

Konstitutionsutskottets yttrande 2021/22:KU5y

In- och utpasseringskontroller vid högskoleprovet

Till utbildningsutskottet

Utbildningsutskottet beslutade den 21 april 2022 att ge konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över regeringens proposition 2021/22:155 In- och utpasseringskontroller vid högskoleprovet.

Utskottet begränsar sitt yttrande till frågor om hur förslaget om att införa en möjlighet att genomföra kroppsvisitation vid in- och utpassering till högskoleprovet förhåller sig till skyddet mot kroppsvisitation i regeringsformen.

Utskottet framhåller att kroppsvisitation är en ingripande åtgärd och att det bör göras noggranna överväganden innan möjlighet till kroppsvisitation införs på nya områden. Från de utgångspunkter konstitutionsutskottet har att beakta ser utskottet inte något hinder mot att riksdagen bifaller förslagen i propositionen. Det ankommer dock på det utskott som bereder propositionen att närmare överväga förslagen i sak. Det är således utbildningsutskottet som har att ta slutlig ställning till regeringens bedömning.

Utskottets överväganden

Propositionen

I proposition 2021/22:155 föreslår regeringen bl.a. en ny lag, lagen om in- och utpasseringskontroller vid högskoleprovet. Förslagen syftar till att förhindra att fusk sker vid högskoleprovet genom användning av elektroniskt hjälpmedel. Den nya lagen innebär bl.a. att kontroll med kroppsvisitation av provdeltagare får utföras vid inpassering till eller utpassering från en lokal där högskoleprovet genomförs (in- och utpasseringskontroller).

För närvarande finns det inte några bestämmelser som tar sikte på undersökning av provdeltagares kläder eller andra tillhörigheter i samband med högskoleprovet.

I propositionen anföras att fusk som sker med elektroniska hjälpmedel har fortsatt trots att regeringen och ansvariga myndigheter har vidtagit åtgärder mot denna typ av fusk. Ytterligare åtgärder bör därför enligt regeringen införas för att motverka det fortsatta fusket med elektroniska hjälpmedel vid högskoleprovet.

Vidare anföras i propositionen att det är av betydelse att analysera vilka andra, mindre ingripande åtgärder som står till buds för att bedöma om just kroppsvisitation bör införas för att motverka fusk genom användning av elektroniska hjälpmedel.

Regeringen bedömer att elektroniska störsändare inte bör användas vid högskoleprovet på grund av risken för omfattande kommunikationsstörning i övrigt. Vidare bedömer regeringen att kontroller med radiovågsdetektor är en metod som ger ett begränsat underlag för rättsliga åtgärder och som skulle medföra störningar för samtliga provdeltagare under pågående provpass, samtidigt som det saknas ett tekniskt underlag som styrker att metoden är tillräckligt pålitlig.

För att motverka fusk med elektronisk utrustning genom att faktiskt hitta dold elektronisk utrustning och utan att störa provdeltagarna under provpassen är det enligt regeringens bedömning nödvändigt att införa in- och utpasseringskontroller med kroppsvisitation i den omfattning som bedöms vara nödvändigt för att syftet med kontrollen ska uppnås. En lagreglering som möjliggör kroppsvisitation i samband med in- och utpasseringskontroller vid högskoleprovet är enligt regeringen förenlig med det skydd mot kroppsvisitation som följer av regeringsformen och den rätt till respekt för privat- och familjeliv som gäller enligt Europakonventionen.

I propositionen anför regeringen att in- och utpasseringskontroller vid högskoleprovet kommer att omfatta alla som ska skriva provet, med undantag för de som är under 15 år. Den begränsning som införandet av sådana kontroller innebär görs således inte på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. Vidare anföras i propositionen att åtgärden inte heller

utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen som en av folkstyrelsens grundvalar.

I propositionen anføres att de flesta av de bestämmelser i nuvarande lagstiftning som medför rätt att utföra allmänna inpasseringskontroller med kroppsvisitation har motiverats med att åtgärden har ansetts nödvändig för att i vissa fall förhindra att det begås brott som innebär allvarlig fara för någons liv, hälsa eller frihet eller för omfattande förstörelse av egendom. Syftet med det kan i förlängningen vara att skydda grundläggande demokratiska principer såsom offentligheten vid domstolsförhandlingar eller beslutande politiska församlingar. Kroppsvisitation har också ansetts befogad som ett straffprocessuellt tvångsmedel för att utreda brott eller för att kontrollera personer eller besökande till personer som är frihetsberövade av olika skäl.

Lagrådet

Lagrådet har granskat lagförslagen och inte haft några synpunkter.

Motionerna

Det har lämnats fyra motioner med anledning av propositionen.

I kommittémotion 2021/22:4493 av Ilona Szatmari Waldau m.fl. (V) föreslås att riksdagen avslår propositionen. I motionen anføres bl.a. att införandet av kroppsvisitation inte är proportionerligt i relation till målet med den föreslagna lagstiftningen.

Maria Nilsson m.fl. (L) föreslår i kommittémotion 2021/22:4532 att riksdagen tillkännager för regeringen vad som anføres i motionen om in- och utpasseringskontroller vid högskoleprovet. Motionärerna ifrågasätter att man inför en möjlighet att tvinga de som ska genomföra högskoleprovet att tvingas till kroppsvisitation utan misstanke om brott. Det finns enligt motionärerna andra alternativ som kan användas.

I kommittémotion 2021/22:4578 av Patrick Reslow m.fl. (SD) föreslås att en ny personalkategori ska samordna högskoleproven (yrkande 1) och att radiovågsdetektorer ska tillåtas när det kan anses vara lämpligt (yrkande 2).

Lars Hjalmered m.fl. (M) föreslår i kommittémotion 2021/22:4616 att regeringen ska utveckla åtgärderna t.ex. när det gäller teknik och arbetssätt för att motverka fusk vid högskoleprovet.

Gällande ordning

Av 2 kap. 6 § första stycket regeringsformen framgår att var och en är gentemot det allmänna skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp. Var och en är dessutom skyddad mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång samt mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse och mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande.

I regeringsformen finns ingen definition av begreppet kroppsvisitation. Med kroppsvisitation menas enligt förarbetena till regeringsformen undersökning av en persons kläder eller av det som någon bär med sig, t.ex. en handväska (prop. 1975/76:209 s. 147). Kroppsvisitation preciseras i 28 kap. 11 § tredje stycket rättegångsbalken som en undersökning av kläder och annat som någon bär på sig samt av väskor, paket och andra föremål som någon har med sig. Detta innebär, enligt förarbetena till bestämmelsen, att man kan känna såväl utanpå kläderna som inuti fickor och liknande (prop. 1993/94:24 s. 40–43). Med uttrycket ”andra föremål” avses föremål avsedda att förvara andra föremål i, t.ex. plånböcker, kartonger och fodral och även bagagelådor och barnvagnar m.m. Det avgörande är att det rör sig om ett föremål som den som ska undersökas har med sig.

Skyddet mot kroppsvisitation får enligt 2 kap. 20 § första stycket 2 regeringsformen begränsas genom lag. Begränsningar får enligt 2 kap. 21 § göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen 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. Begränsningen får inte heller göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Enligt förarbetena innebär bestämmelsen att lagstiftaren noggrant ska redovisa sina syften när en fri- och rättighetsinskränkande lag beslutas (prop. 1975/76:209 s. 153).

Enligt 2 kap. 19 § regeringsformen får lag eller annan föreskrift inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Europakonventionen gäller som lag i Sverige, se lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Av artikel 8.1 Europakonventionen följer att var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Offentliga myndigheter får inte ingripa i denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till den nationella säkerheten, den allmänna säkerheten eller landets ekonomiska välstånd, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter.

Utskottets ställningstagande

För att en begränsning av skyddet mot kroppsvisitation i 2 kap. 6 § regeringsformen ska vara tillåten måste den tillgodose ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Dessutom får begränsningen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranlett den. Begränsningen måste göras i lag och den får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Konstitutionsutskottet vill framhålla att kroppsvisitation är en ingripande åtgärd och att det bör göras noggranna överväganden innan möjlighet till kroppsvisitation införs på nya områden. Av propositionen framgår att det för närvarande inte finns några bestämmelser som tar sikte på undersökning av provdeltagares kläder eller andra tillhörigheter i samband med högskoleprovet. Vidare framgår av propositionen att de flesta av de bestämmelser i nuvarande lagstiftning som medför rätt att utföra allmänna inpasseringskontroller med kroppsvisitation har motiverats med att åtgärden har ansetts nödvändig för att i vissa fall förhindra att det begås brott som innebär allvarlig fara för någons liv, hälsa eller frihet eller för omfattande förstörelse av egendom.

Förslagen i propositionen syftar till att förhindra att fusk sker vid högskoleprovet genom användning av elektroniska hjälpmedel. I propositionen redogör regeringen för olika alternativa åtgärder till att införa en möjlighet till kroppsvisitation. Regeringen redogör även för att högskoleprovet är ett viktigt urvalsinstrument och att tilliten till viktiga samhällsfunktioner kan hotas om inte fusket stoppas. Regeringen anser att ändamålet att upprätthålla förtroendet för högskoleprovet genom att motverka fusk som sker genom användning av elektroniska hjälpmedel vid provet är ett sådant angeläget och godtagbart ändamål i ett demokratiskt samhälle som kan motivera en begränsning av regeringsformens skydd mot kroppsvisitation. Enligt regeringen bedöms kroppsvisitation vara en nödvändig och proportionerlig åtgärd för att motverka fusk vid högskoleprovet. Enligt förslaget ska en in- eller utpasseringskontroll utföras av en polisman eller av en ordningsvakt som förordnats av Polismyndigheten.

Regeringen gör i propositionen en genomgång av alternativa åtgärder och redovisar sin proportionalitetsbedömning. I två av motionerna ifrågasätts regeringens bedömning.

Från de utgångspunkter konstitutionsutskottet har att beakta ser utskottet inte något hinder mot att riksdagen bifaller förslagen i propositionen. Det ankommer dock på det utskott som bereder propositionen att närmare överväga förslagen i sak. Det är således utbildningsutskottet som har att ta slutlig ställning till regeringens bedömning.

Stockholm den 4 maj 2022

På konstitutionsutskottets vägnar

Karin Enström

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Karin Enström (M), Hans Ekström (S), Marie Granlund (S), Lars Jilmstad (M), Matheus Enholm (SD), Per-Arne Håkansson (S), Mia Sydow Mölleby (V), Ida Drougge (M), Fredrik Lindahl (SD), Tuve Skånberg (KD), Camilla Hansén (MP), Erik Ottoson (M), Sofie Eriksson (S), Alexander Ojanne (S), Linda Modig (C), Lars Andersson (SD) och Nina Lundström (L).