.2 Regleringens utformning

Utredningens förslag: Det ska i lagen om yrkeshögskolan föras in en ny bestämmelse som innebär att en studerande tills vidare får avskiljas från en utbildning som anordnas av staten, en kommun eller en region om den studerande genom särskilt klandervärt uppträdande, under eller i anslutning till utbildningen, visat sig uppenbart olämplig att fortsätta sina studier.

Förordningen om yrkeshögskolans bestämmelser om avskiljande av studerande ska gälla även för den föreslagna avskiljandegrunden.

Skälen för utredningens förslag

Det ska införas en ny bestämmelse om avskiljande i lagen om yrkeshögskolan

En naturlig utgångspunkt är även i fråga om yrkeshögskolan att regleringen bör följa den nuvarande strukturen, i den mån det inte finns skäl att avvika från denna. Som framgått är de nuvarande grunderna för avskiljande inom yrkeshögskolan fastställda i 19 § lagen om yrkeshögskolan. I 19 § första stycket anges att en studerande tills vidare får avskiljas från en utbildning som anordnas av staten, en kommun eller en region om han eller hon 1. lider av psykisk störning, 2. missbrukar alkohol eller narkotika, eller 3. har gjort sig skyldig till allvarlig brotts-

lighet. I andra stycket anges att som ytterligare förutsättning för ett avskiljande gäller att det, till följd av något sådant förhållande som avses i första stycket, bedöms finnas en påtaglig risk att den studerande kan komma att skada någon annan person eller värdefull egendom under utbildningen. Slutligen anges i tredje stycket i paragrafen att regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om avskiljande.

Den föreslagna avskiljandegrunden bör enligt vår mening regleras genom införandet av ett nytt tredje stycke i 19 § lagen om yrkeshögskolan. Det nuvarande tredje stycket, som innehåller ett bemyndigande till regeringen att meddela föreskrifter, kommer därmed att utgöra ett nytt fjärde stycke. Den föreslagna avskiljandegrunden bör utformas på ett sätt som så långt möjligt överensstämmer med motsvarande avskiljandegrund för universitet och högskolor. Vi föreslår därför att det i 19 § tredje stycket lagen om yrkeshögskolan anges att en studerande tills vidare får avskiljas från en utbildning om den studerande genom särskilt klandervärt uppträdande, under eller i anslutning till utbildningen, visat sig uppenbart olämplig att fortsätta sina studier.

I 20 § lagen om yrkeshögskolan anges att Högskolans avskiljandekommitté ska pröva frågor om avskiljande och att kommitténs beslut i avskiljande frågor får överklagas till allmän förvaltningsdomstol av den studerande och utbildningsanordnaren. Vidare anges att prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten och att ett beslut om avskiljande ska omprövas efter två år om den som har avskiljats begär det. Placeringen av den nya avskiljandegrunden i ett nytt tredje stycke i 19 § lagen om yrkeshögskolan får till följd att 20 § i lagen blir tillämplig även vad gäller avskiljanden enligt den nya avskiljandegrunden. Någon ändring behöver därför inte göras i 20 § lagen om yrkeshögskolan.

Förordningen om yrkeshögskolans bestämmelser om avskiljande ska gälla även för den föreslagna avskiljandegrunden

I 7 kap. förordningen om yrkeshögskolan finns ytterligare bestämmelser om avskiljande vilka reglerar förutsättningarna för avskiljande, verkan av ett avskiljande, omprövning och följderna av upphävande av ett avskiljande. Dessa bestämmelser motsvarar i allt väsentligt de bestämmelser om avskiljande som gäller för universitet och högskolor. En närmare redogörelse för bestämmelserna finns i avsnitt 6.2.

I 7 kap. 1 § förordningen om yrkeshögskolan anges att en studerande på en utbildning inom yrkeshögskolan, som anordnas av staten, en kommun eller en region, får avskiljas från utbildningen under de villkor som anges i 19 § lagen om yrkeshögskolan. Att den föreslagna avskiljandegrunden placeras i nämnda bestämmelse i lagen om yrkeshögskolan innebär att bestämmelserna i 7 kap. förordningen om yrkeshögskolan, och de bestämmelser som de hänvisar till, kommer att gälla även för denna grund. Det finns enligt vår mening inte skäl att frångå vad som gäller enligt 7 kap. förordningen om yrkeshögskolan eller de bestämmelser som det där hänvisas till, med anledning av att de kommer gälla även för den nya avskiljandegrunden. Vi föreslår därför att bestämmelserna om avskiljande i förordningen om yrkeshögskolan ska gälla även för den föreslagna avskiljandegrunden.

Förhållandet mellan den föreslagna avskiljandegrunden och den befintliga grunden allvarlig brottslighet

I avsnitt 13.6 finns en redogörelse för förhållandet mellan avskiljandegrunden allvarlig brottslighet i 4 kap. 6 § första stycket 3 högskolelagen (1992:1434) och den nya avskiljandegrunden som är kopplad till studentens uppträdande. Beskrivningen i avsnitt 13.6 gör sig gällande även i fråga om förhållandet mellan avskiljandegrunden allvarlig brottslighet i 19 § första stycket 3 lagen om yrkeshögskolan och den nya avskiljandegrunden. I denna del hänvisar vi därför till avsnitt 13.6. Det kan dock tilläggas att antalet avskiljandeärenden som rör yrkeshögskolan är ytterst begränsat. Högskolans avskiljandenämnd har sedan 2012 endast handlagt sex sådana ärenden.

14.5 Den föreslagna avskiljandegrunden innebär ingen otillåten dubbelbestraffning

Utredningens bedömning: Ett beslut om avskiljande enligt den nya avskiljandegrunden innebär ingen otillåten dubbelbestraffning.

Skälen för utredningens bedömning: I avsnitt 13.5 har vi gjort bedömningen att ett beslut om avskiljande enligt avskiljandegrunden som är kopplad till studentens uppträdande inte innebär en otillåten

dubbelbestraffning. Vi gör – av samma skäl som anförs i avsnitt 13.5 – bedömningen att inte heller den nya avskiljandegrunden för yrkeshögskolan innebär en otillåten dubbelbestraffning.

14.6 Sekretess

Utredningens förslag: Sekretess ska gälla i ärenden om avskiljande av studerande från yrkeshögskoleutbildning för uppgifter om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider betydande men om uppgiften röjs. Sekretessen ska inte gälla beslut i ärendet. För uppgift i allmän handling ska sekretessen gälla i högst femtio år.

Från socialtjänsten ska det utan hinder av sekretess kunna lämnas uppgifter om en studerande som behövs för prövning av ett ärende om att avskilja denne från yrkeshögskoleutbildning.

Hälso- och sjukvårdspersonal ska vara skyldiga att lämna ut sådana uppgifter som behövs för prövning av ett ärende om att avskilja en studerande från yrkeshögskoleutbildning.

Uppgifter ur belastningsregistret om brott som lett till någon annan påföljd än penningböter ska kunna lämnas ut om det begärs av Högskolans avskiljandenämnd, i fråga om den som nämnden vid prövning enligt lagen om yrkeshögskolan överväger att avskilja från utbildningen.

Utredningens bedömning: Det finns inte något behov av att införa sekretess inom yrkeshögskolan med anledning av våra förslag.

Skälen för utredningens förslag och bedömning: I våra direktiv anges att belastningsregistret innehåller känsliga uppgifter om enskilda, för vilka gäller absolut sekretess, och att dessa uppgifter behöver skyddas hos de aktörer som eventuellt ges rätt att ta del av dem. Vi ska därför, enligt direktiven, ta ställning till hur uppgifterna ur belastningsregistret ska kunna skyddas hos de aktörer som eventuellt ges rätt att ta del av dessa.

Som framgår ovan i detta kapitel rör vårt uppdrag att ta ställning till om belastningsregisterkontroll bör ligga till grund för antagning endast antagningen till *högskoleutbildningar*. Vi har därför inte tagit

ställning till om belastningsregisterkontroll bör ligga till grund för antagning till *yrkeshögskoleutbildningar*. Det har därför inte heller funnits skäl för oss att lämna några förslag som innebär att aktörer inom yrkeshögskolan ska ges rätt att ta del av uppgifter ur belastningsregistret. Frågan om skydd för sådana uppgifter blir således inte aktuell i fråga om yrkeshögskolan.

Under utredningen har vi dock uppmärksammat att den sekretess och de sekretessbrytande bestämmelser som gäller i ärenden om avskiljande av studerande från högskoleutbildningar inte gäller i ärenden om avskiljande av studerande från yrkeshögskoleutbildningar. I 23 kap. 6 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) föreskrivs att sekretess gäller i ärende om avskiljande av studerande från bl.a. högskoleutbildning för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider betydande men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller inte beslut i ärendet. För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år. I förarbetena till bestämmelsen anfördes att det bör finnas vissa möjligheter att belägga uppgifter i ärenden om avskiljande med sekretess, eftersom det regelmässigt rör sig om mycket ömtåliga uppgifter om den studerandes personliga förhållanden. Vidare framhölls att det skulle vara mycket otillfredsställande om sekretessbelagda uppgifter som lämnas till Högskolans avskiljandenämnd från hälso- och sjukvården och socialtjänsten helt skulle sakna skydd i ärenden om avskiljande. Inte heller skulle det finnas något skydd för de uppgifter som den studerande lämnade muntligen inför nämnden (Regeringens proposition om sekretesskyddet för vissa myndighetsregister m.m., prop. 1987/88:41, s. 27).

När det gäller högskolestuderande infördes samtidigt regler som innebär att hälso- och sjukvården och socialtjänsten trots sekretess kan lämna ut sådana uppgifter om en studerande som behövs för prövning av ett ärende om avskiljande från högskoleutbildning. Regeringen ansåg att sådana uppgifter var nödvändiga för att Högskolans avskiljandenämnd skulle kunna pröva avskiljandefrågor på ett tillfredsställande sätt. Intresset av att nämnden fick tillgång till information från andra verksamhetsområden i dessa mycket speciella ärenden ansågs därför väga tyngre än intresset av skydd för den personliga integriteten (prop. 1987/88:41 s. 25 f.). De sekretessbrytande reglerna finns numera i 6 kap. 15 § 5 patientsäkerhetslagen (2010:659) och 12 kap. 10 § socialtjänstlagen (2001:453). I 6 kap. 15 § 5 patientsäkerhets-

lagen anges att hälso- och sjukvårdspersonalen, utöver vad som annars följer av lag eller förordning, är skyldig att lämna ut sådana uppgifter som behövs för prövning av ett ärende om att avskilja en studerande från högskoleutbildning. Av 12 kap. 10 § andra stycket 3 socialtjänstlagen följer att uppgifter om en studerande som behövs för prövning av ett ärende om att avskilja denne från högskoleutbildning ska lämnas från socialtjänsten utan hinder av sekretess.

Därutöver följer det av förordningen (1999:1134) om belastningsregister att uppgifter ur belastningsregistret om brott som lett till någon annan påföljd än penningböter ska lämnas ut om det begärs av Högskolans avskiljandenämnd, i fråga om den som nämnden vid prövning enligt högskolelagen överväger att avskilja från utbildningen (11 § första stycket 2).

Högskolans avskiljandenämnd har i en skrivelse till regeringen (U2011/2568/SV) framfört att den sekretessreglering som finns för uppgifter i ärenden om avskiljande av studerande från högskoleutbildning och de nämnda författningarna med föreskrifter om uppgiftslämnande till nämnden bör utökas till att också omfatta ärenden om avskiljande av studerande från yrkeshögskoleutbildning. Sådana förslag lämnades i betänkandet Skolans dokument – insyn och sekretess (SOU 2011:58), men förslagen lades aldrig fram för riksdagen.

Högskolans avskiljandenämnd har samma behov av att kunna inhämta uppgifter från socialtjänsten, hälso- och sjukvården och belastningsregistret i ärenden om avskiljande av yrkeshögskolestuderande som i ärenden om avskiljande av högskolestudenter. Vi föreslår därför att de sekretessbrytande bestämmelserna i 6 kap. 15 § 5 patient säkerhetslagen, 12 kap. 10 § andra stycket 3 socialtjänstlagen och 11 § första stycket 2 förordningen om belastningsregister ska gälla även vid prövning av ärenden om att avskilja studerande från yrkeshögskoleutbildning. Regleringen bör utformas efter mönster av vad som gäller i ärenden om avskiljande av högskolestudenter.

En grundtanke bakom offentlighets- och sekretessregleringen är att sekretess inte ska gälla för uppgifter, om det inte verkligen behövs. De skäl som anfördes för att införa en sekretessregel i ärenden om avskiljande från högskoleutbildning gör sig dock i lika hög grad gällande när det gäller studerande vid yrkeshögskolan. Samtidigt väger insynsintresset tungt i ärenden om avskiljande. Vi anser att det inte finns skäl att göra någon annan bedömning i sekretessfrågan än den som gjorts beträffande ärenden om avskiljande från högskoleutbild-

ning. Den avvägning mellan motsvarande motstående intressen som kommer till uttryck i 23 kap. 6 § offentlighets- och sekretesslagen är lämplig även i ärenden om avskiljande av studerande inom yrkeshögskolan. Vi föreslår därför att sekretess med ett s.k. kvalificerat skaderekvisit, dvs. en stark presumtion för offentlighet, ska gälla i ärenden om avskiljande av studerande från yrkeshögskoleutbildning. Sekretess bör med hänsyn till insynsintresset inte gälla beslut i ärendet. Sekretessen i en allmän handling bör, liksom i den reglering som gäller högskolestuderande, gälla i högst femtio år. Eftersom den nya sekretessregeln föreslås utformas på samma sätt som sekretessen i ärenden om avskiljande av högskolestuderande, bör den arbetas in i 23 kap. 6 § offentlighets- och sekretesslagen.

Tystnadsplikten enligt 23 kap. 6 § offentlighets- och sekretesslagen inskränker inte rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. Det saknas skäl att göra en annan bedömning beträffande ärenden om avskiljande från yrkeshögskoleutbildning.

Vi har inte lämnat några förslag som innebär att anordnare av utbildning inom yrkeshögskolan i högre utsträckning än vad som är fallet i dag får del av känsliga uppgifter i ärenden om avskiljande. Vi bedömer därför inte att det finns behov av att införa någon sekretess inom yrkeshögskolan med anledning av införandet av den nya avskiljandegrunden.

14.7 Dataskydd

Utredningens bedömning: Förslagen om en ny avskiljandegrund och om ökade möjligheter för Högskolans avskiljandenämnd att ta del av uppgifter ur belastningsregistret samt från socialtjänsten och hälso- och sjukvårdspersonal kräver inte några ändringar i dataskyddslagstiftningen.

Skälen för utredningens bedömning

Den nya avskiljandegrunden

I avsnitt 14.4 har vi föreslagit en ny avskiljandegrund som tar sikte på studerande som genom särskilt klandervärt uppträdande, under eller i anslutning till utbildningen, visat sig uppenbart olämpliga att

fortsätta sina studier. Yrkeshögskolorna, och i förlängningen Högskolans avskiljandenämnd, kommer naturligtvis behöva behandla personuppgifter i utredningar och ärenden om avskiljande på den föreslagna grunden. Sådan behandling kommer att omfattas av dataskyddsförordningens tillämpningsområde. För att personuppgiftsbehandlingen ska vara tillåten krävs därför att den har en rättslig grund enligt artikel 6.1 i dataskyddsförordningen.

Sådan rättslig grund kommer för yrkeshögskolorna att finnas i artikel 6.1 e. Regeringen har i samband med genomförandet av EU:s dataskyddsreform nämligen gjort bedömningen att verksamhet som en statlig eller kommunal myndighet bedriver, inom ramen för sin befogenhet, är av allmänt intresse och dessutom har stöd i rättsordningen på sådant sätt som krävs enligt artikel 6.3 (Ny dataskyddslag, prop. 2017/18:105, s. 55 ff. och Behandling av personuppgifter på utbildningsområdet, prop. 2017/18:218, s. 90 ff.; se även 2 kap. 2 § 1 lagen [2018:218] med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, dataskyddslagen). Om yrkeshögskolan därefter, med hänvisning till den nya avskiljandegrunden, inleder ett avskiljandearrende vid Högskolans avskiljandenämnd blir samma rättsliga grund tillämplig också på den behandling av personuppgifterna som nämnden utför (se beträffande detta även prop. 2017/18:218 s. 39 f.). I de fall behandlingen avser personuppgifter som rör lagöverträdelse är dessutom kraven för sådan behandling uppfyllda, eftersom det endast är myndigheter som behandlar uppgifterna (3 kap. 8 § första stycket dataskyddslagen).

I vissa fall kan behandlingen även komma att avse sådana känsliga uppgifter, exempelvis om den studerandes hälsa, som regleras särskilt i artikel 9 i dataskyddsförordningen. Behandling av känsliga uppgifter är förbjuden enligt artikel 9.1 med undantag för de situationer som beskrivs i artikel 9.2 a–j. Av artikel 9.2 g följer att behandling av känsliga uppgifter får utföras, under vissa i bestämmelsen angivna förutsättningar, om behandlingen är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse. Regeringen har bedömt att det är ett viktigt allmänt intresse att myndigheternas ärendehandläggning kan ske på ett effektivt och rättssäkert sätt och det har därför införts en bestämmelse i 3 kap. 3 § första stycket 2 dataskyddslagen som innebär att myndigheter, med stöd av artikel 9.2 g, får behandla känsliga personuppgifter om behandlingen är nödvändig för handläggningen av ett ärende (prop. 2017/18:105 s. 87 f.). Regeringen har därefter gjort bedöm-

ningen att bestämmelsen i dataskyddslagen möjliggör för offentliga utbildningsanordnare inom yrkeshögskolan att, i den mån det är nödvändigt, behandla känsliga personuppgifter i bl.a. ärenden om avskiljande (prop. 2017/18:218 s. 167). Att det nu är fråga om avskiljande på en ny grund saknar – mot bakgrund av den generella bedömningen att det är ett viktigt allmänt intresse att myndigheternas ärendehandläggning kan ske på ett effektivt och rättssäkert sätt – betydelse för frågan om tillämpligheten av bestämmelsen i dataskyddslagen och därmed även av bestämmelsen i artikel 9.2 g. Eftersom bestämmelsen i dataskyddslagen alltså gäller generellt för myndigheters ärendehandläggning blir den dessutom tillämplig också när avskiljandenämnden hanterar känsliga uppgifter i ärenden om avskiljande. Även nödvändig behandling av känsliga uppgifter kommer alltså att vara tillåten i ärenden om avskiljande på den nya grunden.

När ett ärende om avskiljande har avslutats, antingen genom att yrkeshögskolan beslutat att inte göra någon anmälan till avskiljandenämnden eller genom beslut från nämnden, kommer det inte längre vara nödvändigt att behandla de aktuella personuppgifterna för detta ändamål. Av artikel 5.1 e följer då att de inte längre får förvaras i en form som möjliggör identifiering av den registrerade. Någon särskild reglering av längsta tid för behandling av uppgifterna behövs därför inte. Sammantaget innebär detta att förslaget om en ny avskiljandegrund inte kräver några ändringar i dataskyddslagstiftningen.

Avskiljandenämndens ökade möjligheter att ta del av uppgifter

I avsnitt 14.6 har vi föreslagit att Högskolans avskiljandenämnd ska få möjlighet att ta del av uppgifter ur belastningsregistret samt från socialtjänsten och hälso- och sjukvårdspersonal i ärenden om avskiljande av studerande från yrkeshögskolan. Nämnden har redan i dag motsvarande möjlighet i ärenden om avskiljande från högskolan. Förslaget innebär alltså inte att någon ny typ av personuppgifter kommer att behandlas, däremot kan de aktuella uppgiftstyperna komma att behandlas av nämnden i något större utsträckning än tidigare.

Som framgår ovan har regeringen gjort bedömningen att verksamhet som en statlig eller kommunal myndighet bedriver, inom ramen för sin befogenhet, är av allmänt intresse. När nämnden behöver behandla personuppgifter i ärenden om avskiljande finns därför rättslig

grund för detta i artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen. I de fall behandlingen avser personuppgifter som rör lagöverträdelse är dessutom kraven för sådan behandling uppfyllda, eftersom det då är en myndighet som behandlar uppgifterna (3 kap. 8 § första stycket dataskyddslagen).

I vissa fall kan behandlingen av uppgifter från socialtjänsten eller hälso- och sjukvårdspersonal även avse sådana känsliga uppgifter, exempelvis om den studerandes hälsa, som regleras särskilt i artikel 9 i dataskyddsförordningen. I enlighet med vad som angetts ovan framgår av 3 kap. 3 § första stycket 2 dataskyddslagen att myndigheter, med stöd av artikel 9.2 g, får behandla känsliga personuppgifter om behandlingen är nödvändig för handläggningen av ett ärende. Även nämndens behandling av sådana uppgifter är således tillåten.

Slutligen kan konstateras att det inte finns skäl att reglera nämndens behandling av dessa typer av uppgifter efter det att ärenden om avskiljande från yrkeshögskolan avslutats på annorlunda vis än efter det att ärenden om avskiljande från högskolan avslutats. Det finns därför inte skäl att införa någon särskild reglering om längsta tid för behandling. Några ändringar av dataskyddslagstiftningen behöver alltså inte göras.

15 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

15.1 Ikraftträdandebestämmelser

Utredningens förslag: Förslagen om att det ska vara möjligt att avskilja studenter inom högskolan och yrkeshögskolan som visat sig uppenbart olämpliga att fortsätta sina studier ska träda i kraft den 1 januari 2023. Samma ikraftträdandedatum ska gälla förslaget om att utvidga en av grunderna för att vidta disciplinära åtgärder mot studenter inom högskolan, liksom förslagen om sekretess och sekretessbrytande bestämmelser som rör avskiljande av studerande från yrkeshögskolan.

Förslagen som hänför sig till systemet med belastningsregisterkontroll som en förutsättning för antagning ska träda i kraft den 1 januari 2024. Samma ikraftträdandedatum ska gälla förslaget om en ny avskiljandegrund som tar sikte på vissa studenter som förekommer i belastningsregistret, liksom förslaget om underrättelse till universitet och högskolor om domar i vissa brottmål.

Skälen för utredningens förslag

Vissa av förslagen kan träda i kraft den 1 januari 2023

Det finns goda skäl för att låta våra förslag träda i kraft så tidigt som det är praktiskt möjligt. Vissa av förslagen – om avskiljande av studenter och studerande som visat sig uppenbart olämpliga att fortsätta sina studier, om att utvidga en av grunderna för att vidta disciplinära åtgärder mot studenter inom högskolan samt om sekretess och sekretessbrytande bestämmelser som rör avskiljande av studerande från yrkeshögskolan – kräver inte några omfattande förberedelseåtgärder.

Med hänsyn till den tid som det går åt för remissförfarande, fortsatt beredning i Regeringskansliet, inhämtande av Lagrådets yttrande och riksdagsbehandling gör vi bedömningen att dessa förslag bör kunna träda i kraft den 1 januari 2023.

Övriga förslag kan träda i kraft den 1 januari 2024

Enligt uppgift från UHR, som hanterar den absoluta majoriteten av alla ansökningar till universitet och högskolor, behövs åtminstone 1,5 år från det att riksdagen antar förslagen som hänför sig till systemet med belastningsregisterkontroll som en förutsättning för att bli antagen till dess att regleringen kan börja tillämpas. Detta för att myndigheten och lärosätena ska hinna göra nödvändiga anpassningar och i god tid ge sökande information om de ändrade förutsättningarna för antagning. Att UHR får tillräckligt med tid för anpassningar, så att myndigheten kan säkerställa att belastningsregisterkontrollen kan genomföras elektroniskt, är helt avgörande för att det nya systemet ska fungera i praktiken (se avsnitt 11.5). Med hänsyn till den tid som även går åt för remissförfarande, fortsatt beredning i Regeringskansliet, inhämtande av Lagrådets yttrande och riksdagsbehandling gör vi därför bedömningen att systemet med belastningsregisterkontroll som en förutsättning för antagning bör kunna tillämpas första gången vid antagning till utbildning som börjar höstterminen 2024.

Eftersom antagningsprocessen för höstterminen 2024 startar redan under våren 2024 föreslår vi att samtliga förslag som hänför sig till systemet med belastningsregisterkontroll ska träda i kraft den 1 januari 2024.

Förslaget om en ny avskiljandegrund som tar sikte på vissa studenter som förekommer i belastningsregistret motsvarar förslaget om belastningsregisterkontroll som en förutsättning för antagning och bör därför träda i kraft samtidigt som det senare förslaget, dvs. den 1 januari 2024. Detsamma gäller förslaget om underrättelse till universitet och högskolor om domar i vissa brottmål, som är avsett att komplettera den nya avskiljandegrunden. Vi föreslår således den 1 januari 2024 som ikraftträdandedatum även för dessa förslag.

15.2 Övergångsbestämmelser

Utredningens förslag: Beslut om avskiljande av studenter inom högskolan och yrkeshögskolan som visat sig uppenbart olämpliga att fortsätta sina studier ska endast få grundas på förhållanden som inträffat efter ikraftträdandet av den nya avskiljandegrunden, dvs. den 1 januari 2023.

Beslut om avskiljande av studenter inom högskolan på grund av förekomst i belastningsregistret ska endast få avse studenter som påbörjat sin utbildning efter utgången av juli 2024.

Systemet med belastningsregisterkontroll som en förutsättning för antagning ska tillämpas första gången vid antagning till utbildning som börjar höstterminen 2024.

Utredningens bedömning: Det behövs i övrigt inte några övergångsbestämmelser.

Skälen för utredningens förslag och bedömning: Av legalitetsskäl bör avskiljande av studenter inom högskolan och yrkeshögskolan som visat sig uppenbart olämpliga att fortsätta sina studier inte få grundas på förhållanden som inträffat före ikraftträdandet av bestämmelserna, dvs. den 1 januari 2023. Vi föreslår därför att beslut om avskiljande på den aktuella grunden endast ska få grundas på förhållanden som inträffat efter ikraftträdandet.

Som framgår av avsnittet om ikraftträdande bör systemet med belastningsregisterkontroll som en förutsättning för antagning kunna tillämpas första gången vid antagning till utbildning som börjar höstterminen 2024. Vi föreslår därför att det införs en övergångsbestämmelse som anger att detta system tillämpas första gången vid antagning till utbildning som börjar efter utgången av juli 2024.

Som nämnts i föregående avsnitt motsvarar förslaget om en ny avskiljandegrund som tar sikte på studenter som förekommer i belastningsregistret förslaget om registerkontroll som en förutsättning för antagning. Det är därför rimligt att avskiljande endast ska få ske på denna grund i fråga om studenter som har antagits till utbildning fr.o.m. att systemet med registerkontroll som en förutsättning för antagning tillämpas första gången, dvs. höstterminen 2024. Högskoleutbildningar som börjar under höstterminen startar som regel någon gång mellan mitten och slutet av augusti. Vi föreslår därför att beslut

om avskiljande av studenter inom högskolan på grund av förekomst i belastningsregistret endast ska få avse studenter som påbörjat sin utbildning efter utgången av juli 2024.

I övrigt bedömer vi inte att det behövs några övergångsbestämmelser.

16 Konsekvenser

16.1 Vårt uppdrag

Kommittéförordningen

Enligt kommittéförordningen (1998:1474) ska vi redovisa vilka konsekvenser förslagen i betänkandet kan få i olika avseenden. I 14–15 a §§ föreskrivs bl.a. att för det fall förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner ska kommittén dessutom föreslå en finansiering. Vidare ska eventuella konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, samt för bl.a. sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet redovisas. Detsamma gäller små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag och för jämställdheten mellan kvinnor och män.

Våra direktiv

Regeringen ska enligt 16 § kommittéförordningen ange närmare i utredningsuppdraget vilka konsekvensbeskrivningar som ska finnas i ett betänkande. Enligt våra direktiv ska vi – vilket också följer direkt av kommittéförordningen – redogöra för ekonomiska och andra konsekvenser av våra förslag. Vi ska också särskilt redogöra för konsekvenserna för studenter vid universitet och högskolor, studerande inom yrkeshögskolan, Högskolans avskiljandenämnd, universitet och högskolor, Polismyndigheten samt övriga berörda myndigheter.

16.2 Syftena med våra förslag och andra alternativ

Belastningsregisterkontroll som en förutsättning för att bli antagen

Enligt det nuvarande regelverket för antagning till universitet och högskolor finns ingen möjlighet för lärosätena att få kännedom om huruvida en sökande har en brottslig bakgrund och det finns inte heller något rättsligt stöd för att neka en student att antas till en högskoleutbildning på grund av att hen har dömts för brott. Detta trots att studenter på vissa utbildningar kan komma att antingen nekas plats på verksamhetsförlagd utbildning eller senare nekas att få legitimation eller anställning inom det yrke som utbildningen ska leda till, om de förekommer i belastningsregistret avseende vissa brott. Som anges i våra direktiv har det bl.a. uppmärksammats att det beskrivna regelsystemet inte på ett rimligt sätt tillgodoser enskilda studenters krav på rättssäkerhet och förutsebarhet och att reglerna skapar problem för myndigheterna.

I kapitel 11 föreslår vi därför att det ska införas regler som innebär att det för att bli antagen till vissa lärarutbildningar och hälso- och sjukvårdsutbildningar vid statliga universitet och högskolor ska krävas att den sökande inte förekommer i belastningsregistret avseende vissa brott. Förslaget är begränsat till sådana utbildningar som har en stark anknytning till viss senare yrkesutövning, under vilken något relevant skyddsintresse väger så tungt att det ansetts befogat med belastningsregisterkontroll som ett villkor för yrkeslegitimation eller anställning. Genom förslaget åstadkoms, så långt möjligt, den enhetlighet och förutsebarhet som efterfrågas i våra direktiv.

Utformningen av förslaget är i hög grad beroende dels av praktiska hänsyn, t.ex. till den mycket begränsade tid för kontroller som finns under antagningsförfarandet, dels av integritetshänsyn. I kapitel 11 har vi steg för steg gått igenom de olika alternativa utformningar av kontrollsystem och författningsreglering som vi kan se och redogjort för de skäl som talar för och emot dessa. I de övervägandena har vi exempelvis beaktat hur olika lösningar skulle påverka den personliga integriteten samt vilka effekter de skulle få för de berörda myndigheternas verksamhet. För en analys av konsekvenserna av andra möjliga lösningar än den vi föreslår hänvisas därför till kapitel 11.

Skulle förslaget till ändrad antagningsreglering inte genomföras så får detta i sig inga effekter, varken negativa eller positiva. Däremot kvarstår givetvis nämnda problem med bristande enhetlighet och

förutsebarhet. Dessutom bör noteras att genomförandet av förslaget är en förutsättning för att förslaget om en ny motsvarande avskiljande grund (se nedan) ska kunna genomföras.

Nya grunder för att avskilja studenter och en utvidgad grund för att vidta disciplinära åtgärder

En student vid ett universitet eller en högskola får enligt nuvarande regelverk avskiljas från utbildningen endast om studenten lider av psykisk störning, missbrukar alkohol eller narkotika eller har gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet och om det, till följd av något sådant förhållande, bedöms föreligga en påtaglig risk att studenten kan komma att skada annan person eller värdefull egendom under utbildningen. Detta innebär bl.a. att det saknas möjlighet att avskilja studenter som inte kan slutföra sin utbildning på grund av att de nekas verksamhetsförlagd utbildning till följd av tidigare brottslighet och att det inte heller finns möjlighet att avskilja studenter i de fall då det går att förutse att de efter examen inte kommer att få legitimation eller anställning inom det yrke som utbildningen ska leda till. Enligt våra direktiv bör det i dessa fall finnas möjlighet att avskilja en student trots att det inte finns någon påtaglig risk för att studenten kan komma att skada en annan person eller värdefull egendom under utbildningen. I direktiven lyfts även att flera lärosäten och andra intressenter har anfört att möjligheterna för avskiljande behöver breddas så att även uppenbart olämpliga studenter kan avskiljas från högskoleutbildning tills vidare. Det handlar bl.a. om att öka tryggheten för studenter och lärare i högskolan i de fall de utsätts för trakasserier och hot av studenter och då disciplinåtgärder inte bedöms kunna vidtas.

I kapitel 13 föreslår vi inledningsvis en ny grund för avskiljande av studenter som motsvarar förslaget om nekad antagning på grund av förekomst i belastningsregistret. Den föreslagna grunden innebär att avskiljande kan ske när en student på en sådan utbildning som omfattas av förslaget om belastningsregisterkontroll inför antagning förekommer i belastningsregistret för ett brott som skulle ha inneburit nekad antagning. Genom förslaget möjliggörs avskiljande av studenter i de fall då de med stor sannolikhet antingen skulle nekas verksamhetsförlagd utbildning eller att få legitimation eller anställning inom det yrke som utbildningen ska leda till. Dessutom uppnås, så långt möjligt, en samordning mellan de regler som gäller för antagning

och avskiljande av studenter och de som gäller vid utfärdande av legitimation och beslut om anställning.

I samma kapitel föreslår vi ytterligare en ny grund för avskiljande. Denna tar sikte på studenter som genom särskilt klandervärt uppträdande, under eller i anslutning till utbildningen, visat sig uppenbart olämpliga att fortsätta sina studier. Förslaget syftar till att möjliggöra avskiljande av studenter som upprepat betar sig mycket klandervärt och på ett sätt som går ut över andra personer, och då särskilt över andra studenter och deras rätt till en utbildning av hög kvalitet.

I kapitel 13 föreslår vi dessutom en viss utvidgning av en av grunderna för att vidta disciplinära åtgärder. Förslaget innebär att disciplinära åtgärder ska få vidtas mot studenter som utsätter en annan student eller en arbetstagare vid högskolan för trakasserier, även i fall då dessa inte har samband med någon diskrimineringsgrund.

Förslagen är i mindre grad än antagningsförslagen präglade av rent praktiska hänsyn. I stället har de utformats med beaktande av integritetshänsyn och de höga krav som måste ställas för att det ska vara möjligt att frånta en enskild student den rätt till utbildning som hen genom antagningen i praktiken har tillerkänts. I den mån vi identifierat alternativa utformningar har vi i kapitel 13 redogjort för dessa och för konsekvenserna av dem.

Skulle förslagen i dessa delar inte genomföras så får detta i sig inga effekter, varken negativa eller positiva. Däremot kvarstår givetvis de identifierade problemen med dels bristande möjligheter att avskilja studenter som antingen inte kan slutföra sin utbildning eller inte kommer att kunna få legitimation eller anställning inom det yrke som utbildningen ska leda till, dels bristande möjligheter att avskilja studenter som upprepat betar sig mycket klandervärt och på ett sätt som går ut över andra personer, och då särskilt över andra studenter och deras rätt till en utbildning av hög kvalitet.

Avskiljande inom yrkeshögskolan

I vårt uppdrag har även ingått att analysera och ta ställning till om förslagen i fråga om avskiljande av studenter inom statliga universitet och högskolor även ska gälla för studerande vid en yrkeshögskoleutbildning som anordnas av staten, en kommun eller en region. I kapitel 14 föreslår vi därför införandet av en avskiljandegrund som

tar sikte på studerande som genom särskilt klandervärt uppträdande, under eller i anslutning till utbildningen, visat sig uppenbart olämpliga att fortsätta sina studier.

Förslaget kan närmast betecknas som en följdändring till motsvarande förslag i kapitel 13. Det finns helt enkelt goda skäl för att reglerna om avskiljande, så långt möjligt, ska se likadana ut för yrkeshögskolan som för högskolan. När det gäller eventuella alternativa utformningar får därför hänvisas till våra överväganden i kapitel 13. Det kan också konstateras att om förslaget inte genomförs så får detta i sig inga andra effekter än de som beskrivs i föregående avsnitt, varken negativa eller positiva.

16.3 Ekonomiska konsekvenser

16.3.1 Förslaget om belastningsregisterkontroll som en förutsättning för att bli antagen

Utredningens bedömning: Förslaget kommer att innebära kostnadsökningar för Universitets- och högskolerådet. Dessa bör finansieras genom omfördelning av medel inom utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning.

Förslaget kommer även att innebära vissa kostnadsökningar för Polismyndigheten samt för de statliga universiteten och högskolorna. Dessa kan finansieras inom ramen för myndigheternas befintliga anslag.

Skälen för utredningens bedömning: Förslaget om belastningsregisterkontroll som en förutsättning för att bli antagen till vissa utbildningar innebär att ett nytt moment tillkommer i antagningsprocessen till de lärarutbildningar och hälso- och sjukvårdsutbildningar som omfattas av regleringen. Efter att ett urval av de sökande gjorts, men innan antagningsbeslut fattas, måste en registerkontroll göras av de som ska erbjudas plats på utbildningen.

Det är UHR som, genom den samordnade antagningen, hanterar den absoluta majoriteten av alla ansökningar. För att antagningsprocessen ska fungera utan störningar kommer UHR, som redogjorts för i avsnitt 11.5, att behöva genomföra en stor mängd kontroller på mycket begränsad tid. För att detta i praktiken ska vara möjligt

kommer UHR att behöva hämta in belastningsregisteruppgifter elektroniskt från Polismyndigheten, på sätt som beskrivs i nämnda avsnitt. Det kommer att ställas höga säkerhetskrav på den uppkoppling till Polismyndigheten som UHR måste använda.

UHR kommer alltså att behöva anpassa sitt antagningssystem till den ändrade antagningsprocessen och de höga säkerhetskraven. Dessutom har UHR, som konstaterats i avsnitt 11.4, i samverkan med lärosätena en viktig uppgift att se till att information om belastningsregisterkontrollen och dess konsekvenser når studenter som överväger att ansöka till någon av de utbildningar som omfattas av förslaget.

Detta innebär att UHR i anledning av förslaget kommer att behöva genomföra i vart fall följande anpassningar av sitt antagningssystem:

- Ändringar av systemstödet för antagningsprocessen, dels så att en belastningsregisterkontroll kan utföras i rätt skede av processen, dels så att systemet kan förhindra att någon person felaktigt blir antagen till en utbildning.
- Funktionalitet för att kontrollera om en viss person existerar i belastningsregistret.
- Funktionalitet för att säkert ta emot och lagra uppgifter från belastningsregistret.
- Anpassningar för att tydligt kunna informera personer redan vid anmälningstillfället om att en belastningsregisterkontroll kan komma att utföras om de är aktuella för antagning till de utbildningar kontrollen omfattar.
- Anpassningar i de funktioner som används av handläggare för att bl.a. kunna besvara frågor och tydligt kunna se vad som hänt med en persons anmälan.
- Vissa anpassningar för att hantera specialfall.

Sammantaget kan UHR:s kostnader för administrativa åtgärder, systemutveckling och informationsinsatser uppskattas till cirka 3,5 miljoner kronor. Åtgärderna är helt nödvändiga för att förslaget om registerkontroll vid antagning ska kunna genomföras och kan enligt vår bedömning inte finansieras inom ramen för myndighetens befintliga anslag. I stället bör kostnadsökningen finansieras genom omför-

delning av medel inom utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning.

Även lärosätena kommer att i någon utsträckning behöva utföra belastningsregisterkontroller med anledning av ansökningar till de aktuella utbildningarna, antingen för att de inte anlitar UHR eller för att det är fråga om efterantagning som hanteras lokalt. Den hanteringen kommer emellertid att ske i mindre skala och utan samma tidspress som under den samordnade antagningen. De kostnadsökningar för lärosätena som förslaget kommer att innebära kan därför finansieras inom ramen för myndigheternas befintliga anslag.

Slutligen kommer förslaget också att innebära en viss kostnadsökning för Polismyndigheten, som har att hantera förfrågningarna om belastningsregisteruppgifter från UHR och lärosätena. Kostnadsökningen kan emellertid inte förväntas bli större än att den kan finansieras inom ramen för myndighetens befintliga anslag.

16.3.2 Förslagen om nya avskiljandegrunder och disciplinära åtgärder

Utredningens bedömning: Förslagen kommer att innebära kostnadsökningar för Universitetskanslersämbetet, i egenskap av värdmyndighet för Högskolans avskiljandenämnd. Dessa bör finansieras genom omfördelning av medel inom utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning.

Förslagen kan även innebära vissa kostnadsökningar för de statliga universiteten och högskolorna samt för anordnare av utbildning inom yrkeshögskolan, i de fall staten, en kommun eller en region är anordnare. Dessa kan finansieras inom ramen för myndigheternas befintliga anslag.

Förslagen innebär inga kostnadsökningar för domstolarna.

Skälen för utredningens bedömning: Förslagen om två nya avskiljandegrunder – varav en även ska gälla för studerande i yrkeshögskolan – kommer att få till följd att antalet avskiljandeärenden i Högskolans avskiljandenämnd ökar. Att bedöma antalet tillkommande ärenden är emellertid förenat med viss osäkerhet. Våra kostnadsuppskattningar i det följande utgår från antagandet att cirka 15 nya ärenden per år kommer att prövas i avskiljandenämnden, varav tio rör

avskiljandegrunden som tar sikte på studenter som förekommer i belastningsregistret avseende vissa brott och fem avskiljandegrunden som tar sikte på studenter eller studerande som genom särskilt klandervärt uppträdande visat sig uppenbart olämpliga att fortsätta sina högskole- eller yrkeshögskolestudier. Ärenden som rör den förstnämnda avskiljandegrunden avgörs i princip utifrån om studenten förekommer i belastningsregistret för vissa brott eller inte och kommer därför att vara förhållandevis okomplicerade att hantera för avskiljandenämnden. Samtidigt kommer det, som utvecklats i avsnitt 13.4.2, i ärenden som rör den sistnämnda avskiljandegrunden att bli fråga om en delvis annan typ av prövning än den som avskiljandenämnden gör i dag. I sådana ärenden kan nämndens hantering bli något mer krävande än i ärenden enligt befintliga avskiljandegrunder.

Under 2020 hanterade avskiljandenämnden sex ärenden. Enligt uppgift från myndigheten användes internt 172 arbetstimmar, till en total kostnad om 202 000 kronor. Om antalet tillkommande ärenden kan beräknas till 10–15 stycken per år, med den fördelning som angetts ovan, kommer enligt myndighetens bedömning antalet sammanträden troligen att kunna ligga kvar på samma nivå som i dag (fyra till sex sammanträden per år) och nämndens sammansättning kommer att kunna vara ungefär densamma. Vissa kostnader, exempelvis för arvoden till nämnden, bör därför inte öka trots att antalet ärenden gör det. Sannolikt kommer förslagen inte heller att kräva investeringar i något nytt it-system eller liknande. Arbetsbelastningen för nämndens kansli kommer dock att öka markant.

Med utgångspunkterna ovan är det rimligt att räkna med att nämndens kostnader efter genomförandet av våra förslag om nya avskiljandegrunder kommer att minst dubblas. Enligt vår mening, med hänsyn till den osäkerhet som råder kring beräkningsgrunderna, är en rimlig uppskattning att den ytterligare kostnaden kan förväntas uppgå till cirka 300 000 kronor per år. Med hänsyn till att detta innebär mer än en fördubbling av nämndens kostnader per år kan kostnadsökningen inte finansieras inom ram. I stället bör den finansieras genom omfördelning av medel inom utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning till Universitetskanslersämbetet i egenskap av värmyndighet för avskiljandenämnden.

Avskiljandenämndens beslut i avskiljandefrågor kan överklagas till förvaltningsdomstol. Förslagen om nya avskiljandegrunder kommer därför även att leda till några fler mål per år vid förvaltningsdom-

stolarna. Det rör sig emellertid om ett så begränsat antal mål, som mest 10–15 per år, att detta inte innebär någon kostnadsökning för domstolarna.

När en fråga om avskiljande av en student eller studerande uppkommer innebär detta vissa kostnader för den aktuella högskolan eller yrkeshögskolan. En utredning måste genomföras för att lärosätet ska kunna ta ställning till om det finns skäl för en anmälan till avskiljandenämnden och för att i så fall kunna förse nämnden med underlag för prövningen. Vid prövningen i nämnden är högskolan eller yrkeshögskolan dessutom motpart till studenten eller den studerande vilket i sig innebär vissa ytterligare kostnader.

Förslagen om två nya avskiljandegrunder kommer innebära att frågan om avskiljande uppkommer i fler fall än i dag. I de fall frågan uppkommer därför att en student förekommer i belastningsregistret för ett sådant brott som kan föranleda avskiljande kommer kostnaderna för högskolan emellertid att bli mycket begränsade. Någon egentlig utredning kommer inte att behövas och ställningen som motpart kommer inte att kräva mer än minimal arbetsinsats.

När frågan i stället uppkommer därför att en student kan bedömas som uppenbart olämplig kommer däremot en mer arbetskrävande utredning att behöva göras. Som konstaterats i avsnitt 13.4.2 kommer det i regel att ställas högre krav på utredningarna i dessa fall än då avskiljande på nuvarande grund ska prövas, särskilt när studenten förnekar att hen uppträtt enligt vad som görs gällande. Även ställningen som motpart i avskiljandenämnden kan i dessa fall komma att kräva en större arbetsinsats av högskolan eller yrkeshögskolan.

Särskilt förslaget om en ny avskiljandegrund som tar sikte på studenter eller studerande som genom särskilt klandervärt uppträdande visat sig uppenbart olämpliga att fortsätta sina högskole- eller yrkeshögskolestudier kan alltså komma att medföra vissa kostnader för högskolor och yrkeshögskolor. Samtidigt kommer varje högskola endast att behöva hantera något enstaka sådant fall per år, varav merparten inte kommer att gå vidare till avskiljandenämnden. För yrkeshögskolorna kommer sådana ärenden att vara än mer sällsynta. Det är alltså fråga om ett mycket litet antal tillkommande ärenden räknat per lärosäte. Några större förändringar av lärosätenas organisationer kommer därför knappast att behövas, även om det så klart kommer att behövas en beredskap för hanteringen av sådana ärenden. I många av de fall då avskiljande beslutas på den nya grunden kommer detta

dessutom att medföra andra administrativa besparingar, eftersom de studenter som kan komma i fråga för sådana beslut i regel uppträder på ett sätt som kräver andra typer av åtgärder från lärosätena.

Sammantaget innebär detta att förslagen om nya avskiljandegrunder alltså kan komma att innebära vissa kostnadsökningar för de statliga universiteterna och högskolorna samt för anordnare av utbildning inom yrkeshögskolan, i de fall staten, en kommun eller en region är anordnare. Dessa bedöms emellertid inte bli större än att de i så fall kan finansieras inom ramen för myndigheternas befintliga anslag.

Kopplat till förslaget om en ny avskiljandegrund som tar sikte på studenter som förekommer i belastningsregistret avseende vissa brott föreslås även en skyldighet för de allmänna domstolarna att underätta universitet och högskolor om domar i vissa brottmål. Förslaget kommer endast att röra ett fåtal fall per år och den enda åtgärden från domstolen blir att expediera domen även till lärosätet. Inte heller detta förslag bedöms därför medföra några kostnadsökningar för domstolarna.

Slutligen ska nämnas att förslaget om en viss utvidgning av en av grunderna för att vidta disciplinära åtgärder kan förväntas leda till ett begränsat antal nya disciplinären. Den förväntade ökningen är så begränsad att de eventuella kostnadsökningar detta kan medföra för lärosätena kan finansieras inom ramen för myndigheternas befintliga anslag.

16.4 Konsekvenser i övrigt

Utredningens bedömning: Förslagen kommer att innebära ett visst integritetsintrång för sökande till vissa lärarutbildningar och hälso- och sjukvårdsutbildningar och för studenter på sådana utbildningar som döms för brott, samtidigt som de åstadkommer en ökad enhetlighet och förutsebarhet för den enskilde.

Förslagen kommer att innebära en viss inskränkning i studentens eller den studerandes rätt till sin studieplats, samtidigt som de innebär ett skydd för övriga studenter och studerandes rätt till en utbildning av hög kvalitet.

Förslagen kommer att innebära en minskad risk för att allvarligt brottsbelastade studenter på vissa hälso- och sjukvårdsutbildningar ska komma i kontakt med särskilt utsatta personer under verksamhetsförlagda delar av utbildningen, något som även kan medverka till att upprätthålla förtroendet för hälso- och sjukvården.

Förslagen kan få till följd att sökande med viss brottsbelastning, som vill studera på vissa lärarutbildningar eller hälso- och sjukvårdsutbildningar, i högre grad ansöker till s.k. enskilda utbildningsanordnare, dvs. högskolor som drivs av andra än staten.

Förslagen förväntas inte få några andra konsekvenser.

Skälen för utredningens bedömning

Studentens integritet, studieplats och studiemiljö

Förslaget om belastningsregisterkontroll som en förutsättning för att bli antagen till vissa utbildningar innebär att en belastningsregisterkontroll ska göras av samtliga sökande som ska erbjudas plats på en sådan lärarutbildning eller hälso- och sjukvårdsutbildning som omfattas av regleringen. Förslaget är visserligen utformat så att antalet som ska kontrolleras minimeras och så att den myndighet som utför kontrollen endast kommer att få besked om huruvida den sökande förekommer i belastningsregistret för något av de relevanta brotten eller inte. Ett förfarande med belastningsregisterkontroll är emellertid alltid att se som ett intrång i den personliga integriteten, detta oavsett om den kontrollerade förekommer i registret eller inte.

Vår bedömning är att det integritetsintrång för de sökande som den föreslagna regleringen alltså innebär emellertid vägs upp av det faktum att den samtidigt innebär en ökad enhetlighet och förutsebarhet för den enskilde sökanden. Som framgått finns i dag ingen möjlighet att neka en brottsbelastad student att antas till en högskoleutbildning, trots att denne på grund av förekomst i belastningsregistret avseende vissa brott kan komma att antingen nekas plats på verksamhetsförlagd utbildning eller senare nekas att få legitimation eller anställning inom det yrke som utbildningen ska leda till. En sökande kan alltså antas till aktuella lärarutbildningar eller hälso- och sjukvårdsutbildningar trots att denne saknar förutsättningar att fullfölja utbildningen eller att sedan verka inom det yrke som utbildningen ska leda till.

Genomförs förslaget kommer en sådan sökande i stället att nekas antagning. På så vis får den enskilde förutsättningarna klara för sig redan innan ansökan och riskerar inte att hamna i en situation då denne lagt ned tid och resurser på en utbildning som sedan inte kan fullföljas eller användas.

Även förslaget om en ny avskiljandegrund som tar sikte på studenter som förekommer i belastningsregistret avseende vissa brott innebär ett intrång i den enskildes personliga integritet när en student på någon av de aktuella utbildningarna döms för ett sådant brott som innebär att den dömande domstolen ska underrätta lärosätet om domen. Även detta förslag syftar emellertid till ökad enhetlighet och förutsebarhet – innebörden är ju att en student som under utbildningen döms för ett sådant brott som skulle hindrat antagning och som kommer att hindra anställning eller yrkeslegitimation ska avskiljas – och detta intresse väger enligt vår mening upp integritetsintrånget på samma vis som beträffande förslaget om belastningsregisterkontroll som en förutsättning för att bli antagen. Detsamma gäller det faktum att förslaget innebär en viss inskränkning av studentens rätt till sin studieplats.

Att sökande till, respektive studenter på, vissa hälso- och sjukvårdsutbildningar nekas antagning eller avskiljs om de förekommer i belastningsregistret avseende vissa brott innebär dessutom en minskad risk för att allvarligt brottsbelastade studenter ska komma i kontakt med särskilt utsatta personer under verksamhetsförlagda delar av sådana utbildningar, något som även kan medverka till att upprätthålla förtroendet för hälso- och sjukvården. Det kan här noteras att lärarstudenter enligt befintlig reglering belastningsregisterkontrolleras innan de påbörjar verksamhetsförlagda delar av utbildningen, varför förslagen inte får motsvarande konsekvens på lärarutbildningarna.

Förslaget om en ny avskiljandegrund som tar sikte på studenter eller studerande som genom särskilt klandervärt uppträdande visat sig uppenbart olämpliga att fortsätta sina högskole- eller yrkeshögskolestudier innebär även det en viss inskränkning av studentens rätt till sin studieplats. Tillåts inte avskiljande i de fall som avskiljandegrunden träffar skulle detta emellertid riskera att gå ut över andra personer, och då särskilt över andra studenter eller studerande och deras rätt till en utbildning av hög kvalitet. Förslaget innebär alltså ett skydd för övriga studenter eller studerande och kan förväntas bidra till en i viss mån ökad trygghet och ordning på lärosätena. Detsamma kan i

någon utsträckning sägas om förslaget till en viss utvidgning av en av grunderna för att vidta disciplinära åtgärder.

Enskilda utbildningsanordnare

Förslaget om belastningsregisterkontroll som en förutsättning för att bli antagen till vissa lärarutbildningar och hälso- och sjukvårdsutbildningar gäller endast antagning till sådana utbildningar vid statliga högskolor och universitet. Denna avgränsning är en direkt följd av hur våra utredningsdirektiv har utformats. Flera av de utbildningar som omfattas av förslaget kan emellertid även genomgåas vid s.k. enskilda utbildningsanordnare, dvs. högskolor som drivs av andra än staten. Högskolan i Jönköping, Chalmers tekniska högskola och Röda Korsets högskola är tre exempel på enskilda utbildningsanordnare. Det förekommer t.ex. att enskilda utbildningsanordnare har tillstånd att utfärda olika lärarexamina och sjuksköterskeexamen.

Enskilda utbildningsanordnare har i regel möjlighet att på egen hand utforma regler för tillträde till den högskoleutbildning som man bedriver (under förutsättning att dessa bl.a. uppfyller grundläggande objektivitetskrav). En enskild utbildningsanordnare har emellertid ingen möjlighet att få del av uppgifter ur belastningsregistret, och saknar dessutom rätt att dataskyddsrättsligt behandla sådana uppgifter (artikel 10 i dataskyddsförordningen och 3 kap. 8 och 9 §§ lagen [2018:218] med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning). Detta innebär att även om enskilda utbildningsanordnare skulle vilja införa en antagningsregel som motsvarar den vi föreslagit för statliga universitet och högskolor så är detta inte praktiskt möjligt enligt nuvarande reglering.

Den som vill studera på en sådan lärarutbildning eller hälso- och sjukvårdsutbildning som omfattas av vårt förslag, men förekommer i belastningsregistret avseende ett sådant brott som hindrar antagning till statliga universitet och högskolor, kommer alltså inte att kunna nekas antagning till en enskild utbildningsanordnare. En följd av den föreslagna antagningskontrollen kan därför bli att sökande med sådan brottsbelastning i högre grad kommer att ansöka till högskolor som drivs av enskilda utbildningsanordnare, i den mån dessa tillhandahåller motsvarande utbildningar.

Det är viktigt att framhålla att det sagda, enligt vår bedömning, inte i sig försvagar skälen för vårt förslag. En annan sak är att det kan framstå som en brist i det samlade antagningssystemet och att det därför kan finnas goda skäl för att överväga införandet av belastningsregisterkontroller, i någon form, inför antagning till motsvarande utbildningar även vid enskilda utbildningsanordnare. Förutom de svåra praktiska frågorna om hur ett sådant kontrollsystem skulle kunna utformas – det är knappast möjligt att utan ändringar använda det system som vi nu lämnat förslag till för belastningsregisterkontroller som ska utföras av andra än myndigheter – uppkommer då även principiella frågor om offentligrättslig reglering av antagning till enskilda utbildningsanordnare.

Övrigt

De lämnade förslagen kan inte förväntas få några övriga konsekvenser än de ovan redovisade för vare sig studenter vid universitet och högskolor, studerande inom yrkeshögskolan, Högskolans avskiljandekommitté, universitet och högskolor, domstolar, Polismyndigheten eller någon annan myndighet.

Förslagen är könsneutralt utformade och förväntas därför inte få några konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män.

Förslagen får inte heller några andra sådana konsekvenser som avses i 14–15 a §§ kommittéförordningen.

17 Författningskommentar

17.1 Förslaget till lag om ändring i högskolelagen (1992:1434)

4 kap.

3 a § *En förutsättning för att bli antagen till vissa lärarutbildningar och hälso- och sjukvårdsutbildningar 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.*

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela ytterligare föreskrifter om vilka utbildningar och brott som avses i första stycket.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela ytterligare föreskrifter om hur registerkontrollen ska gå till.

Paragrafen är ny. Den innehåller bestämmelser om att en förutsättning för antagning till vissa utbildningar är att den sökande inte förekommer i belastningsregistret avseende vissa brott och om i vilket skede av antagningen som registerkontroll får göras. Övervägandena finns i avsnitt 11.4 och 11.5.

Bestämmelsen i *första stycket* innebär att en förutsättning för att bli antagen till vissa lärarutbildningar och hälso- och sjukvårdsutbildningar är att den sökande inte förekommer i belastningsregistret avseende vissa brott. Med lärarutbildningar avses högskoleutbildningar som leder till en examen på lärområdet eller som leder till behörighet till ett läraryrke. Med hälso- och sjukvårdsutbildningar avses utbildningar som leder till en examen eller som leder till yrkeslegitimation för ett hälso- och sjukvårdsyrke. I första stycket anges även att en kontroll i belastningsregistret endast får göras avseende sökande som ska erbjudas plats på en sådan utbildning. Det innebär att kon-

trollen får göras först när behörighetsbedömning och urval har genomförts och det har fastställts vilka studenter som kommer att erbjudas en utbildningsplats.

Det ankommer på regeringen att, med stöd av en s.k. nödvändig upplysningsbestämmelse i *andra stycket*, i förordning ange närmare vilka utbildningar och brott som avses.

För genomförandet av belastningsregisterkontrollen kan det behövas ytterligare föreskrifter. Genom en s.k. nödvändig upplysningsbestämmelse i *tredje stycket* möjliggörs därför för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om hur registerkontrollen ska gå till.

6 § Regeringen *kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen* meddela föreskrifter om att en student tills vidare *ska* avskiljas från utbildningen i fall då studenten

1. lider av psykisk störning,
2. missbrukar alkohol eller narkotika, eller
3. har gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet.

Som ytterligare förutsättning för ett avskiljande gäller att det, till följd av något sådant förhållande som avses i första stycket 1–3, bedöms föreligga en påtaglig risk att studenten kan komma att skada annan person eller värdefull egendom under utbildningen.

Paragrafen innehåller bestämmelser om att regeringen kan meddela föreskrifter om avskiljande från högskoleutbildning. Övervägandena finns i avsnitt 13.3.3.

Genom ändringen i *första stycket* förtydligas att det är fråga om s.k. nödvändiga upplysningsbestämmelser. Ingen ändring i sak är avsedd.

6 a § *Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om att en student tills vidare ska avskiljas från utbildningen i fall då studenten genom särskilt klandervärt uppträdande, under eller i anslutning till utbildningen, visat sig uppenbart olämplig att fortsätta sina studier.*

Paragrafen, som är ny, innehåller en s.k. nödvändig upplysningsbestämmelse som innebär att regeringen kan meddela föreskrifter om avskiljande från högskoleutbildning i vissa fall på grund av studentens uppträdande. Övervägandena finns i avsnitt 13.4.2.

Bestämmelsen innebär att regeringen kan meddela föreskrifter om att en student tills vidare ska avskiljas från utbildningen i fall då hen genom särskilt klandervärt uppträdande, under eller i anslutning till utbildningen, visat sig uppenbart olämplig att fortsätta sina studier.

Det är enbart studentens uppträdande under eller i anslutning till utbildningen som är relevant vid tillämpningen av bestämmelsen. Det innebär att uppträdandet måste ha ägt rum i sammanhang som har någon koppling till studierna, exempelvis under undervisning, verksamhetsförlagd utbildning eller examination. Även andra sammanhang med koppling till studielivet omfattas emellertid. Det kan exempelvis röra sig om situationer då studenten befinner sig i lärosätets lokaler utanför den schemalagda undervisningen eller kontakter per telefon eller e-post med andra studenter eller lärare och annan personal, såväl vid lärosätet som där verksamhetsförlagd utbildning genomförs eller har genomförts.

Olika typer av uppträdanden kan tala för att en student är olämplig att fortsätta sina studier. Att det ska röra sig om särskilt klandervärt uppträdande och att studenten genom detta ska ha visat sig uppenbart olämplig för studierna innebär emellertid betydande avgränsningar; det måste vara fråga om ett agerande som klart bryter mot allmänt rådande normer och som dessutom leder till den tydliga slutsatsen att studenten är olämplig för högskolestudier. Vad som framför allt avses är handlingar som riktar sig mot personer som studenten kommer i kontakt med genom utbildningen och annat allvarligt ordningsstörande beteende.

Handlingar som kan utgöra brott innebär i regel särskilt klandervärt uppträdande. En student som gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet kan, om det också föreligger en påtaglig risk att hen kan komma att skada annan person eller värdefull egendom under utbildningen, avskiljas redan enligt 4 kap. 6 § första stycket 3 högskolelagen. I andra fall kan handlingar som kan utgöra brott, även om de inte motsvarar allvarlig brottslighet enligt den nämnda bestämmelsen, i stället innebära att studenten genom särskilt klandervärt uppträdande visat sig uppenbart olämplig att fortsätta sina studier. För att ett sådant beteende ska leda till slutsatsen att en student är uppenbart olämplig att fortsätta sina studier bör det röra sig om handlingar riktade mot personer som studenten kommer i kontakt med genom utbildningen. Det kan vara andra studenter, lärare eller annan personal vid lärosätet, men även personal, elever eller patienter vid verksamhet där

studenten genomför verksamhetsförlagd utbildning. Det är företrädesvis sådana handlingar som innebär att våld eller hot riktas mot nämnda personkrets som kan leda till slutsatsen att studenten genom sitt uppträdande visat sig uppenbart olämplig att fortsätta sina studier. I de flesta fall bör det krävas att det rör sig om upprepade handlingar av detta slag men det kan även förekomma handlingar som är sådana att det redan efter det första tillfället är möjligt att konstatera att studenten är uppenbart olämplig. Ett exempel på det senare skulle kunna vara en allvarlig hotsituation där hotet förstärkts genom vapen eller annat tillhygge, som ändå inte motsvarar sådant straffvärde att bestämmelsen i 6 § första stycket 3 aktualiseras. Det är inte heller uteslutet att även handlingar som kan utgöra brottslighet av annat slag, mot samma personkrets, kan vara tillräckligt för ett avskiljande.

Som nämnts skulle även annat allvarligt ordningsstörande beteende kunna utgöra sådant särskilt klandervärt uppträdande som innebär att studenten visat sig uppenbart olämplig att fortsätta sina studier. Här avses exempelvis de allvarligaste fallen av sådana andra förseelser som normalt leder till disciplinära åtgärder. Det kan handla om studenter som gång på gång allvarligt stör eller hindrar undervisning, prov eller annan verksamhet och som inte låter sig tillrättavisas, som vid ett stort antal tillfällen skickar e-post till medstudenter eller lärare med kränkande eller annars opassande innehåll, eller som på andra sätt utsätter andra studenter eller arbetstagare vid högskolan för förföljelser, trakasserier eller sexuella trakasserier. Även här gäller att det i de flesta fall bör krävas att det rör sig om upprepade förseelser som var för sig är på sådan nivå att de skulle kunna leda till längre avstängningar. Vid bedömningen bör dessutom särskilt beaktas om det tidigare beslutats om avstängning av studenten för liknande förseelse – det ska alltså anses försvårande om denne genom en sträng disciplinär åtgärd fått klart för sig att uppträdandet är oönskat och trots detta fortsätter med det.

Det är inte möjligt att ge någon uttömmande uppräkningslista av allt tänkbart uppträdande som kan anses särskilt klandervärt och innebära att en student visat sig uppenbart olämplig att fortsätta sina studier. Det kan således inte uteslutas att även annat uppträdande än det som nämnts här kan vara sådant att en student kan avskiljas med stöd av bestämmelsen. Det måste dock framhållas att bestämmelsen endast tar sikte på studentens uppträdande, dvs. dennes faktiska beteende, vilket bl.a. innebär att studentens studieförmåga aldrig ska

omfattas av bedömningen. Någon möjlighet att med stöd av bestämmelsen avskilja en student enbart därför att denne är uppenbart oförmögen att med godkänt resultat genomföra utbildningen finns alltså inte. Eftersom det endast är studentens lämplighet att fortsätta sina studier som ska bedömas, kan inte heller studentens lämplighet för det yrke som utbildningen förväntas leda till omfattas av bedömningen.

Även om det för avskiljande, till skillnad från vad som gäller enligt bestämmelsen i 4 kap. 6 § högskolelagen, inte krävs att det föreligger någon påtaglig risk att studenten kan komma att skada annan person eller värdefull egendom under utbildningen så måste en viss framåtsyftande bedömning alltid göras. För att en student ska kunna anses uppenbart olämplig att fortsätta sina studier krävs att det inte framstår som osannolikt att studenten kommer fortsätta att uppträda på ett olämpligt sätt. Så kan vara fallet om det tidigare agerandet av någon anledning framstår som en ren engångsföreteelse eller om studentens förutsättningar förändrats på något avgörande vis. I många fall torde t.ex. förekomsten av viss psykisk problematik kunna förklara studentens uppträdande och om denna inte längre föreligger så kan det finnas skäl att tro att studenten i fortsättningen inte kommer uppträda på ett olämpligt sätt.

6 b § *Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om att en student tills vidare får avskiljas från utbildningar som avses i 3 a § första stycket i fall då studenten förekommer i det register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister avseende sådana brott som avses i 3 a § första stycket.*

Paragrafen, som är ny, innehåller en s.k. nödvändig upplysningsbestämmelse som innebär att regeringen kan meddela föreskrifter om avskiljande från högskoleutbildning i vissa fall då studenten förekommer i belastningsregistret. Övervägandena finns i avsnitt 13.3.3.

Enligt 3 a § första stycket krävs för att bli antagen till vissa lärarutbildningar och hälso- och sjukvårdsutbildningar att den sökande inte förekommer i belastningsregistret avseende vissa brott. Hänvisningen till den bestämmelsen innebär att föreskrifterna om avskiljande måste begränsas till att omfatta samma utbildningar och samma brott. Innebörden av föreskrifter som meddelas med stöd av den här bestämmelsen blir alltså att en student som under utbildningen registreras i belastningsregistret kan avskiljas endast i de fall då motsva-

rande registrering i ett tidigare skede hade inneburit ett hinder för antagning till utbildningen.

Vilka utbildningar respektive vilka brott som ska omfattas av 3 a § första stycket, och därmed även av denna bestämmelse, ankommer på regeringen att bestämma med stöd av 3 a § andra stycket.

För beslut om avskiljande krävs att studenten förekommer i belastningsregistret avseende något av de brott som omfattas av bestämmelsen. Att en student *får* avskiljas innebär att den föreskrift som regeringen meddelar ska innehålla ett visst utrymme för den nämnd som prövar frågan om avskiljande att göra en lämplighetsbedömning i det enskilda fallet. Avsikten är dock inte att denna möjlighet att avstå från avskiljande ska tillämpas annat än i sådana undantagsfall då det skulle framstå som orimligt att avskilja en student från utbildningen trots förekomst i belastningsregistret avseende något av de angivna brotten. Ett exempel på ett sådant fall är en student som endast har kort tid kvar av utbildningen och som döms för ett mindre allvarligt brott till en villkorlig dom, särskilt om det inte återstår någon verksamhetsförlagd utbildning. Det kan då finnas skäl att överväga att inte avskilja studenten och i stället låta Socialstyrelsen, om det är en hälso- eller sjukvårdsutbildning, eller skolhuvudmannen, om det är en lärarutbildning, avgöra om hen efter fullgjord utbildning ska erhålla yrkeslegitimation respektive få anställning.

7 § En för högskolan gemensam nämnd *ska* pröva frågor om avskiljande. Nämndens ordförande *ska* vara jurist och ha erfarenhet som domare.

Nämndens beslut i avskiljandefrågor får överklagas till allmän förvaltningsdomstol av studenten och högskolan.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Ett beslut om avskiljande *enligt 6 eller 6 a § ska*, om den som har avskilts begär det, omprövas efter två år.

Paragrafen innehåller bestämmelser om prövningen av frågor om avskiljande från högskoleutbildning. Övervägandena finns i avsnitt 13.3.4 och 13.4.2.

I *ffjärde stycket* förs det in en hänvisning till 6 och 6 a §§ för att tydliggöra att bestämmelsen enbart rör omprövning av beslut om avskiljande som grundas på någon av dessa bestämmelser. I övrigt görs endast redaktionella ändringar.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2024 i fråga om 4 kap. 3 a och 6 b §§ och i övrigt den 1 januari 2023.

2. Bestämmelserna i 4 kap. 3 a § första stycket tillämpas första gången vid antagning till utbildning som börjar efter utgången av juli 2024.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna tas upp i kapitel 15.

I första punkten föreskrivs när lagen ska träda i kraft.

Andra punkten innebär att bestämmelserna om att sökande till vissa lärarutbildningar och hälso- och sjukvårdsutbildningar inte får förekomma i belastningsregistret för vissa brott samt att en kontroll i registret endast får göras avseende sökande som ska erbjudas plats på en sådan utbildning, tillämpas första gången vid antagning till utbildning som börjar efter utgången av juli 2024.

17.2 Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

12 kap.

10 § Av 10 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) framgår att socialnämnden utan hinder av sekretess kan polisanmäla brott som hindrar nämndens verksamhet. Av 10 kap. 21–23 §§ samma lag följer att sekretess även i vissa andra fall inte hindrar att uppgifter som angår misstanke om brott lämnas till en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller annan myndighet som har till uppgift att ingripa mot brottet.

Detsamma gäller enligt 10 kap. 19 § samma lag uppgifter som behövs för att förhindra ett förestående eller avbryta ett pågående brott som avses i den paragrafen. Av 10 kap. 18 a § samma lag framgår att sekretess inte heller hindrar att en uppgift som rör en enskild som inte har fyllt tjuogoett år lämnas till Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen i brottsförebyggande syfte under vissa angivna förutsättningar. Av 10 kap. 18 b § samma lag framgår att sekretess inte heller hindrar att en uppgift som rör en enskild lämnas till Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen i syfte att förebygga terroristbrottslighet under vissa angivna förutsättningar. Av 10 kap. 18 c § samma lag framgår dess-

utom att sekretess inte heller hindrar att en uppgift som rör en enskild eller en närstående till den enskilde lämnas till Polismyndigheten i syfte att förebygga våld eller andra övergrepp mot en närstående under vissa angivna förutsättningar.

Från socialtjänsten ska utan hinder av sekretess lämnas

1. uppgifter om huruvida någon vistas i ett hem för vård eller boende, stödboende eller familjehem, om uppgifterna för särskilt fall begärs av en domstol, en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Kronofogdemyndigheten eller Skatteverket,

2. uppgifter som behövs i ett ärende hos Skatteverket om skyddad folkbokföring enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481), och

3. uppgifter om en studerande som behövs för prövning av ett ärende om att avskilja denne från högskoleutbildning, *yrkeshögskoleutbildning* eller polisprogrammet.

I paragrafen finns dels hänvisningar till bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) som innebär att myndigheterna inom socialtjänsten har möjlighet att lämna ut uppgifter utan hinder av sekretess, dels bestämmelser om uppgiftsskyldighet som innebär att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas ut från socialtjänsten till vissa andra myndigheter. Övervägandena finns i avsnitt 14.6.

Paragrafen har ändrats så att sekretess inte hindrar att det från socialtjänsten lämnas uppgifter om en studerande som behövs för prövning av ett ärende om att avskilja denne från yrkeshögskoleutbildning.

17.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (2009:128) om yrkeshögskolan

19 § En studerande får tills vidare avskiljas från en utbildning som anordnas av staten, en kommun eller en region om han eller hon

1. lider av psykisk störning,
2. missbrukar alkohol eller narkotika, eller
3. har gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet.

Som ytterligare förutsättning för ett avskiljande gäller att det, till följd av något sådant förhållande som avses i första stycket, bedöms finnas en påtaglig risk att den studerande kan komma att skada någon annan person eller värdefull egendom under utbildningen.

En studerande får tills vidare avskiljas från en utbildning som anordnas av staten, en kommun eller en region om han eller hon genom särskilt klandervärt uppträdande, under eller i anslutning till utbildningen, visat sig uppenbart olämplig att fortsätta sina studier.

Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om avskiljande.

Paragrafen innehåller bestämmelser om att en studerande under vissa förutsättningar får avskiljas från en utbildning som anordnas av staten, en kommun eller en region. Övervägandena finns i avsnitt 14.4.

I paragrafen har ett nytt *tredje stycke* förts in. Det nya stycket innebär att en studerande får avskiljas från en utbildning som anordnas av staten, en kommun eller en region om hen genom särskilt klandervärt uppträdande, under eller i anslutning till utbildningen, visat sig uppenbart olämplig att fortsätta sina studier.

Det är enbart den studerandes uppträdande under eller i anslutning till utbildningen som är relevant vid tillämpningen av bestämmelsen. Det innebär att uppträdandet måste ha ägt rum i sammanhang som har någon koppling till studierna, exempelvis under undervisning, arbetsplatsförlagd del av utbildningen eller examination. Även andra sammanhang med koppling till studielivet omfattas emellertid. Det kan exempelvis röra sig om situationer då den studerande befinner sig i yrkeshögskolans lokaler utanför den schemalagda undervisningen eller kontakter per telefon eller e-post med andra studerande eller lärare och annan personal, såväl vid yrkeshögskolan som där arbetsplatsförlagd del av utbildningen genomförs eller har genomförts.

Olika typer av uppträdanden kan tala för att en studerande är olämplig att fortsätta sina studier. Att det ska röra sig om särskilt klandervärt uppträdande och att den studerande genom detta ska ha visat sig uppenbart olämplig för studierna innebär emellertid betydande avgränsningar; det måste vara fråga om ett agerande som klart bryter mot allmänt rådande normer och som dessutom leder till den tydliga slutsatsen att den studerande är olämplig för yrkeshögskolestudier. Vad som framför allt avses är handlingar som riktar sig mot personer som den studerande kommer i kontakt med genom utbildningen och annat allvarligt ordningsstörande beteende.

Handlingar som kan utgöra brott innebär i regel särskilt klandervärt uppträdande. En studerande som gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet kan, om det också föreligger en påtaglig risk att hen kan komma att skada annan person eller värdefull egendom under utbild-

ningen, avskiljas redan enligt bestämmelsen i första stycket 3. I andra fall kan handlingar som kan utgöra brott, även om de inte motsvarar allvarlig brottslighet enligt den nämnda bestämmelsen, i stället innebära att den studerande genom särskilt klandervärt uppträdande visat sig uppenbart olämplig att fortsätta sina studier. För att ett sådant beteende ska leda till slutsatsen att en studerande är uppenbart olämplig att fortsätta sina studier bör det röra sig om handlingar riktade mot personer som den studerande kommer i kontakt med genom utbildningen. Det kan vara andra studerande, lärare eller annan personal vid yrkeshögskolan, men även personal, elever eller patienter vid verksamhet där den studerande genomför arbetsplatsförlagd del av utbildningen. Det är företrädesvis sådana handlingar som innebär att våld eller hot riktas mot nämnda personkrets som kan leda till slutsatsen att den studerande genom sitt uppträdande visat sig uppenbart olämplig att fortsätta sina studier. I de flesta fall bör det krävas att det rör sig om upprepade handlingar av detta slag men det kan även förekomma handlingar som är sådana att det redan efter det första tillfället är möjligt att konstatera att den studerande är uppenbart olämplig. Ett exempel på det senare skulle kunna vara en allvarlig hotsituation där hotet förstärkts genom vapen eller annat tillhugge, som ändå inte motsvarar ett sådant straffvärde att bestämmelsen i första stycket 3 aktualiseras. Det är inte heller uteslutet att även handlingar som kan utgöra brottslighet av annat slag, mot samma personkrets, kan vara tillräckligt för ett avskiljande.

Som nämnts skulle även annat allvarligt ordningsstörande beteende kunna utgöra sådant särskilt klandervärt uppträdande som innebär att den studerande visat sig uppenbart olämplig att fortsätta sina studier. Det kan handla om studerande som gång på gång allvarligt stör eller hindrar undervisning, prov eller annan verksamhet och som inte låter sig tillrättavisas, som vid ett stort antal tillfällen skickar e-post till medstudenter eller lärare med kränkande eller annars opassande innehåll, eller som på andra sätt utsätter andra studerande eller arbetstagare vid yrkeshögskolan för förföljelser, trakasserier eller sexuella trakasserier. Även här gäller att det i de flesta fall bör krävas att det rör sig om upprepade allvarliga förseelser.

Det är inte möjligt att ge någon uttömmande uppräkningslista av allt tänkbart uppträdande som kan anses särskilt klandervärt och innebära att en studerande visat sig uppenbart olämplig att fortsätta sina studier. Det kan således inte uteslutas att även annat uppträdande än

det som nämnts här kan vara sådant att en studerande kan avskiljas med stöd av bestämmelsen. Det måste dock framhållas att bestämmelsen endast tar sikte på den studerandes uppträdande, dvs. dennes faktiska beteende, vilket bl.a. innebär att den studerandes studieförmåga aldrig ska omfattas av bedömningen. Någon möjlighet att med stöd av bestämmelsen avskilja en studerande enbart därför att denne är uppenbart oförmögen att med godkänt resultat genomföra utbildningen finns alltså inte. Eftersom det endast är den studerandes lämplighet att fortsätta sina studier som ska bedömas, kan inte heller den studerandes lämplighet för det yrke som utbildningen förväntas leda till omfattas av bedömningen.

Även om det för avskiljande, till skillnad från vad som gäller enligt bestämmelsen i första stycket, inte krävs att det föreligger någon påtaglig risk att den studerande kan komma att skada annan person eller värdefull egendom under utbildningen så måste en viss framåt-syftande bedömning alltid göras. För att en studerande ska kunna anses uppenbart olämplig att fortsätta sina studier krävs att det inte framstår som osannolikt att den studerande kommer fortsätta att uppträda på ett olämpligt sätt. Så kan vara fallet om det tidigare agerandet av någon anledning framstår som en ren engångsföreteelse eller om den studerandes förutsättningar förändrats på något avgörande vis. I många fall torde t.ex. förekomsten av viss psykisk problematik kunna förklara den studerandes uppträdande och om denna inte längre föreligger så kan det finnas skäl att tro att den studerande i fortsättningen inte kommer uppträda på ett olämpligt sätt.

Införandet av det nya stycket innebär att det tidigare tredje stycket, som säger att regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om avskiljande, har placerats som ett *fjärde stycke*. Lydelsen är oförändrad, men den ändrade placeringen innebär att eventuella ytterligare föreskrifter som regeringen meddelar även kan avse avskiljanden enligt tredje stycket.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.
2. Beslut om avskiljande enligt 19 § tredje stycket får endast grundas på förhållanden som inträffat efter ikraftträdandet.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna tas upp i kapitel 15.

I *första punkten* föreskrivs när lagen ska träda i kraft.

Andra punkten innebär att beslut om avskiljande av studerande som genom särskilt klandervärt uppträdande under eller i anslutning till utbildningen visat sig uppenbart olämpliga att fortsätta sina studier endast får grundas på förhållanden som inträffat efter den 1 januari 2023.

17.4 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

23 kap.

6 § Sekretess gäller i ärende om avskiljande av studerande från högskoleutbildning, *yrkeshögskoleutbildning* eller polisprogrammet för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider betydande men om uppgiften röjs.

Sekretessen gäller inte beslut i ärende.

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

Paragrafen innehåller bestämmelser om sekretess i ärenden om avskiljande av studerande. Övervägandena finns i avsnitt 14.6.

Paragrafen har ändrats på så sätt att sekretessregleringen har utökats till att även omfatta ärenden om avskiljande av studerande från *yrkeshögskoleutbildning*.

17.5 Förslaget till lag om ändring i patientsäkerhetslagen (2010:659)

6 kap.

15 § Utöver vad som annars följer av lag eller förordning är hälso- och sjukvårdspersonalen skyldig att lämna ut sådana uppgifter som

1. gäller huruvida någon vistas på en sjukvårdsinrättning om uppgifterna i ett särskilt fall begärs av en domstol, en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Kronofogdemyndigheten eller Skatteverket,

2. begärs av Säkerhetspolisen i ett enskilt fall och behövs i myndighetens verksamhet för personskydd för

a) statschefen, tronföljaren, en annan medlem av kungahuset, en talman, en riksdagsledamot, statsministern, ett statsråd, en statssekreterare eller kabinettssekreteraren,

b) en person vars personskydd Säkerhetspolisen ansvarar för i samband med statsbesök och liknande händelser, eller

c) en person som Säkerhetspolisen i ett enskilt fall har beslutat om personskydd för,

3. behövs för en rättsmedicinsk undersökning,

4. Socialstyrelsens råd för vissa rättsliga, sociala och medicinska frågor behöver för sin verksamhet,

5. behövs för prövning av ett ärende om att avskilja en studerande från högskoleutbildning, *yrkeshögskoleutbildning* eller polisprogrammet, eller

6. behövs för prövning av någons lämplighet att ha körkort, traktorkort eller taxiförarlegitimation enligt taxitrafiklagen (2012:211).

Paragrafen innehåller bestämmelser om att personal inom hälso- och sjukvård i vissa fall är skyldiga att lämna ut uppgifter. Övervägandena finns i avsnitt 14.6.

Paragrafen har ändrats så att uppgiftsskyldigheten utökats till att även omfatta sådana uppgifter som behövs för prövning av ett ärende om att avskilja en studerande från yrkeshögskoleutbildning.

Kommittédirektiv 2020:111

Avskiljande av studenter och belastningsregisterkontroll inför vissa studier

Beslut vid regeringssammanträde den 22 oktober 2020

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över regleringen om avskiljande av studenter inom statliga universitet och högskolor och ta ställning till om utökade möjligheter till belastningsregisterkontroll bör införas samt föreslå ökade möjligheter till avskiljande av studenter. Utredaren ska bl.a.

- ta ställning till om belastningsregisterkontroll bör ligga till grund för antagning till vissa högskoleutbildningar och om belastningsregisterkontroll bör införas inför verksamhetsförlagd utbildning inom fler utbildningar än lärarutbildningen,
- lämna förslag som innebär ökade möjligheter för statliga universitet och högskolor att avskilja en student från högskoleutbildning, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 22 oktober 2021.

Bestämmelserna om avskiljande respektive belastningsregisterkontroll av studenter behöver ses över

En student vid ett statligt universitet eller en statlig högskola får enligt nuvarande regelverk avskiljas från utbildningen om studenten lider av psykisk störning, missbrukar alkohol eller narkotika eller har gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet. Som ytterligare förutsättning för avskiljande gäller att det, till följd av något av nu angivna förhållanden, bedöms finnas en påtaglig risk att studenten kan komma att skada en annan person eller värdefull egendom under utbildningen.

Avskiljande från högskoleutbildning har återkommande debatterats i högskolesektorn och i medierna under de senaste åren. Flera uppmärksammade fall har uppdragats, däribland ett fall med en morddömd person som efter avtjänat straff antogs till läkarutbildning vid Uppsala universitet. Det finns även uppmärksammade fall med studenter vid läkarutbildningar och andra hälso- och sjukvårdsutbildningar som dömts för andra grova brott. Då det inte ansetts finnas en påtaglig risk för att studenten kan komma att skada en annan person eller värdefull egendom under utbildningen har studenten inte kunnat avskiljas från utbildningen.

Den morddömde studenten som antogs till läkarutbildningen vid Uppsala universitet kunde inte slutföra läkarutbildningen eftersom berörda landsting nekade honom praktikplats med hänvisning till den brottslighet han dömts för. Med anledning av detta framförde studenten klagomål mot bl.a. Uppsala universitet till Justitiekanslern (JK) och begärde skadestånd av staten. I augusti 2011 avslog JK begäran om ersättning. JK framhöll att omsorgen om patienten, klienten eller eleven alltid måste väga tyngre än den enskilde studentens eller yrkesutövarens krav på att få genomgå en viss utbildning eller utöva ett visst yrke. I beslutet uttalade dock JK även att det nuvarande regelsystemet inte på ett rimligt sätt tillgodoser enskilda studenters krav på rättssäkerhet och förutsebarhet och att reglerna skapar problem för myndigheterna. Inom ramen för sin tillsynsuppgift föreslog JK att bestämmelserna om antagning och avskiljande av studenter borde bli föremål för en mera heltäckande utredning (dnr 2788-09-40).

Mot bakgrund av bl.a. ovanstående har flera lärosäten och andra intressenter anfört att bestämmelserna behöver ses över och att möjligheterna för avskiljande behöver breddas så att även uppenbart olämpliga studenter kan avskiljas från högskoleutbildning tills vidare

(U2009/06530 och U2016/04244). Det handlar t.ex. om möjligheten att kunna avskilja en student som nekats verksamhetsförlagd utbildning på grund av allvarlig brottslighet. När det gäller vissa högskoleutbildningar lyfts också behovet av att kunna skydda elever, patienter och klienter mot brott och övergrepp av studenter. Det handlar även om att öka tryggheten för studenter och lärare i högskolan i de fall de utsätts för trakasserier och hot av studenter och då disciplinåtgärder inte bedöms kunna vidtas.

I grunden är det bra att en student har en stark rätt till sin studieplats. Mot bakgrund av vad som anförts ovan finns det dock behov av att se över nuvarande ordning. Framför allt har tre olika åtgärder lyfts fram som relevanta: nekad antagning efter belastningsregisterkontroll, nekad verksamhetsförlagd utbildning efter belastningsregisterkontroll och ökade möjligheter till avskiljande. Vid översynen är det viktigt att såväl olika skyddsintressen som enskilda studenters krav på rättssäkerhet och förutsebarhet tillgodoses.

Uppdraget om belastningsregisterkontroll av studenter

Uppgifter i belastningsregistret

I belastningsregistret finns bl.a. uppgift om påföljd för brott, beslut om påföljdseftergift och kontaktförbud. Registret förs av Polismyndigheten. Det övergripande syftet med belastningsregistret är att olika myndigheter, framför allt de brottsbekämpande och rättsvårdande myndigheterna, på ett enkelt sätt ska få tillgång till de uppgifter som behövs i deras verksamhet. Bestämmelser om bl.a. registrets innehåll och möjligheten för myndigheter och enskilda att ta del av uppgifterna i det finns framför allt i lagen (1998:620) om belastningsregister och förordningen (1999:1134) om belastningsregister. För uppgifter i registret gäller absolut sekretess enligt 35 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL. Enskilda har dock rätt till insyn i registret, genom att avgiftsfritt på begäran skriftligen få ta del av samtliga uppgifter om sig själva (9 § lagen om belastningsregister). De enskildas insyns rätt har sin grund i principen om att enskilda har rätt att få ta del av registeruppgifter som rör dem själva.

I dag måste registerutdrag uppvisas vid anställning av lärare och inför praktik på lärarutbildningar

I skollagen (2010:800) finns bestämmelser om belastningsregisterkontroll av personal. Där anges att den som erbjuds en anställning inom förskolan, förskoleklassen, fritidshemmet, grundskolan, grundskolskolan, specialskolan och sameskolan samt inom annan pedagogisk verksamhet till den som erbjuder anställningen ska lämna ett utdrag ur belastningsregistret. Utdraget ska vara högst ett år gammalt. Den som inte har lämnat registerutdrag får inte anställas (2 kap. 31 § första stycket).

Vidare anges att registerutdrag även ska lämnas av bl.a. den som under utbildning till en lärar- eller förskollärarexamen tilldelas plats för verksamhetsförlagd del av utbildningen inom någon av de skolformer som nämns ovan (2 kap. 31 § andra stycket). Registerutdraget ska lämnas till den inom verksamheten som beslutar om att anlita eller ta emot någon på ett sådant sätt som avses där. Syftet är att stärka barns och ungas skydd mot främst sexuella övergrepp. Den som inte har lämnat ett sådant registerutdrag får inte anlitas eller tas emot i verksamheten (2 kap. 31 § tredje stycket). Det innebär att studenten inte kan få ett godkänt betyg på den delen av utbildningen och således inte kan uppfylla kursfordringarna för en lärarexamen.

I Norge görs motsvarande belastningsregisterkontroll (politiattest) vid antagning till utbildningar där studenter kommer i kontakt med patienter, klienter, förskolebarn, elever eller andra som studenter har att göra med som ett led i klinisk undervisning eller praktik. Detta gäller således främst lärarutbildningar och vårdutbildningar. Vilka brott som ska framgå av politiattesten varierar beroende på utbildning. Vidare ska studenterna på de aktuella utbildningarna visa upp en ny politiattest inom tre år efter utbildningsstarten om det återstår att genomgå klinisk undervisning eller praktik i utbildningen.

Belastningsregisterkontroll vid antagning bör övervägas för vissa högskoleutbildningar

Ett flertal högskoleutbildningar innebär att studenterna under utbildningen kommer i kontakt med personer i beroendeställning. För vissa av dessa utbildningar är det av särskild vikt att skydda barn, ungdomar och vissa patientgrupper. Redan i dag sker belastningsregister-

kontroll vid utfärdande av legitimation för vissa hälso- och sjukvårdsyrken (4 kap. 1 § och 8 kap. 3 § patientsäkerhetslagen [2010:659]). Vidare måste registerutdrag uppvisas vid anställning av lärare och inför verksamhetsförlagda delar i lärarutbildningen (2 kap. 31 § skollagen). Däremot har ett lärosäte ingen möjlighet att få kännedom om huruvida en sökande till sådana utbildningar har en brottslig bakgrund. Oegentligheter uppdagas i stället godtyckligt genom media eller tillfällen. I nuläget finns det inte heller något rättsligt stöd för att neka en student att antas till en högskoleutbildning på grund av att han eller hon har dömts för brott. Mot den bakgrunden har belastningsregisterkontroll i samband med antagning diskuterats som en möjlig åtgärd i syfte att hindra sökande som har begått ett allvarligt brott från att påbörja lärarutbildningar eller hälso- och sjukvårdsutbildningar.

Den morddömda person som hade avtjänat sitt straff men som därefter antogs till läkarutbildningen vid Uppsala universitet kunde inte slutföra sin utbildning eftersom de berörda landstingen nekade studenten att genomgå verksamhetsförlagd utbildning. När fallet uppmärksammades uppstod en diskussion om det någonsin kan bedömas lämpligt att en student som begått ett så grovt brott som mord ska kunna antas till en läkarutbildning, eftersom personen i fråga inte kommer att få läkarlegitimation om det uppdagas att denne är dömd för brottet. Även andra grova brott som sexualbrott och andra våldsbrott har lyfts i sammanhanget. Samtidigt uppstår svåra avvägningar mellan olika intressen t.ex. när det gäller den personliga integriteten och det skyddsintresse som ska tillgodoses genom belastningsregisterkontroll i samband med antagning. En grundläggande utgångspunkt i Sverige är dessutom att en person efter avtjänat straff ska kunna verka i samhället på samma villkor som alla andra. JK framhöll i det tidigare nämnda tillsynsbeslutet från 2011 att ett registerutdrag som en förutsättning för att bli antagen bör övervägas. Även med beaktande av integritetsintresset framstår ett sådant krav, enligt JK, som mera rättssäkert och rimligt än att studenten efter att ha antagits och påbörjat en utbildning inte tillåts fullfölja den eller vägras legitimation. Mot den bakgrunden bör det undersökas om belastningsregisterkontroll i samband med antagning bör införas.

Bör belastningsregisterkontroll av studenter inför verksamhetsförlagd utbildning utökas till fler högskoleutbildningar?

I dag görs belastningsregisterkontroll av lärarstudenter inför verksamhetsförlagda delar av utbildningen. Utöver lärarutbildningarna finns det andra högskoleutbildningar där studenten under verksamhetsförlagda delar i utbildningen kommer i kontakt med personer som befinner sig i en beroendeställning gentemot studenten. Det gäller särskilt patienter i vården, men det kan även handla om andra grupper.

Nuvarande ordning med belastningsregisterkontroll vid verksamhetsförlagd utbildning ser alltså olika ut när det gäller lärarutbildningarna och hälso- och sjukvårdsutbildningarna trots att samma argument om behov av skydd mot brott och övergrepp är aktuella. Frågan om behovet av belastningsregisterkontroll vid sådana delar av högskoleutbildningar som förbereder för yrken där patientkontakt sker aktualiserades, som tidigare nämnts, i samband med fallet med den morddömde studenten som antogs till läkarutbildningen vid Uppsala universitet. Frågan uppdagades genom en tillfällighet varpå landstingen nekade studenten att tas emot för verksamhetsförlagd utbildning. Frågan om belastningsregisterkontroll vid verksamhetsförlagd utbildning inom ramen för läkarutbildningen har även aktualiserats i samband med att författningsändringar har beslutats som innebär att en ny läkarutbildning ska införas fr.o.m. hösten 2021. För närvarande räcker det inte med en läkarexamen för att en person ska få legitimation som läkare utan personen i fråga måste därutöver göra en s.k. allmän tjänstgöring (AT). Den nya ordning som införs hösten 2021 innebär att läkarutbildningen förlängs till sex år och att det räcker med en läkarexamen för att få läkarlegitimation. Det har framförts att eftersom AT då kommer att ingå i läkarutbildningen finns det behov av att universiteten, med stöd av regionerna, kan avskilja en student som inte bedöms kunna utöva yrket. Denna bedömning görs i dag bl.a. av regionerna under AT.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om belastningsregisterkontroll bör ligga till grund för antagning till vissa högskoleutbildningar,
- ta ställning till om belastningsregisterkontroll bör införas inför verksamhetsförlagda delar inom vissa högskoleutbildningar utöver lärarutbildningen,

- bedöma vilka brott som bör kunna utgöra hinder mot att antas till vissa utbildningar eller genomgå verksamhetsförlagda delar av en utbildning,
- i sin analys beakta såväl skyddsaspekter som integritetsaspekter,
- föreslå hur ett eventuellt system med belastningsregisterkontroll ska utformas,
- överväga om det bör finnas möjlighet att begära omprövning av beslut som innebär nekad antagning eller nekad verksamhetsförlagd utbildning på grund av brottslighet,
- lämna förslag i fråga om överklagande, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att föreslå ökade möjligheter till avskiljande

Nuvarande förutsättningar för att avskilja studenter vid statliga universitet och högskolor

Bestämmelser om avskiljande av studenter vid statliga universitet och högskolor finns i högskolelagen (1992:1434) och förordningen (2007:989) om avskiljande av studenter från högskoleutbildning. Som nämnts får en student vid ett statligt universitet eller en statlig högskola avskiljas från utbildningen i de fall då studenten lider av psykisk störning, missbrukar alkohol eller narkotika eller har gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet. Som ytterligare förutsättning för avskiljande gäller att det, till följd av något av nu angivna förhållanden, bedöms finnas en påtaglig risk att studenten kan komma att skada annan person eller värdefull egendom under utbildningen (4 kap. 6 § högskolelagen och 2 § förordningen om avskiljande av studenter från högskoleutbildning).

Högskolans avskiljandenämnd prövar avskiljandeärenden

Det är Högskolans avskiljandenämnd som prövar frågor om avskiljande av studenter vid statliga universitet och högskolor. Ett beslut om avskiljande innebär att studenten tills vidare inte får fortsätta den pågående utbildningen. Ett sådant beslut innebär också att stu-

denten tills vidare inte får antas till eller fortsätta annan utbildning av samma slag, om inte avskiljandenämnden beslutar något annat. Vidare innebär ett beslut om avskiljande att studenten tills vidare inte får antas till eller fortsätta någon annan högskoleutbildning, om det anges av nämnden i beslutet. Ett beslut om avskiljande ska dock omprövas om den som beslutet avser begär det skriftligen. Detta kan dock ske tidigast två år efter att beslutet meddelades. Avskiljandebesluten kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol (3, 4, 6 och 20 §§ förordningen om avskiljande av studenter från högskoleutbildning). Nämnden fattar beslut i ett fåtal ärenden per år.

Situationer när det kan finnas skäl att avskilja en student

Som nämnts har det uppmärksammats flera fall med studenter vid läkarutbildningar som begått allvarliga brott, vilket dels har skadat allmänhetens förtroende för studenten i dennes framtida yrkesroll, dels har inneburit oro för lärare och studenter på den aktuella utbildningen. Detta har föranlett att såväl lärosäten som fackförbund och JK efterlyst att avskiljande behöver ses över i ett bredare perspektiv. Det kan handla om att det finns omständigheter som i sig kan utgöra tillräcklig grund för avskiljande, utan att det finns en påtaglig risk för att skada annan person eller värdefull egendom under utbildningen. I debatten har främst allvarlig brottslighet berörts men även psykisk störning, missbruk och andra omständigheter bör inkluderas i översynen.

I dag kan en skolhuvudman eller en region neka en student att tas emot till verksamhetsförlagd utbildning om det kommit till deras kännedom att den sökande har en anteckning om viss typ av brott i belastningsregistret. Studenten kan därmed inte slutföra sin utbildning men lärosätet kan inte enbart på den grunden avskilja studenten. Lärosätet kan inte heller avskilja en student i de fall då det går att förutse att Socialstyrelsen inte kommer att utfärda legitimation för studenten för det aktuella yrket. Detta leder till att studenten kommer att genomgå utbildningen utan att i slutändan uppfylla kraven för examen eller kunna utöva yrket. Samtidigt har lärosätet kvar utbildningsansvaret för studenten. Det bör i nu nämnda fall finnas möjlighet att avskilja en student trots att det inte finns någon påtaglig risk

för att studenten kan komma att skada en annan person eller värdefull egendom under utbildningen.

Behövs ökade möjligheter att avskilja eller stänga av en student för en begränsad tid?

Utöver bestämmelser om avskiljande finns det bestämmelser om disciplinära åtgärder i högskoleförordningen (1993:100). Dessa regler innebär att lärosätena kan varna eller stänga av en student från undervisning, prov eller annan verksamhet inom ramen för utbildningen under en period om sammanlagt högst sex månader. Flera lärosäten anser att skillnaden mellan disciplinreglerna och avskiljandereglererna är stora. Det finns därför behov av att identifiera om det finns ytterligare omständigheter som bör leda till avskiljande men där avskiljandet ska vara tidsbegränsat, dock längre än sex månader. En alternativ lösning är en möjlighet till avstängning under en längre tid än sex månader.

Utredaren ska

- föreslå ökade möjligheter att avskilja en student även i fall när det inte bedöms finnas en påtaglig risk för att studenten kan komma att skada en annan person eller värdefull egendom under utbildningen,
- kartlägga och identifiera om det finns ytterligare omständigheter som antingen bör utgöra grund för avskiljande, men under en begränsad tid, eller avstängning under en längre tid än sex månader,
- ta ställning till om förslagen om avskiljande bör begränsas till vissa högskoleutbildningar eller om de ska gälla samtliga högskoleutbildningar,
- lämna förslag i fråga om överklagande, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Bör förslagen även gälla studerande inom yrkeshögskolan?

Motsvarande bestämmelser om förutsättningar för avskiljande som redovisats ovan i fråga om statliga universitet och högskolor gäller även för studerande vid en yrkeshögskoleutbildning som anordnas av

staten, en kommun eller en region. Även när det gäller yrkeshögskolan är det Hög skolans avskiljandenämnd som prövar avskiljandeärenden och det är också möjligt att överklaga avskiljandebeslutet till allmän förvaltningsdomstol (19 och 20 §§ lagen [2009:128] om yrkeshögskolan samt 7 kap. 1–3 §§ förordningen [2009:130] om yrkeshögskolan).

Det bör övervägas om de ställningstaganden som utredaren gör och de ändringar som utredaren föreslår i fråga om studenter vid statliga universitet och högskolor även bör gälla studerande inom yrkeshögskolan.

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till om utredarens förslag i fråga om avskiljande av studenter inom statliga universitet och högskolor även ska gälla för studerande i yrkeshögskolan eller om ändringar bör göras, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Vilka kompletteringar behövs i fråga om sekretess och dataskydd?

Som framgått ovan innehåller belastningsregistret känsliga uppgifter om enskilda, t.ex. uppgift om påföljd för brott, beslut om påföljds-eftergift och kontaktförbud. För uppgifter i registret gäller absolut sekretess (35 kap. 3 § OSL). Dessa uppgifter behöver skyddas hos de aktörer som eventuellt ges rätt att ta del av dem.

Bestämmelser som reglerar personuppgiftsbehandling finns i 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), lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning och förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Det måste finnas ett tydligt rättsligt stöd för den personuppgiftsbehandling som är nödvändig för att berörda aktörer ska kunna fullgöra sina uppgifter enligt det föreslagna regelverket.

Utredaren ska därför

- ta ställning till hur uppgifterna ur belastningsregistret ska kunna skyddas hos de aktörer som eventuellt ges rätt att ta del av dessa,
- analysera om dataskyddsregleringen behöver kompletteras för att nödvändig personuppgiftsbehandling ska kunna ske på ett ändamålsenligt sätt vid hantering enligt det föreslagna regelverket, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redogöra för ekonomiska och andra konsekvenser av sina förslag. Utöver vad som följer av 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) ska utredaren särskilt redogöra för konsekvenserna för studenter vid universitet och högskolor, studerande inom yrkeshögskolan, Högskolans avskiljandenämnd, universitet och högskolor, Polismyndigheten samt övriga berörda myndigheter.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inhämta synpunkter från Högskolans avskiljandenämnd, statliga universitet och högskolor, Polismyndigheten, Universitetskanslersämbetet, Universitets- och högskolerådet, Myndigheten för yrkeshögskolan, Socialstyrelsen samt andra berörda myndigheter och aktörer.

Uppdraget ska redovisas senast den 22 oktober 2021.

(Utbildningsdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2021

Kronologisk förteckning

1. Säker och kostnadseffektiv it-drift – rättsliga förutsättningar för utkontraktering. I.
2. Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap. Ju.
3. Skolbibliotek för bildning och utbildning. U.
4. Informationsöverföring inom vård och omsorg. S.
5. Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring. Ju.
6. God och nära vård. Rätt stöd till psykisk hälsa. S.
7. Förstärkt skydd för väljarna vid röstmottagningen. Ju.
8. När behovet får styra – ett tandvårdssystem för en mer jämlik tandhälsa. Vol. 1 & Vol. 2, bilagor + Sammanfattning (häfte). S.
9. Vem kan man lita på? Enkel och ändamålsenlig användning av betrodda tjänster i den offentliga förvaltningen. I.
10. Radiologiska skador – skadestånd, säkerheter, skadereglering. M.
11. Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning. U.
12. Andra chans för krisande företag – En ny lag om företagsrekonstruktion. Ju.
13. En teknikneutral grundlagsbestämmelse för regeringsbeslut. Ju.
14. Boende på (o)lika villkor – merkostnader i bostad med särskild service för vuxna enligt LSS. S.
15. Föreningsfrihet och terroristorganisationer. Ju.
16. En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner. Fi.
17. Ett moderniserat konsumentskydd. Fi.
18. Bolags rörlighet över gränserna. Volym 1 & 2. Ju.
19. En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården. Del 1 och 2. S.
20. Ecris-TCN – ett mer effektivt utbyte av brottmålsdomar mot tredjelandsmedborgare. Ju.
21. En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden. M.
22. Hårdare regler för nya nikotinprodukter. S.
23. Stärkt planering för en hållbar utveckling. Fi.
24. Äga avfall – en del av den cirkulära ekonomin. M.
25. Struktur för ökad motståndskraft. Ju.
26. Använd det som fungerar. M.
27. Ett förbud mot rasistiska organisationer. Ju.
28. Immunitet för utställningsföremål. Ku.
29. Ökade möjligheter att förhindra illegal handel via post. I.
30. Kampen om tiden – mer tid till lärande. U.
31. Kontroller på väg. I.
32. Papper, poddar och ... Pliktmateriallagstiftning för ett tryggt källmaterial. U.
33. En tioårig grundskola. Införandet av en ny årskurs 1 i grundskolan, grundsärskolan, specialsolan och sameskolan. U.
34. Börja med barnen! En sammanhållen god och nära vård för barn och unga. S.
35. En stärkt rättsprocess och en ökad lagföring. Ju.

36. Gode män och förvaltare – en översyn. Ju.
37. Stärkt rätt till personlig assistans. Ökad rättssäkerhet för barn, fler grundläggande behov och tryggare sjukvårdande insatser. S.
38. En ny lag om ordningsvakter m.m. Ju.
39. Ombuds tillgång till vård- och omsorgsuppgifter och förenklad behörighetskontroll inom vården. S.
40. Mervärdesskatt vid inhyrd personal för vård och social omsorg. Fi.
41. VAB för vårdåtgärder i skolan. S.
42. Stärkta åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fi.
43. Ett förstärkt skydd mot sexuella kränkningar. Ju.
44. Tillgänglighetsdirektivet. S.
45. En EU-anpassad djurläkemedelslagstiftning. Del 1 och 2. N.
46. Snabbare lagföring – ett snabbförfarande i brottmål. Ju.
47. Ett nytt regelverk för bygglov. Del 1 och 2. Fi.
48. I en värld som ställer om. Sverige utan fossila drivmedel 2040. M.
49. Kommuner mot brott. Ju.
50. Fri hyressättning vid nyproduktion. Ju.
51. Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar. Vol. 1 och 2. M.
52. Vilja välja vård och omsorg. En hållbar kompetensförsörjning inom vård och omsorg om äldre. S.
53. En rättssäker vindkraftsprövning. M.
54. Ändrade regler i medborgarskapslagen. Ju.
55. Mikroföretagarkonto – schabloniserad inkomstbeskattning för de minsta företagen. Fi.
56. Nya regler om utländska föräldraskap och adoption i vissa fall. Ju.
57. Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer. Fi.
58. Läge och kvalitet i hyressättningen. Ju.
59. Vägen till tillgänglighet – långsiktig, strategisk och i samverkan. S.
60. Förenklingar för mikroföretag och modernisering av bokföringslagen. N.
61. Utvisning på grund av brott – ett skärpt regelverk. Ju.
62. Användning av e-legitimation i tjänsten i den offentliga förvaltningen. I.
63. Sveriges säkerhet – behov av starkare skydd för nätverks- och informationssystem. Fö.
64. Ersättning till brottsoffer. Ju.
65. Stärkt fokus på framtidens forskningsinfrastruktur. U.
66. Rätt mottagare. Demokrativillkor och integritet. Ku.
67. Vägen mot fossiloberoende jordbruk. N.
68. Skärpta straff för brott i kriminella nätverk. Ju.
69. En sjukförsäkring med prevention, rehabilitering och trygghet. Volym 1 och 2. S.
70. Läromedelsutredningen – böckernas betydelse och elevernas tillgång till kunskap. U.
71. Riksintressen i hälso- och sjukvården – stärkt statlig styrning för hållbar vårdinfrastruktur. S.
72. Högskoleprovets organisation och styrning. U.
73. Regler för statliga elvägar. I.
74. Ett modernt belöningssystem, de allmänna flaggdagarna och redovisningen av anslaget till hovet. Ju.
75. En god kommunal hushållning. + Digital bilagedel för bilaga 3–6. Fi.
76. EU:s förordning om terrorisminnehåll på internet – frågan om behörig myndighet. Ju.
77. Från kris till kraft. Återstart för kulturen. Ku.
78. Börja med barnen! Följ upp hälsa och dela information för en god och nära vård. S.
79. En uppföljning av skriftlighetskravet vid telefonförsäljning. Fi.

80. Reglering av privata sjukvårdsförsäkringar – ökad kunskap och kontroll. S
81. En säker tillgång till dricksvatten av god kvalitet. N.
82. Säkerhetsprövning av totalförsvarspiktiga. Fö.
83. Belastningsregisterkontroll och avskiljande av studenter. U.

Statens offentliga utredningar 2021

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

- En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner. [16]
- Ett moderniserat konsumentskydd. [17]
- Stärkt planering för en hållbar utveckling. [23]
- Mervärdesskatt vid inhyrd personal för vård och social omsorg. [40]
- Stärkta åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. [42]
- Ett nytt regelverk för bygglov. Del 1 och 2. [47]
- Mikroföretagarkonto
– schabloniserad inkomstbeskattning för de minsta företagen. [55]
- Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer. [57]
- En god kommunal hushållning.
+ Digital bilagedel för bilaga 3–6. [75]
- En uppföljning av skriftlighetskravet vid telefonförsäljning. [79]

Försvarsdepartementet

- Sveriges säkerhet
– behov av starkare skydd för nätverks- och informationssystem. [63]
- Säkerhetsprövning
av totalförsvarspflichtiga. [82]

Infrastrukturdepartementet

- Säker och kostnadseffektiv it-drift
rättsliga förutsättningar för utkontraktering. [1]
- Vem kan man lita på? Enkel och ändamålsenlig användning av betrodda tjänster i den offentliga förvaltningen. [9]
- Ökade möjligheter att förhindra illegal handel via post. [29]
- Kontroller på väg. [31]

- Användning av e-legitimation i tjänsten i den offentliga förvaltningen. [62]
- Regler för statliga elvägar. [73]

Justitiedepartementet

- Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap. [2]
- Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring. [5]
- Förstärkt skydd för väljarna vid röstmottagningen. [7]
- Andra chans för krisande företag
– En ny lag om företagsrekonstruktion. [12]
- En teknikneutral grundlagsbestämmelse för regeringsbeslut. [13]
- Föreningsfrihet och terroristorganisationer. [15]
- Bolags rörlighet över gränserna.
Volym 1 & 2. [18]
- Ecris-TCN – ett mer effektivt utbyte av brottmålsdomar mot tredjelandsmedborgare. [20]
- Struktur för ökad motståndskraft. [25]
- Ett förbud mot rasistiska organisationer. [27]
- En stärkt rättsprocess och en ökad lagföring. [35]
- Gode män och förvaltare – en översyn. [36]
- En ny lag om ordningsvakter m.m. [38]
- Ett förstärkt skydd mot sexuella kränkningar. [43]
- Snabbare lagföring
– ett snabbförfarande i brottmål. [46]
- Kommuner mot brott. [49]
- Fri hyressättning vid nyproduktion. [50]
- Ändrade regler i medborgarskapslagen. [54]

Nya regler om utländska föräldraskap och adoption i vissa fall. [56]

Läge och kvalitet i hyressättningen. [58]

Utvisning på grund av brott – ett skärpt regelverk. [61]

Ersättning till brottsoffer. [64]

Skärpta straff för brott i kriminella nätverk. [68]

Ett modernt belöningsssystem, de allmänna flaggdagarna och redovisningen av anslaget till hovet. [74]

EU:s förordning om terrorisminnehåll på internet – frågan om behörig myndighet. [76]

Kulturdepartementet

Immunitet för utställningsföremål. [28]

Rätt mottagare. Demokrativillkor och integritet. [66]

Från kris till kraft. Återstart för kulturen. [77]

Miljödepartementet

Radiologiska skador – skadestånd, säkerheter, skadereglering. [10]

En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden. [21]

Äga avfall
– en del av den cirkulära ekonomin. [24]

Använd det som fungerar. [26]

I en värld som ställer om.
Sverige utan fossila drivmedel 2040. [48]

Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar. Vol. 1 och 2. [51]

En rättssäker vindkraftsprövning. [53]

Näringsdepartementet

En EU-anpassad djurläkemedelslagstiftning. Del 1 och 2. [45]

Förenklingar för mikroföretag och modernisering av bokföringslagen. [60]

Vägen mot fossiloberoende jordbruk. [67]

En säker tillgång till dricksvatten av god kvalitet. [81]

Socialdepartementet

Informationsöverföring inom vård och omsorg. [4]

God och nära vård. Rätt stöd till psykisk hälsa. [6]

När behovet får styra

– ett tandvårdssystem för en mer jämlik tandhälsa. Vol. 1 & Vol. 2, bilagor + Sammanfattning (häfte). [8]

Boende på (o)lika villkor – merkostnader i bostad med särskild service för vuxna enligt LSS. [14]

En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården. Del 1 och 2. [19]

Hårdare regler för nya nikotinprodukter. [22]

Börja med barnen! En sammanhållen god och nära vård för barn och unga. [34]

Stärkt rätt till personlig assistans.
Ökad rättssäkerhet för barn, fler grundläggande behov och tryggare sjukvårdande insatser. [37]

Ombuds tillgång till vård- och omsorgsuppgifter och förenklad behörighetskontroll inom vården. [39]

VAB för vårdåtgärder i skolan. [41]

Tillgänglighetsdirektivet. [44]

Vilja välja vård och omsorg.
En hållbar kompetensförsörjning inom vård och omsorg om äldre. [52]

Vägen till ökad tillgänglighet – långsiktig, strategisk och i samverkan. [59]

En sjukförsäkring med prevention, rehabilitering och trygghet.
Volym 1 och 2. [69]

Riksintressen i hälso- och sjukvården
– stärkt statlig styrning för hållbar vårdinfrastruktur. [71]

Börja med barnen!

Följa upp hälsa och dela information för en god och nära vård. [78]

Reglering av privata sjukvårdsförsäkringar
– ökad kunskap och kontroll. [80]

Utbildningsdepartementet

Skolbibliotek för bildning och utbildning. [3]

- Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning. [11]
- Kampen om tiden
– mer tid till lärande. [30]
- Papper, poddar och ...
Pliktmateriallagstiftning för ett tryggt källmaterial. [32]
- En tioårig grundskola. Införandet av en ny årskurs 1 i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan. [33]
- Stärkt fokus på framtidens forskningsinfrastruktur. [65]
- Läromedelsutredningen
– böckernas betydelse och elevernas tillgång till kunskap. [70]
- Högskoleprovets organisation och styrning. [72]
- Belastningsregisterkontroll och avskiljande av studenter. [83]



Regeringskansliet

103 33 Stockholm Växel 08-405 10 00 www.regeringen.se

ISBN 978-91-525-0236-5 ISSN 0375-250X