



Kommittédirektiv

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 uppdagats, 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 rätts-säkerhet 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 anført 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, grundsärskolan, 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 förskolläraexamen 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 belastningsregisterkontroll 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 tillfälligheter. 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 morddömde 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 uppdragas 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 uppdragades 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 för-

hållanden, 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 studenten 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 påföljdseftergift 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)