

magnus.j.granlund@regeringskansliet.se

max.stille@regeringskansliet.se

Synpunkter från SUHF avseende förslagen om avskiljande och belastningsregisterkontroll

Sveriges universitets och högskoleförbund (SUHF) tackar för möjligheten till att inkomma med synpunkter på de författningsförslag som utredningen om avskiljande av studenter och belastningsregisterkontroll inför vissa studier (Dir. 2020:111) lämnat oss. SUHF:s synpunkter har inhämtas från en grupp av fyra lärosätessjurister och en mer genomgripande bearbetning bland lärosätena har inte kunnat göras på grund den korta tid vi haft till vårt förfogande. Våra synpunkter avgränsas också till juridiska kommentarer. Om utredningen skickas ut för formell remissbehandling kommer lärosätena även att kunna bidra med kommentarer från verksamhetsföreträdare och de som har särskild kunskap om de utbildningar som ingår i förslaget.

De föreslagna reglerna om belastningsregisterkontroll som förutsättning för antagning till vissa utbildningar, och utvidgade möjligheter att avskilja studenter från högskoleutbildning adresserar viktiga problem i universitets- och högskolesektorn. Reglerna öppnar för fler beslut av ingripande natur mot enskilda studenter och personer som söker till högskoleutbildning, men tillgodoser samtidigt andra intressen med stort skyddsvärde. Det är viktigt att balansen mellan det man försöker uppnå med förslagen, och konsekvenserna för enskilda som påverkas av de nya bestämmelserna är proportionell och rimlig. Utredningens förslag får väsentligen anses hålla en god balans mellan de olika intressen som berörs av ändringarna.

Nedan lämnas kommentarer till de delar SUHF fått tillpåseende.

Kapitel 11 Belastningskontroll som en förutsättning för att bli antagen

Utredningens förslag och bedömningar är generellt välgrundade.

Den föreslagna regleringen innebär dock en väsentlig inskränkning i den personliga integriteten och det är en viktig avvägning att detta intrång går att motivera och är proportionerligt i förhållande till det allmänintresse som ska tillgodoses. Redan idag finns reglering kring s.k. formell obligatorisk registerkontroll (lagen 1998:620 om belastningsregister, med tillhörande förordning 1999:1134) och även s.k. fakultativ registerkontroll för vissa yrken där en arbetsgivare kan begära av en sökande till ett arbete att uppvisa ett registerutdrag ur belastningsregistret, se t.ex. närmare i lagen (2013:852) om registerkontroll av personer som

ska arbeta med barn. Frågan om rätten till personlig integritet är komplex och förutom GDPR (där lagstadgat allmänintresse borde vara den tillämpliga legala grunden för personuppgiftsbehandlingen) också är det även en rättighet för den enskilde, som regleras i artikel 8 i Europakonventionen (EKMR) som i det att den utgör en del av EU-rätten är överordnad svensk rätt. Rätten till personlig integritet får bara begränsas med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska västånd eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter. EKMR gäller sedan 1995 som lag i Sverige.

Europadomstolen har i sin praxis framhållit att ordet "nödvändig" i detta sammanhang inte är synonymt med "oundgänglig". Vad som krävs är att det ska finnas ett "angeläget samhälleligt behov". Inskränkningen måste vidare stå i rimlig proportion till det syfte som ska tillgodoses genom inskränkningen. Varje konventionsstat har själv en viss frihet att avgöra om en inskränkning är nödvändig. Europadomstolen förbehåller sig dock rätten att övervaka om denna frihet utnyttjas på ett rimligt sätt (se Högscoleverkets utredning 2009:20 R "Allvarlig brottslighet som hinder mot att genomgå högscoleutbildning" sid 33).

11:4 För att bli antagen till vissa utbildningar ska det krävas att den sökande inte förekommer i belastningsregistret avseende vissa brott.

I 1 kap. 4 § högscoleförordningen finns definition av student angiven enligt följande. "Med student avses i denna förordning den som är antagen till och bedriver högscoleutbildning". Det innebär att för att betraktas som student ska den som söker inte bara vara antagen utan även bedriva högscoleutbildning vilket konkret innebär att sökanden måste ha registrerat sig på programmet/kursen för att betraktas som student. Möjligheten för HAN att avskilja gäller endast studenter, varför det är viktigt med denna åtskillnad mellan status av *sökande* och *student* då en person som söker en utbildning ännu inte är att betrakta som student och då inte heller kan avskiljas förrän registrering på utbildning. Det är inte säkert att alla brott finns med i belastningsregister vid tidpunkten för kontrollen som enligt förslaget sker "**innan antagning**", det skulle därför kunna uppstå en situation där ett brott registreras först efter att studenten antagits till utbildningen. Det innebär att en sökande kan bli antagen fast det sen visar sig finnas en registrering i register. Under den tiden då sökanden endast är **antagen** fram till tidpunkten för **registrering** på utbildningen finns ingen möjlighet att vidta några åtgärder för lärosäten eller HAN enligt förslaget. När sökanden har registrerat sig och bedriver utbildning kan dock anmälan ske till HAN under förutsättning att lärosätet fått underrättelse om dom/brottet ifråga. Om sökanden dömts för brottet innan sökanden är att betrakta som student får lärosäten inte del av underrättelsen om domen eftersom förslaget avser studenter.

Med ett fiktivt exempel skulle en våldtäktsdömd sökande antas till läkarprogrammet eftersom brottet registrerades i belastningsregistret först efter antagningen och att sökanden sedan registrerar sig på utbildningen och påbörjar studierna, lärosätet väljer därefter att gå in med en anmälan om avskiljande när och om brottet uppmärksammas av lärosätet, vilket då förutsätter att lärosätet fått del av domen. (Om domen meddelats under den perioden då sökanden ännu inte är student på utbildningen så kommer lärosäten inte få ta del av sådan dom). Eftersom det inte föreligger någon möjlighet att genomföra en slagning i register efter antagningen så skulle vissa brott kunna falla mellan stolarna.

Ett alternativ kan vara att man genomför en slagning i register både **när** studenterna söker utbildningen (innan antagningen) som **efter** registrering på utbildningen. En sådan möjlighet skulle dock innebära att lärosäten skulle ha viss möjlighet att uppmärksamma brott som registrerats i registret först vid registreringen på utbildningen men också skapa förutsättningar för att kalla reserver till utbildningen direkt när den påbörjas.

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

Då det skyddsvärda intresset när det gäller att kontroll i belastningsregistret som ska ske inför antagning till vissa högskoleutbildningar bl.a. är skyddet för barn, ungdomar, patienter och klienter kan det vara värt att fundera över om även psykoterapeutexamen bör omfattas av 2 § i denna förordning.

11.9 Överklagande

Det är viktigt att lärosätets beslut om att inte anta en sökande, enligt förslaget i 4 kap. 3 a §, sker på ett korrekt och rättssäkert sätt, så att det inte förekommer att lärosäten felaktigt nekar någon att antas pga. t.ex. personförväxlingar eller andra felaktigheter i handläggningen av beslutet. Det kan därför vara värt att fundera över om beslutet bör kunna gå att överklaga eller om det av goda skäl inte är möjligt, hur fel på annat sätt kan korrigeras.

I övrigt är det också viktigt att en student som inte antas på denna grund också informeras om anledningen till att studenten inte antagits, så att det tydliggörs att den sökande nekas antagning pga. att studenten förekommer i belastningsregistret för vissa brott. Det bör också finnas tydlig information från lärosätets sida om att den som dömts för vissa brott inte kommer att antas till vissa utbildningar, så att de personer som berörs kan planera sina studier och t.ex. söka andra utbildningar istället.

Kapitel 12 – Belastningsregisterkontroll inför verksamhetsförlagd utbildning

Här är förslaget att inte kräva någon utökad belastningsregisterkontroll inför VFU. En fråga som då uppstår är de situationer där lärosätena inte har möjlighet att under pågående utbildning genomföra kontroll av belastningsregistret eftersom det endast sker inför antagning. Skulle då en registrering av ett brott ske först efter antagningen uppmärksammas inte en eventuell dom förrän sökanden är student, vilket sker först vid registrering på utbildning/kurs. Det innebär att det ändå kan finnas ett behov av att studenter på dessa utbildningar i samband med VFU också ska lämna in ett utdrag från belastningsregistret till mottagande VFU plats för att säkerställa att det inte faller mellan stolarna.

Kapitel 13 Avskiljande och disciplinära åtgärder vid högskoleutbildning

Utredningens förslag och bedömningar är generellt välgrundade.

13.3 - Avskiljande av studenter som förekommer i belastningsregistret

Vår tolkning är att detta enbart gäller studenter som i framtiden kommer att antas till de aktuella utbildningarna och att det inte berör de studenter som redan har antagits till sådana utbildningar då lagförslaget träder ikraft. Detta då lärosätena, såvitt vi förstår, är förhindrade att själva begära utdrag ur belastningsregistret i andra situationer än inför beslut om antagning av en student, enligt 4 kap. 3 a HL. Det innebär i så fall att lärosätena inte kan agera för att avskilja studenter för brott som ägt rum innan bestämmelsen införs. Så skulle även vara fallet om lärosätet får kännedom om detta på något annat sätt än genom information från en domstol.

13.3.6 Lärosätena ska underrättas om domar som kan leda till avskiljande enligt den nya avskiljandegrunden

Det framgår inte, i de underlag som föreligger, på vilket sätt domstolarna ska få kännedom om vilka personer som dömts för de aktuella brotten som också är antagna till vissa utbildningar. Eftersom lärosätena själva inte har någon möjlighet att undersöka om en student förekommer i belastningsregistret i detta skede (dvs. efter antagning till utbildningen) är det naturligtvis viktigt att rutinen kring domstolarnas underrättelse till lärosätena fungerar väl så att lärosätet i dessa fall kan anmäla studenten till HAN för avskiljande.

Här finns även en fråga i vilket skede som underrättelse sker, är det i samband med tingsrättens dom eller när domen eventuellt vunnit laga kraft senare. Det står meddelas nu vilket tyder på att det sker direkt men då med avvaktande av laga kraft.

13.4 Avskiljande av studenter som visat sig uppenbart olämpliga

Det finns ett behov av en avskiljandegrund som adresserar studentens uppträdande. Disciplinnämndens mandat är många gånger otillräckligt för att hantera studenter som uppvisar sådana beteenden som omfattas av bestämmelsen. Dels är de avstängningstider disciplinnämnderna disponerar över förhållandevis korta, dels innebär avstängningsbesluten i allmänhet att problemet exporteras från ett lärosäte till ett annat eftersom studenten är oförhindrad att söka till annat lärosäte. Studenter och personal på flera lärosäten riskerar därigenom att få en allvarligt skadad arbets- eller studiemiljö på grund av enskilda studenters beteenden.

I syfte att motverka rättsosäkerhet och risken för skönsmässiga bedömningar anser vi att det är angeläget med en tydlig vägledning i förarbetena när det gäller vad som ska rymmas inom "särskilt klandervärt uppträdande". Givet att 4 kap. 6 a § inte innehåller någon egentlig skadebedömning utan upprepat särskilt klandervärt uppträdande i sig kan leda till avskiljande (med särskilt beaktande av om studenten blivit avstängd tidigare och en slags sannolikhetsbedömning avseende framtida upprepat klandervärt beteende) är det särskilt viktigt att fastställa vilka typer av beteenden som kan aktualisera tillämpningen av 6 a §. Annars är risken stor att 6 a § blir en slags slasktratt med tillhörande brister från rättssäkerhetssynpunkt. Vi ser annars också en viss risk för att det kan bli gränsdragnings- svårigheter i förhållande till vilket uppträdande som ska bedömas som en disciplinär förseelse enligt 10 kap. högskoleförordningen (1993:100) och vilket beteende som istället ska anmälas till Högskolans avskiljandenämnd (HAN).

En bestämmelse om avskiljande från högskoleutbildning är av ingripande natur och måste ha ett snävt och tydligt avgränsat tillämpningsområde. Samtidigt får det inte vara så snävt att praktiskt taget inga fall ryms inom tillämpningsområdet och att bestämmelsen blir verkningslös. I förslaget anges att avskiljande ska kunna komma ifråga då en student genom *särskilt klandervärt uppträdande*, under eller i anslutning till utbildningen, visat sig *uppenbart olämplig* att bedriva högskolestudier. Det framgår förhållandevis tydligt i förslaget vad som avses med klandervärda beteenden. De beteenden som nämns är sådana att det inte torde finnas något behov av att därutöver avgöra om studenten är *uppenbart olämplig* att bedriva högskolestudier. Med dessa höga krav med både *särskilt klandervärt* och *uppenbart olämpligt* kan reformen komma att bli en pappersreform utan större praktisk nytta för lärosätena. Det bör vara tillräckligt att studenten genom det särskilt klandervärda beteendet visat sig *olämplig* att bedriva högskolestudier och låta avskiljandenämnden bilda en praxis kring lämplighetsfrågan som kan vara godtagbar.

13.7 – Disciplinära åtgärder

Den föreslagna förändringen förtydligar möjligheterna att pröva alla former av trakasserier i lärosätenas disciplinnämnder. Trakasserier kan vara lika skadliga för den som blir utsatt oberoende av om trakasserier har anknytning till diskrimineringslagens diskrimineringsgrunder eller inte. Visserligen kan sådana beteenden hanteras av disciplinnämnderna med tillämpning av 10 kap 1 § 2 -3p. högskoleförordningen (störande). Det framstår dock som lämpligt att samla alla trakasserier i samma bestämmelse. Det uppstår dock ett antal saker att ta hänsyn till i och med detta:

- Fråga här är vilka nya situationer som ska avses med trakasserier och sexuella trakasserier i och med förslaget. Man kan tänka sig att det nu handlar om att även inkludera vissa utvalda brott från brottsbalken, t.ex. olaga förföljelse, ofredanden, m.m. eller andra likartade brott som skulle kunna falla under begreppet *trakasserier*.
- Förslaget ger till viss del lärosäten mandat och möjlighet att framöver utreda brott. (om nu brottsliga ageranden ska omfattas av det nya förslaget).
- Då uppstår samtidigt fråga hur dessa ärenden bör hanteras inom våra lärosäten och dess disciplinnämnder. Eftersom Universitet och högskolor endast har möjlighet att genomföra utredningar med grund i Förvaltningslagen och Högskoleförordningen, saknas möjlighet att bedriva brottsutredning på det sätt som polisen kan, t.ex. förhöra vittnen, eller misstänkta. Det är viktigt att det inte uppstår en krock mellan lärosäten och polis där ett agerande vid ett lärosäte av en student utreds som ett brott av lärosätet men inte av polisen.

Situationen med en parallell polisiär utredning är givetvis aktuell även med dagens regelsystem där trakasserier och sexuella trakasserier som har koppling till Diskrimineringslagen i sig kan utredas både vid polisen (som visst brott) som vid lärosätet men här öppnar förslaget mer upp för utredning av direkt brottsliga ageranden. Förslaget kan öppna upp för lärosäten att till viss del utreda samma ärenden och brottsliga förfaranden som polisen har som egen uppgift att utreda vilket kan vara värt att notera. En student som fälls för ett ofredande vid en disciplinnämnd (benämnt trakasserier i beslutet) garanteras inte samma rättssäkerhet vid ett lärosäte som om agerandet i stället hade prövats under en förundersökning av polis (ombud/försvarare/vittnen/ osv). Ett beslut mot en student av disciplinnämnd kan dessutom endast överklagas till Förvaltningsrätt för prövning, medan dom i brottmål som prövats i tingsrätt överklagas till hovrätt. Det är därmed två olika förfaranden som står mot varandra, det förvaltningsrättsliga och det straffrättsliga.

Enligt uppdrag



Marita Hilliges
generalsekreterare