



LUNDS
UNIVERSITET

BESLUT

Diarienummer V 2021/3178

Datum 2022-02-03

Adressat

Utbildningsdepartementet

Rektor

Yttrande över betänkande av utredningen om belastningsregisterkontroll och avskiljande av studenter (SOU 2021:83)

Bakgrund

Lunds universitet har ombetts lämna synpunkter på betänkandet av utredningen om belastningsregisterkontroll och avskiljande av studenter (SOU 2021:83). Lunds universitets yttrandet är sammanställt efter internremiss bland samtliga fakulteter, Lunds universitets studentkårer samt juridiska avdelningen, antagningsavdelningen och dataskyddsombudet. I den slutgiltiga handläggningen av ärendet har även jurist Johanna Alhem, sektion Juridik och dokumenthantering, deltagit.

Sammanfattning

Lunds universitet välkomnar utredningen, som länge har efterfrågats av verksamheten. Även om universitetet anser att det finns viktiga aspekter som utredningen har missat, tillstyrker Lunds universitet utredningens förslag i sin helhet.

Lunds universitet anser dock att samtliga legitimationsgrundande utbildningar inom sjukvården bör omfattas av förslagen rörande belastningskontroll som förutsättning för att bli antagen samt möjligheter för avskiljande av studenter som förekommer i belastningsregistret. Detta gäller särskilt utbildningar som inte omfattas av förslaget och som leder till arbetsterapeutexamen, logopedexamen, audionomexamen och psykoterapeutexamen.

Lunds universitet instämmer i utredningens förslag om i vilket skede av antagningsprocessen kontrollen bör göras. Lunds universitet ser dock stora problem i att betänkandet inte utrett behoven av skyndsamt belastningsregisterkontroll mer, i synnerhet för reservantagning, efterantagning, rättningar och inplaceringar på lärosätena efter att de stora urvalen inför höst- och vårtermin genomförts.

Lunds universitet ställer sig tveksam till betänkandets förslag att införa en ny förordning om kontroll i belastningsregistret inför antagning till vissa högskoleutbildningar. De föreslagna föreskrifterna om kontroll i belastningsregistret inför antagning till vissa högskoleutbildningar bör istället placeras i 7 kap. högskoleförordningen.

Lunds universitet ser en problematik i att ett beslut om att inte anta en student efter belastningsregisterkontroll inte ska gå att överklaga. Det kan ske felregistreringar i belastningsregistret och utdrag ur belastningsregistret kan feltolkas.

Medan Lunds universitet ser positivt på ett utökat handlingsutrymme vad gäller att vidta disciplinära åtgärder mot studenter som begår trakasserier gentemot andra studenter och/eller universitetsanställda, riskerar borttagandet av hänvisningen till 1 kap. 4 § diskrimineringslagen att leda till otydligheter vad gäller definitionen av trakasserier. "Trakasserier" är inte ett vedertaget rättsligt begrepp utan tolkas oftast enligt just den borttagna bestämmelsen. Lunds universitet anser därmed att det bör övervägas ifall det för definitionen av trakasserier bör tydliggöra att det handlar om att någons värdighet kränks, så som det ges uttryck för i förarbetena till diskrimineringslagen. Lunds universitet förespråkar även att det i regleringen bör uppställas ett tydligt krav på någon form av koppling mellan trakasserier och verksamheten vid lärosätet för att trakasserier ska kunna föranleda disciplinär åtgärd.

Avsnitt 11 Belastningsregisterkontroll som en förutsättning för att bli antagen

Avsnitt 11.2

Lunds universitet ställer sig positivt till utredningens bedömning att det finns skäl att införa belastningsregisterkontroll i samband med antagningen till vissa högskoleutbildningar som leder till yrken inom skolan eller hälso- och sjukvården. Även om en belastningsregisterkontroll i samband med antagning till högskolan innebär en integritetskränkning och en viss begränsning av enskildas återanpassning till samhället, anser Lunds universitet att de starka skyddsintressen som presenteras väger upp de skäl som talar emot en kontroll.

Juridiska fakulteten vid Lunds universitet önskar dock påpeka att det finns ytterligare faktorer som utredningen inte har berört och som medför att frågan är mer komplex än vad som framgår av betänkandet. Bland annat bör det enligt juridiska fakulteten ytterligare övervägas om förhållandet att det inte finns någon legitimation för vissa utbildningar, till exempel juristutbildningen, bör föranleda en skillnad mot legitimationsyrkena. Många av de yrken som en juristutbildning leder fram till, så som domare, åklagare och notarie, omfattas av inhämtande av utdrag ur belastningsregistret och motsvarande bakgrundskontroller. Även om många med juristexamen inte arbetar inom rättsväsendet, så gör en stor andel det. Men det torde gälla ett antal examinerade läkare och lärare också. Det hade behövts statistik som visar fördelningen inom dessa yrken utifrån arbetsgivare ett visst antal år efter examen. Detta kan ge ytterligare underlag för de avvägningar som behöver göras om vilka utbildningar som ska respektive inte ska omfattas av belastningsregisterutdrag.

Avsnitt 11.4

Lunds universitet anser, i enlighet med utredningen, att regleringen bör tas in i högskolelagen. Även om regeringen kan meddela föreskrifter på högskoleområdet med stöd av restkompetensen i 8 kap. 7 § regeringsformen ser Lunds universitet att då ett absolut hinder mot antagning på grund av allvarlig brottslighet utgör en så ingripande begränsning att den bör regleras i lag.

Avsnitt 11.5

Lunds universitets instämmer i utredningens förslag om i vilket skede av antagningsprocessen kontrollen bör göras. Det är dock ytterst synd att betänkandet inte utrett behoven av skyndsamt belastningsregisterkontroll mer, förutom de två tillfällen som görs i samband med de stora urvalen inför höst och vårtermin.

Antagningsprocessen fortsätter med reservantagning, efterantagning, rättningar och inplaceringar på lärosätena efter att de stora urvalen genomförts. Summeringen och slutsatsen i sista stycket i kapitel 11.5 på sidan 146 är alldeles för ytlig och grund. Man verkar inte ha utrett de faktiska förhållandena och därmed dragit felaktiga slutsatser.

Arbetet vid lärosätena utförs i antagningssystemet NyA, som Universitets- och högskolerådet (UHR) utvecklar och förvaltar som stöd till lärosätenas antagningsprocess. Behovet av skyndsamt kvarstår efter urvalen och lärosätenas möjligheter att anpassa antagningsförfarandet i den processen är små. Inte minst för att lärosätena just använder sig av UHRs antagningssystem och därmed är beroende av att UHR genomför de nödvändiga anpassningarna av det systemet. Hela antagningsprocessen måste få stöd i antagningssystemet NyA, och inte bara de delar som utförs av personal på UHR.

I samband med återbud från antagna studenter veckorna och dagarna innan utbildningarna startar är det av största vikt att skyndsamt anta nya studenter, antingen reserv som sökt i tid eller sent sökande.

Det är av intresse för både student och lärosäte att de utbildningsplatser som frigörs av ett återbud hinner tas i anspråk av en annan student. Det är även av intresse för samhället i stort då det ofta rör antagning till utbildningar inom bristyrken. För de utbildningar som har individuellt anpassade scheman, så som ämneslärarutbildningen i musik, är det direkt avgörande att antagningsprocessen kan genomföras snabbt och effektivt. Att under de omständigheterna invänta en belastningsregisterkontroll per analog post, och riskera att utbildningsplatser går tomma trots att det finns behöriga sökande, är inte rimligt och det borde betänkandet ha utrett och konstaterat.

En skyndsam belastningsregisterkontroll i samband med efterantagning, antagning av reserver, rättningar och inplaceringar efter det att de två urvalen till de aktuella utbildningarna genomförts är enligt Lunds universitets av yttersta vikt. Om endast UHR, och inte lärosätena, får möjlighet till skyndsam elektronisk belastningsregisterkontroll måste det även tydliggöras att UHR ansvarar för att kontroll kan genomföras skyndsamt via antagningssystemet NyA. Detta bör genomföras genom ett förtydligande i de direktiv som medföljer eventuella finansiella medel till UHR.

Avsnitt 11.6.1

Lunds universitet ställer sig tveksam till utredningens förslag att införa en ny förordning om kontroll i belastningsregistret inför antagning till vissa högskoleutbildningar. Föreskrifterna om kontroll i belastningsregistret inför antagning till vissa högskoleutbildningar bör istället placeras i 7 kap. högskoleförordningen där övriga bestämmelser avseende tillträde till de aktuella utbildningarna, det vill säga utbildningar på grundnivå och avancerad nivå, finns. Att samla relevanta föreskrifter på ett ställe uppnår bättre utredningens målsättning att regelverket ska vara överskådligt. Föreskrifterna bör kunna placeras under den inledande rubriken Gemensamma bestämmelser för tillträde till utbildning på grundnivå eller avancerad nivå. Det går också att lägga delar av bestämmelserna som bilaga till högskoleförordningen.

Avsnitt 11.6.3

Lunds universitet tillstyrker förslaget att de 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 patientsäkerhetslagen för barnmorska, fysioterapeut, läkare, psykolog, röntgensjuksköterska eller sjuksköterska omfattas av belastningsregisterkontroll som en förutsättning för att bli antagen. Lunds universitet anser däremot att regelverket skulle vara värdefullt

även för övriga legitimationsgrundande utbildningar inom sjukvården och att de därmed bör ha krav på belastningsregisterkontroll som en förutsättning för att bli antagen. Detta gäller särskilt utbildningar som leder till arbetsterapeut, logoped och audionom. Samtliga dessa yrkesutbildningar är relativt likartade fysioterapeututbildningen, som inkluderats i förslaget, gällande patientkontakt och ansvar. De bör därmed omfattas av regelverket.

Även psykoterapeututbildning bör i synnerhet omfattas av regelverket. Utbildningar som leder till psykoterapeutexamen föreslås inte inkluderas i förslaget till föreskrifter över de utbildningar där en belastningsregisterkontroll är en förutsättning för antagning enligt följande motivering på sida 156: *”Därmed kommer de flesta psykoterapeuter, med vårt föreslagna system, redan att ha registerkontrollerats inför antagning till psykolog- och läkarutbildningen.”*. Detta påstående överensstämmer inte med statistik från den senaste antagningsomgången till Psykoterapeutprogrammet (se figur 1) vid Lunds universitet.

	KBT	PDT	Familj	Totalt
Antal antagna	32	28	24	84
Psykologer	6	14	3	23
Socionomer	20	11	21	52
Sjuksköterskor	4	1	0	5
Läkare	0	1	0	1
Arbetsterapeut	0	1	0	1
Övriga yrken	2	0	0	2

Figur 1 - Behörighetsgivande examen för antagna till Psykoterapeutprogrammet vid Lunds universitet höstterminen 2021.

En stor majoritet av de antagna till Psykoterapeutprogrammet har en bakgrund som socionomer, som i regel inte kontrolleras mot belastningsregistret. Motsvarande bild finns också i antagningen till Grundläggande psykoterapiutbildning inför vårterminen 2022.

Avsnitt 11.9

Ett beslut att inte anta en student är ett ingripande beslut. Det kan ha förekommit felregistreringar i belastningsregistret, och registerutdraget kan feltolkas. Redan av dessa skäl bör det finnas en möjlighet att överklaga ett beslut om att inte anta en sökande.

Lunds universitet anser att det inte är lämpligt att underlåta att införa en överklagandemöjlighet för att endast uppnå en miniminivå enligt den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, Europakonventionen. I stället bör det processuella rättighetskyddet utvecklas i svensk rätt i första hand (jfr NJA 2012 s. 1038 I p. 15).

Avsnitt 13 Avskiljande och disciplinära åtgärder vid högskoleutbildning

Avsnitt 13.3.6

I den föreslagna förordningen finns ingen definition av begreppet student. Detta kan skapa problem i samband med implementeringen av förordningen. Lunds universitet anser att detta är problematiskt och bör lösas. Det finns flera möjliga lösningar på problemet. Ett sätt kan vara att i den föreslagna förordningen ta med en hänvisning till högskoleförordningens definition av begreppet student i 1 kap. 4 §. Ett annat alternativ skulle kunna vara att i författningstexten byta ordet student mot 'en person som är antagen till sådan utbildning...'. Då bör även det istället för 'det universitet eller den högskola som tillhandahåller utbildningen' stå 'det universitet eller den högskola vid vilket/vilken personen är antagen till den aktuella utbildningen'. Det är sedan upp till lärosätet att avgöra om den antagna också bedriver studier och därmed faller under studentbegreppet och kan bli föremål för begäran om avskiljande hos Högskolans avskiljandenämnd. Lunds universitet delar även utredningens syn på att en svaghet med förslaget om underrättelseskyldighet för domstolen är, att domstolen måste känna till att den dömde är student på en sådan utbildning som omfattas av bestämmelsen. Det hade varit fördelaktigt att hitta en möjlig lösning på det problemet.

Avsnitt 13.4.1

Lunds universitet ställer sig även positivt till förslaget att införa en ny avskiljandegrund som avser en students klandervärda uppträdande som ska gälla studenter på alla högskoleutbildningar. Det ska även uppmärksammas att Lunds universitet är positivt till att utredningen föreslår högt ställda rekvisit samt att det måste finnas tydliga riktlinjer

för i vilka fall avskiljande på grund av klandervärt uppträdande aktualiseras.

Avsnitt 13.4.2

Lunds universitet förutsätter att under eller i anslutning till utbildningen omfattar alla delar av utbildningen, även verksamhetsförlagd och verksamhetsintegrerad utbildning, till exempel de delar som genomförs i sjukvårdens regi. Patientsäkerhet genomsyrar hälso- och sjukvårdsutbildningarna och det ömsesidiga förtroendet mellan utbildningsanordnare och sjukvården är av yttersta vikt för utbildningarnas genomförande. Det finns en risk att det kan uppstå tolkningssvårighet vad gäller betydelsen av ”i anslutning till utbildningen”.

Avsnitt 13.5

Lunds universitet ställer sig bakom utredningens bedömning och anser att utredningen även bör ta hänsyn till att disciplinförfaranden inom en profession, såsom förlust av yrkeslegitimation, inte utgör ett straff. Detta torde utgöra ytterligare stöd för att förlust av en utbildningsplats inte utgör ett straff (se t.ex. Europadomstolens avgörande den 19 februari 2013 Müller-Hartburg mot Österrike, mål 47195/06).

Avsnitt 13.8

Medan Lunds universitet ser positivt på ett utökat handlingsutrymme vad gäller att vidta disciplinär åtgärd mot studenter som begår trakasserier gentemot andra studenter och/eller universitetsanställda, riskerar borttagandet av hänvisningen till 1 kap. 4 § diskrimineringslagen att leda till otydligheter. ”Trakasserier” är inte ett vedertaget rättsligt begrepp utan tolkas oftast enligt just den borttagna bestämmelsen. I betänkandet hänvisas till ett fall där det inte ansetts vara fråga om trakasserier utifrån någon av diskrimineringsgrunderna i diskrimineringslagen. Som betänkandet får uppfattas ska det fortfarande krävas att trakasserier uppfyller kravet att de utgör ”ett uppträdande som kränker någons värdighet”, och det är tveksamt om det omfattar alla situationer då det kan finnas skäl för disciplinär åtgärd. Det finns en risk för att begreppet

trakasserier ändå tolkas enligt den tidigare bestämmelsen. Lunds universitet anser därmed att det bör övervägas ifall det för definitionen av trakasserier bör tydliggöra att det handlar om att någons värdighet kränks, så som det ges uttryck för i förarbetena till diskrimineringslagen. Det är enligt Lunds universitet prioriterat att definitionen av trakasserier som föranleder disciplinåtgärder förtydligas. Det bör även påpekas att mycket av det som kommer att falla in under den föreslagna lydelsen redan idag kan föranleda disciplinpåföljd med stöd av andra punkten i 10 kap. 1 § högskoleförordningen, störande av verksamheten inom ramen för utbildningen. En hel del av trakasserier som inte har haft koppling till någon av diskrimineringsgrunderna har disciplinnämnden vid Lunds universitet i stället bedömt som störande av verksamheten inom ramen för utbildningen och på den grunden meddelat en disciplinär åtgärd gentemot studenten.

Lunds universitet är även frågande till varför i det i den föreslagna lydelsen i 10 kap. 1 § 4 p. högskoleförordningen ska stå både trakasserier och sexuella trakasserier. Begreppet trakasserier bör räcka om det inte längre finns ett krav på att trakasserierna ska ha samband med en diskrimineringsgrund.

I förslaget till författningstext finns inget uttryckligt krav på att trakasserierna ska ha något samband med utbildningen över huvud taget. Lunds universitet förespråkar att det i regleringen bör uppställas ett tydligt krav på någon form av koppling mellan trakasserierna och verksamheten vid lärosätet för att trakasserierna ska kunna föranleda disciplinär åtgärd. Något sådant krav på samband finns inte heller i nuvarande författningstext och inte heller längre i förarbetsuttalanden till nuvarande lagstiftning. Detta kommer vara viktigt för att undvika meningsskiljaktigheter om hur bestämmelsen ska tolkas. Det är inte rimligt att lärosätena inleder disciplinärenden för trakasserier som begås utanför universitetets verksamhet. Det är då återigen viktigt att efterfråga vad som kommer att föranleda disciplinåtgärder enligt den föreslagna lydelsen om trakasserier och som inte kan föranleda disciplinåtgärder med stöd av andra punkten i 10 kap. 1 § högskoleförordningen, störande av verksamheten inom ramen för

utbildningen. Det är en fråga som utredningen inte har behandlat och som bör besvaras.

Avsnitt 15 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Avsnitt 15.2

Beträffande den utvidgade trakasserigrunden i 10 kap 1 § 4 p. högskoleförordningen kan övergångsproblem uppstå. Trakasserier som skett före ikraftträdandet bör kunna föranleda disciplinär åtgärd enligt den nya regeln, så länge det rör sig om sådana trakasserier som kan föranleda åtgärd enligt nuvarande lydelse i högskoleförordningen. Om trakasserierna däremot inte har ett samband med en diskrimineringsgrund, bör de inte föranleda disciplinär åtgärd enligt den allmänna rättsgrundsatsen att de inte var otillåtna vid den tid då de begicks. För tydlighetens skull anser Lunds universitet dock att en uttrycklig övergångsbestämmelse angående den utvidgade trakasserigrunden bör övervägas.

Övrigt

Lunds universitet önskar även uppmärksamma utredningen på att det finns studenter med väldigt långa uppehåll av olika slag och som trots att de påbörjat utbildningen före 2023 kommer att finnas kvar i utbildningarna många år efter att det nya regelverket införts. Dessa studenter kan komma att hamna mellan regelverken. Utredningen bör överväga ytterligare förslag för att undvika att detta sker.

Slutligen önskar Lunds universitet understryka vikten av att en belastningsregisterkontroll, oavsett hur den utformas, aldrig innebär en garanti för att olämpliga personer upptäcks. Det är därför av vikt att förslagen om belastningsregisterkontroll vid antagning inte får medföra en nedprioritering av andra skyddsåtgärder.

Beslut

Beslut att avge detta yttrande har fattats av undertecknad rektor i närvaro av förvaltningschef Susanne Kristensson efter hörande av

representant för Lunds universitet studentkårer och efter föredragning
av handläggare Oskar Johansson, sektion Student och utbildning.

Erik Renström