

Fusk vid antagning till högskoleutbildning

– vad händer sen?

*Slutbetänkande av Utredningen om
fusk vid högskoleprovet*

Stockholm 2019



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2019:50

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

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

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2019

ISBN 978-91-38-24986-4

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Matilda Ernkrans

Regeringen beslutade den 23 augusti 2018 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att bedöma om vissa åtgärder bör vidtas i syfte att förhindra fusk vid högskoleprovet.

Till särskild utredare förordnades från och med den 20 september 2018 rådmannen Anna Tansjö. Utredningen har antagit namnet Utredningen om fusk vid högskoleprovet (U 2018:07).

Uppdraget redovisades i delbetänkandet *Kontroller vid högskoleprovet – ett lagförslag om åtgärder mot fusk* (SOU 2019:37), som överlämnades den 1 juli 2019.

Den 11 april 2019 beslutade regeringen att ge utredaren i tilläggsuppdrag att ta ställning till om återkallande av ett gynnande förvaltningsbeslut om antagning till högskoleutbildning på grund av att parten har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter också ska leda till att godkänt betyg på en högskolekurs ska återkallas. Vid behov ska nödvändiga författningsförslag lämnas.

I det uppdrag som redovisas i detta betänkande har som experter (från och med den 2 juli 2019, om inte annat anges) medverkat rätts-sakkunniga Tove Axelsson (Justitiedepartementet, från och med den 3 oktober 2018), biträdande chefsjuristen Mikael Herjevik (Universitetskanslersämbetet), departementssekreteraren Drazenko Jozic (Utbildningsdepartementet, från och med den 22 november 2018), avdelningschefen Tuula Kuosmanen (Universitets- och högskolerådet), kanslirådet Per Anders Nilsson Strandberg (Utbildningsdepartementet), studeranden Kave Noori (från och med den 3 oktober 2018), juristen Cristina Pérez (Mälardalens högskola) och universitetsjuristen Mattias Wande (Uppsala universitet).

Som sekreterare i utredningen anställdes från och med den 17 september 2018 hovrättsassessorn Magdalena Petersson och numera kanslirådet Per Anders Nilsson Strandberg. Den 1 juni 2019 entledigades Per Anders Nilsson Strandberg som sekreterare.

Utredningen överlämnar härmed sitt slutbetänkande *Fusk vid antagning till högskoleutbildning – vad händer sen?* (SOU 2019:50). Uppdraget är härmed slutfört.

Höganäs i december 2019

Anna Tansjö

/Magdalena Petersson

Innehåll

Förkortningar	11
Sammanfattning	13
1 Författningsförslag	23
1.1 Förslag till förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100)	23
2 Vårt uppdrag och arbete	25
2.1 Vårt uppdrag.....	25
2.2 Avgränsningar av uppdraget.....	26
2.3 Arbetet med slutbetänkandet.....	26
2.4 Slutbetänkandets disposition	27
3 Ett oklart rättsläge?	29
3.1 Kort om lärosäten och högre utbildning	29
3.1.1 Statliga universitet och högskolor	29
3.1.2 Tillträde till utbildning, studenter, studieregister m.m.	30
3.1.3 Enskilda utbildningsanordnare	32
3.2 Om betyg.....	34
3.2.1 Betygsärende.....	34
3.2.2 Betygsbeslut.....	37
3.2.3 Särskilda bestämmelser om rättelse och omprövning av betyg.....	38

3.3	Ändring av gynnande myndighetsbeslut enligt förvaltningslagen	38
3.4	Närmare om ändring av beslut på grund av oriktiga eller vilseledande uppgifter.....	41
3.5	Kan vilseledande vid antagningen ligga till grund för återkallelse av betygsbeslut?	42
3.5.1	Två olika utgångspunkter	42
3.5.2	Det finns inte tillräckligt samband mellan antagningsbeslutet och enskilda betygsbeslut.....	43
3.5.3	Det finns ett tillräckligt samband mellan antagningsbeslutet och betygsbeslutet	45
3.6	Universitetskanslersämbetets nuvarande riktlinjer i fråga om betygsbeslut vid återkallande av antagningsbeslut	48
3.7	Våra slutsatser om rättsläget	49
4	Sammanfattning av synpunkter från universitet och högskolor	51
4.1	Frågor till universitet och högskolor	51
4.2	Sammanställning av svar.....	52
5	Våra bedömningar och överväganden i betygsfrågan.....	63
5.1	Omständigheter som kan tala för att betygsbeslut ska kunna återkallas	63
5.1.1	Återkallelse är systematiskt tillfredsställande	63
5.1.2	Återkallelse är rättvist.....	64
5.1.3	Fusk vid antagningen tyder på en allmänt omoralisk hållning.....	65
5.1.4	Återkallelse är en proportionerlig följd	66
5.1.5	Återkallelse är samhällsekonomiskt motiverat	66
5.1.6	Återkallelse har avskräckande effekt.....	68
5.2	Omständigheter som kan tala mot att betygsbeslut återkallas.....	68
5.2.1	Återkallelse är systemfrämmande	68

5.2.2	Fusk vid antagningen säger ingenting om personens moraliska hållning senare i livet	71
5.2.3	Återkallelse av betyg är en oproportionerlig följd	72
5.2.4	Återkallelse kan innebära en samhällsekonomisk förlust	77
5.2.5	Återkallelse är en verkninglös åtgärd.....	78
5.2.6	Återkallelse av betygsbeslut behövs inte.....	80
5.2.7	Konsekvenserna av återkallelse är svåra att överblicka och kan bli alltför långtgående	80
5.3	Särskilt om studiemedel.....	82
5.4	Särskilt om rätten att inte bli lagförd eller straffad två gånger för samma brott	87
5.4.1	Reglering	87
5.4.2	En sammanfattande beskrivning av dubbelbestraffningsförbudet.....	88
5.4.3	Vad avses med straff och ett straffrättsligt förfarande?	91
5.4.4	Är återkallelse av antagning eller betyg att se som straff i Europakonventionens mening?	93
5.4.5	Ansvar för brott samt återkallande av betygsbeslut	95
5.5	Utredningens bedömning i betygsfrågan	97
6	Våra förslag.....	105
6.1	Det författningsregleras att betyg kvarstår vid återkallelse av antagning	105
6.1.1	Rättsläget är oklart	106
6.1.2	Det finns behov av klarläggande i förutsebara regler.....	106
6.2	En tidsgräns för återkallande av antagning införs.....	108
6.2.1	Möjligheten att återkalla antagningsbeslut bör inte särregleras.....	108
6.2.2	En tidsgräns införs.....	111
6.2.3	Bestämmelsens placering.....	112
6.3	Reglerna för överklagande förtydligas och ändras.....	112

6.3.1	Inledning.....	112
6.3.2	Kort om rätten till domstolsprövning av civila rättigheter enligt Europakonventionen	113
6.3.3	Bör ett beslut om återkallelse av antagning kunna överklagas?	117
6.3.4	Vilken instans bör pröva överklaganden av återkallelse av antagningsbeslut?	119
6.4	Bör lärosätets beslut om återkallande av antagning kunna verkställas omedelbart?	125
6.4.1	Allmänt om verkställighet av beslut enligt förvaltningslagen	127
6.4.2	Beslut om återkallande av antagning bör inte börja gälla omedelbart.....	128
6.5	Ett stopp för möjligheten att få examensbevis?	131
7	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	137
7.1	Ikraftträdande.....	137
7.2	Övergångsbestämmelser	138
8	Konsekvenser	139
8.1	Inledning	139
8.2	Konsekvenser för enskilda	139
8.3	Konsekvenser för myndigheter	140
8.3.1	Statliga universitet och högskolor.....	140
8.3.2	Överklagandenämnden för högskolan.....	141
8.4	Enskilda utbildningsanordnare	143
8.5	Konsekvenser för brottsligheten och brottsförebyggande arbete	143
8.6	Övriga konsekvenser.....	144

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2018:91	145
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2019:11	157

Förkortningar

BrB	Brottsbalken
CSN	Centrala studiestödsnämnden
FL	Förvaltningslagen (2017:900)
HF	Högskoleförordningen (1993:100)
HFD	Högsta förvaltningsdomstolens årsbok
HL	Högskolelagen (1992:1434)
NJA	Nytt juridiskt arkiv, avdelning I
RB	Rättegångsbalken
RF	Regeringsformen
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SCB	Statistiska centralbyrån
UHR	Universitets- och högskolerådet
UKÄ	Universitetskanslersämbetet
ÖKS	Överklagandenämnden för studiestöd
ÖNH	Överklagandenämnden för högskolan

Sammanfattning

Vårt uppdrag

Vårt uppdrag är att ta ställning till om återkallande av ett gynnande förvaltningsbeslut om antagning till högskoleutbildning på grund av att sökanden har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter också ska leda till att godkänt betyg på en högskolekurs eller ett utbildningsprogram ska återkallas. Det står oss också fritt att ta upp anslutande frågor. Nödvändiga författningsändringar ska föreslås.

Bakgrund och avgränsning av uppdraget

Bakgrunden till vårt uppdrag är de senaste årens ökning av antalet återkallade resultat på högskoleprovet, vilket i sin tur har lett till att universitet och högskolor har återkallat flera beslut om antagning till högskoleutbildning på grund av att antagning skett med stöd av ett "fuskresultat" på högskoleprovet. Att ett beslut om antagning återkallas innebär i praktiken att studenten blir av med sin plats på kursen eller utbildningsprogrammet. I vissa fall återkallas antagningen efter det att studenten hunnit avsluta kurser och få betyg på dessa. Fråga har uppkommit om studenten, i samband med att han eller hon blir av med sin plats på utbildningen, också ska fråntas uppnådda betyg och högskolepoäng.

Det förekommer också att lärosätena återkallar antagningsbeslut på grund av annan typ av "fusk" vid antagningen, t.ex. att studenten åberopar förfälskade betyg. Vi har bedömt att vårt uppdrag omfattar alla typer av vilseledande eller fusk vid antagningen.

Vi har också bedömt att vårt uppdrag är begränsat till vad som ska gälla i betygsfrågan när det beslutas om återkallelse av antagning till utbildning på grundnivå eller avancerad nivå.

Vi bedömer att gällande rätt inte medger återkallelse av betygsbeslut beträffande en student som fuskat vid antagningen

De övergripande principerna om högskoleutbildning vid statliga lärosäten finns i högskolelagen (1992:1434, HL). Lagen kompletteras av högskoleförordningen (1993:100, HF), som bl.a. innehåller närmare bestämmelser om tillträde till utbildning, urval och betyg.

Det finns inte några särskilda bestämmelser om ändring eller återkallelse av antagningsbeslut eller betygsbeslut i högskolelagen, högskoleförordningen eller någon annan lagstiftning. Det är i stället förvaltningslagens (2017:900, FL) generella bestämmelser som gäller i frågorna.

En grundläggande princip inom förvaltningsrätten är att ett beslut som till sin karaktär är gynnande för någon enskild part ska stå fast. Ett sådant beslut får dock ändras i vissa särskilt angivna fall, bl.a. om felaktigheten beror på att parten har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter (37 § andra stycket 3 FL). Det är denna bestämmelse som ligger till grund för lärosätenas beslut att återkalla antagningsbeslut i de fall det uppdagas att en person har fuskat sig in på en utbildning med hjälp av ett ogiltigt resultat på högskoleprovet eller andra falska meriter. Det råder delade meningar om bestämmelsen också kan ligga till grund för återkallelse av betygsbeslut i de fall som behandlas här.

Två olika synsätt

Enligt 37 § andra stycket 3 FL krävs ett orsakssamband mellan den enskildes oriktiga eller vilseledande uppgifter och att ett beslut blivit felaktigt. Kravet på orsakssamband får betydelse för frågan om undantagsbestämmelsen kan läggas till grund för återkallande av betygsbeslut. Det finns i huvudsak två olika synsätt i denna fråga.

Enligt det ena synsättet är antagningsärenden och betygsärenden under utbildningen två olika typer av ärenden som är oberoende av varandra. Antagningsbeslut baseras på sökandens gymnasiebetyg och andra meriter vid tiden för antagning, medan de enskilda betygsbesluten fattas på grundval av vad studenten har presterat under utbildningen. De olika besluten fattas således på olika underlag och är fristående från varandra. Med detta synsätt är det inte möjligt att

återkalla ett betygsbeslut på grund av fusk vid antagningen med stöd av 37 § andra stycket 3 FL, eftersom det saknas orsakssamband mellan den enskildes vilseledande vid antagningen och betygsbeslutet.

Enligt det andra synsättet påbörjas examinationen under utbildningen redan vid antagningsbeslutet. Beslutet om antagning, betygsbeslut och även, i förekommande fall, beslutet att utfärda en examen vid slutet av utbildningen bildar tillsammans en kedja av beslut, som hänger ihop och får rättsverkningar för varandra. Detta synsätt innebär att studentens vilseledande vid antagningen får konsekvenser för hela den efterföljande processen. Vilseledandet vid antagningen har medfört felaktiga betygsbeslut, som måste rättas till. Med detta synsätt är det möjligt att återkalla betygsbeslut, eftersom det finns ett orsakssamband mellan vilseledandet och de efterföljande betygsbesluten.

Vår bedömning

Vi anser att övervägande skäl talar för att det inte är möjligt enligt gällande rätt att återkalla kursbetyg eller tagna högskolepoäng som en konsekvens av ett beslut om antagning återkallas på grund av fusk vid antagningen. Rättsläget får dock betraktas som oklart, eftersom det lämnar utrymme för tolkningar som är sinsemellan oförenliga.

Det är vår bedömning att det först beskrivna synsättet, där antagningsbeslut och betygsbeslut ses som beslut i olika ärenden som är fristående och oberoende av varandra, passar bäst in i den förvaltningsrättsliga systematiken i stort och är det alternativ som är det mest tillfredsställande från ett rättssäkerhetsperspektiv. Det finns alltså inte, enligt vår bedömning, för närvarande något klart rättsligt stöd, varken i förvaltningslagen eller någon annan lagstiftning, för att återkalla betyg som en konsekvens av att en antagning till utbildning återkallats.

Det bör inte införas någon reglering om att återkallande av antagningsbeslut ska kunna leda till återkallande av betygsbeslut

Förekomsten av fusk vid antagning till högskolestudier väcker starka känslor och berättigad ilska. Fusk utmanar grundläggande värden om rättvisa och moral och berör allmängiltiga frågeställningar om hur våra gemensamma tillgångar ska fördelas på ett rättvist sätt. Fusk vid antagningen till högskolan är ett oacceptabelt beteende som drabbar andra och därför inte bör lämnas utan åtgärd. Det är dock en bedömningsfråga om åtgärden att återkalla betygsbeslut är en proportionerlig och lämplig reaktion på fusk vid antagningen.

Vi har identifierat en rad skäl för och emot att betygsbeslut ska kunna återkallas som en följd av ett återkallat antagningsbeslut på grund av fusk vid antagningen.

Omständigheter som kan tala för att betygsbeslut återkallas

För möjligheten att återkalla betygsbeslut talar bl.a. systematiska skäl. Genom återkallandet fråntas studenten den ”vinst” som han eller hon inte skulle ha haft om antagningen skett på rätt sätt, och förhållandena återställs i viss mån till de som förelåg innan det ursprungliga felaktiga beslutet fattades.

Den som fuskar sig in på en utbildning tar i realiteten ofta en plats från en annan person som rätteligen borde ha kommit in på utbildningen. Möjligheten att studera och få en viss utbildning påverkar en persons chans att få ett visst yrke och i förlängning även sådant som den enskildes ekonomi och andra livsval. Fusk kan därför få långtgående följder för den som går miste om en utbildningsplats.

Mot bakgrund av de konsekvenser som fusk kan få för den som går miste om en utbildningsplats framstår återkallelse av betyg som en rättvis och proportionerlig följd av fusk. Detta gäller särskilt i de fall fusk inte upptäcks förrän studenten hunnit avsluta sin utbildning. I sådana fall får ”fuskarens” vilseledande inte någon egentlig konsekvens (förutom en eventuell straffprocessuell lagföring), fastän han eller hon inte borde ha fått gå utbildningen över huvud taget.

Representanter för universitet och högskolor vittnar om att fusk, både vid antagning och under utbildningen, ökar och är ett mycket allvarligt problem. Införandet av tydliga och kännbara sanktioner för

den som fuskar är därför motiverat. Återkallandet av betyg som en konsekvens av konstaterat fusk vid antagningen skulle kunna vara en sådan kännbar sanktion med avskräckande verkan i förhållande till potentiella fuskare.

Även andra argument, som t.ex. att den som fuskat sig in saknar moral och därmed inte kan representera akademiska värden som vetenskaplig trovärdighet, kan anföras.

Också mer övergripande samhällsekonomiska skäl talar för en möjlighet att återkalla betygsbeslut. Den som har krävd behörighet och har fått sin utbildningsplats på ett ärligt sätt kan förmodas ha bättre förutsättningar att klara av högskolestudierna och torde inte kunna bli lika resurskrävande som den som saknar de förkunskaper som krävs. Frågan om fusk vid antagningen är också betydelsefull för tilltron till staten och dess möjlighet att upprätthålla en rättvis och korrekt resursfördelning.

Omständigheter som kan tala mot att betygsbeslut återkallas

Systematiska skäl kan även åberopas *mot* att införa en möjlighet att återkalla betygsbeslut vid återkallande av antagning. Ett beslut om antagning fattas på grundval av den sökandes prestationer innan antagningen. Betygsbesluten baseras i stället på studentens prestationer under utbildningen. Återkallelse av ett betygsbeslut skulle därmed snarare få karaktären av ett straff än återställande av ett felaktigt förvaltningsbeslut. Något liknande återkallande finns inte, såvitt vi kunnat se, inom något rättsområde, vilket talar för att försiktighet är påkallad.

Återkallelse av betygsbeslut framstår i vissa fall som en oproportionerligt ingripande åtgärd. Detta gäller särskilt vid jämförelse med vad som kan bli följden vid fusk under utbildningen. Sådant fusk, exempelvis plagiat eller användning av otillåtna hjälpmedel under en tentamen kan, utöver utebliven examination eller återkallat resultat, leda till varning eller, som allra mest, avstängning under sex månader. Det kan aldrig bli aktuellt att studenten förlorar sin plats på utbildningen. Återkallande av antagning innebär i praktiken att studenten förlorar sin plats på utbildningen. Andra möjliga följder av återkallelse är bl.a. att den enskilde förlorar rätten till studentbostad, rätt till studenthälsa, studentrabatter samt eventuella stipendium. Åter-

kallande av betygsbeslut skulle därutöver på olika sätt påverka personens möjlighet att få studiemedel i framtiden och innebära återbetalningskrav på lån som inte motsvaras av några formella meriter. Detta talar för att själva återkallandet av antagningsbeslutet på grund av fusk vid antagningen i sig är en så ingripande åtgärd, att det är oproportionerligt att därutöver även återkalla erhållna betyg.

Återkallelse av betygsbeslut kan få oönskade och överblickbara konsekvenser och ge upphov till svåra gränsdragningar. Med hänsyn till regleringen i 6 kap. 6–8 §§ HF om rätt till tillgodoräknande kan vidare konstateras att återkallelse av betyg riskerar att bli en verkninglös åtgärd, om studenten påbörjar en annan utbildning, såvida inte ett undantag från rätten till tillgodoräknande införs.

Att återkalla betygsbeslut kan också innebära en samhällsekonomisk förlust. I de fall studenten har hunnit klara en eller flera kurser eller en utbildning har samhället redan ”investerat” i studenten i form av genomförd undervisning och examination. Återkallade betyg innebär att det som satsats på studenten på ett sätt går förlorat, då samhällsnyttan av en utbildad person försvinner.

Vår bedömning i huvudfrågan

En grundläggande princip inom förvaltningsrätten är att ett gynnande beslut står fast. Med det som utgångspunkt bör det krävas mycket starka skäl för att införa ett undantag i fråga om återkallelse av betygsbeslut i nu aktuella fall. Dessutom bör det därutöver, enligt vår bedömning, saknas tungt vägande skäl mot en sådan särlösning.

Det finns flera starka skäl som talar för en möjlighet att återkalla betygsbeslut, främst rättviseskäl samt att samhällets resurser bör läggas på de som kan antas ha bäst förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Regleringens potentiellt avskräckande effekt är också av betydelse.

Det finns dock även tungt vägande skäl som talar mot återkallelse av betygsbeslut. En sådan lösning ter sig främmande i rättssystemet i stort, och kan få konsekvenser som är svåra att förutse och överblicka. Vidare kan konstateras att återkallelse av betygsbeslut inte återupprättar rättvisa på så sätt att den som blivit förbigången vid antagningen får en plats på önskad utbildning, utan endast genom

att ”fuskaren” drabbas av en strängare sanktion. Även proportionalitetsskäl talar mot återkallelse av betygsbeslut.

Enligt vår bedömning finns det inte tillräckligt starka skäl för att införa ett undantag från gynnande besluts orubblighet genom en möjlighet att återkalla betyg. Vid vår slutliga avvägning bedömer vi att övervägande skäl talar mot att det införs en sådan möjlighet. Vår slutsats i huvudfrågan är därmed att återkallande av ett gynnande förvaltningsbeslut om antagning till högskoleutbildning på grund av att sökanden har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter inte också ska kunna leda till att godkänt betyg på en högskolekurs återkallas. Någon sådan reglering föreslås därför inte.

Det anges i högskoleförordningen att betyg kvarstår

Ett flertal lärosäten har påtalat att det är problematiskt att det saknas författningsreglering angående betygsfrågan. Som framgått ovan finns det vidare olika uppfattningar om vad som följer av gällande rätt och allmänna förvaltningsrättsliga principer i frågan. Med hänsyn till principen om likabehandling och kravet på förutsebarhet menar vi att det finns skäl att införa en tydlig och uttrycklig regel för hur betygsfrågan ska hanteras vid återkallelse av antagningsbeslut.

Vi föreslår därför att det i högskoleförordningen införs en bestämmelse med innebörden att ett betyg kvarstår även om lärosätet beslutar att återkalla antagningen till en utbildning på grundnivå eller avancerad nivå på grund av att sökanden lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter.

En tidsgräns för återkallande av antagningen införs

Vi föreslår att det i högskoleförordningen införs en bestämmelse om att ett beslut om återkallelse av antagning till en utbildning på grundnivå eller avancerad nivå inte får meddelas om examensbevis som avser utbildningen har utfärdats.

Bestämmelsen har till syfte att tydliggöra att det finns en preskriptionstid men också att göra klart för den enskilde fuskaren att han eller hon riskerar att bli av med sin utbildningsplats ända fram till dess att examensbevis utfärdats.

Reglerna för överklagande av antagningsbeslut förtydligas och ändras

Starka rättssäkerhetsskäl talar för att beslut att på grund av sökandens fusk vid antagningen återkalla antagningen till högskoleutbildning ska kunna överklagas. Överklagandenämnden för högskolan, ÖNH, prövar för närvarande endast överklaganden om återkallande av antagningsbeslut i behörighetsärenden. När det gäller övriga beslut om återkallande av antagning på grund av fusk har det varit omdiskuterat om sådana beslut alls kan överklagas. Det har också ifrågasatts om det är lämpligt att sådana beslut i så fall överklagas till förvaltningsdomstol medan återkallelser i behörighetsärenden överklagas till ÖNH. I syfte att undanröja alla oklarheter föreslår vi att det införs en uttrycklig reglering i högskoleförordningen om att sådana beslut kan överklagas. Vi föreslår också att ÖNH ska pröva samtliga överklaganden av ett lärosätes beslut om återkallande av antagning till utbildning på grundnivå eller avancerad nivå på grund av att sökanden lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter.

ÖNH har sin sakliga inriktning på högskoleområdet och nämnden prövar överklagade beslut från lärosäten. Detta gör nämnden lämplig som överklagandeinstans för samtliga återkallandebeslut. Det har vidare påtalats att förvaltningsdomstolarnas handläggnings-tider utnyttjas av de studenter vars antagning återkallats på grund av fusk. Processen fram till ett lagakraftvunnet beslut kan förhållas genom ett överklagande av återkallelsebeslutet, och studenten hinner på så vis gå klart utbildningen innan ärendet avgjorts slutgiltigt och kan verkställas. Processen hos ÖNH är i normalfallet snabbare än hos förvaltningsrätterna, samtidigt som nämnden har den domstolsliknande karaktär som borgar för att ärendena utreds och bedöms på ett korrekt sätt och att studenternas rättssäkerhet garanteras.

Enskilda utbildningsanordnare

För enskilda utbildningsanordnare gäller inte högskoleförordningens bestämmelser om tillträde till utbildning, betyg och överklagande utan särskild reglering. De föreslagna bestämmelserna bör inte utsträckas till att gälla även för dessa.

Konsekvenser

De föreslagna bestämmelserna kan antas leda till förutsebarhet och likabehandling vid lärosätenas handläggning, vilket är till fördel för enskilda i rättssäkerhetshänseende.

Vårt förslag om att samtliga ärenden om överklagande av återkallelsebeslut ska prövas av ÖNH kommer att leda till ett ökat antal ärenden hos nämnden. Mot bakgrund av antalet ärenden om återkallanden av antagningen hos lärosätena under senare år gör vi bedömningen att ärendeökningen kan hanteras inom nuvarande ramar för nämndens verksamhet.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 januari 2021. Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla för överklagande av beslut om återkallande av antagning som har meddelats före ikraftträdandet. I övrigt behövs inte några särskilda övergångsbestämmelser.

1 Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om högskoleförordningen (1993:100)

dels att 12 kap. 2 § ska ha följande lydelse

dels att det i förordningen ska införas två nya paragrafer, 6 kap. 24 a § och 7 kap. 4 b §, och närmast före 6 kap. 24 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

*Betyg vid återkallande av
antagning*

24 a §

*Ett betyg kvarstår även om
högskolan har beslutat att åter-
kalla antagningen till en utbild-
ning på grundnivå eller avancerad
nivå till följd av att sökanden
lämnat oriktiga eller vilseledande
uppgifter.*

7 kap.

4 b §

*Ett sådant återkallelsebeslut
som avses i 6 kap. 24 a § får inte
meddelas om examensbevis som
avser utbildningen har utfärdats.*

12 kap.¹**2 §**

Till Överklagandenämnden för högskolan får följande beslut av en högskola överklagas:

1. beslut om anställning vid en högskola, med undantag av beslut om anställning som doktorand eller som lektor vid en befordran enligt 4 kap. 12 c §,

2. beslut enligt 4 kap. 13 § att avslå en ansökan om befordran,

3. 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 fall som avses i 7 kap. 3 § andra meningen eller 28 § andra stycket,

4. beslut om tillgodoräknande av utbildning eller yrkesverksamhet,

5. avslag på en students begäran om befrielse från ett obligatoriskt utbildningsmoment,

6. beslut att dra in resurser för en doktorands utbildning enligt 6 kap. 30 § och beslut att en doktorand inte ska få tillbaka resurserna enligt 6 kap. 31 §,

7. avslag på en students begäran att få examensbevis eller kursbevis, *och*

8. beslut att inte bevilja den som är antagen till utbildning på grundnivå eller avancerad nivå anstånd med att påbörja studierna eller att få fortsätta sina studier efter studieuppehåll.

7. avslag på en students begäran att få examensbevis eller kursbevis,

8. beslut att inte bevilja den som är antagen till utbildning på grundnivå eller avancerad nivå anstånd med att påbörja studierna eller att få fortsätta sina studier efter studieuppehåll, *och*

9. återkallelsebeslut som avses i 6 kap. 24 a §.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2021.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för överklagande av beslut som har meddelats före ikraftträdandet.

¹ Senaste lydelse 2017:844.

2 Vårt uppdrag och arbete

2.1 Vårt uppdrag

Regeringen beslutade den 23 augusti 2018 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att bedöma om vissa åtgärder bör vidtas i syfte att förhindra fusk vid högskoleprovet och bl.a. ta ställning till om kroppsvisitation i syfte att förhindra användningen av otillåtna hjälpmedel är en godtagbar begränsning av regeringsformens skydd mot kroppsvisitation (dir. 2018:91). Våra slutsatser och förslag i denna del av uppdraget redovisas i delbetänkandet *Kontroller vid högskoleprovet – ett lagförslag om åtgärder mot fusk* (SOU 2019:37).

Ett beslut som till sin karaktär är gynnande för någon enskild part får ändras till den enskildes nackdel om felaktigheten beror på att parten har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter (37 § förvaltningslagen [2017:900]), FL. Universitet och högskolor har med stöd av denna bestämmelse återkallat beslut om antagning till högskoleutbildning till följd av att personer som beslutet rör har fuskat vid högskoleprovet och antagits till utbildningen på grund av det felaktiga provresultatet. Det är dock oklart om ett antagningsbeslut som återkallas på grund av att parten lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter också ska leda till att godkänt betyg på en högskolekurs som ger högskolepoäng ska återkallas. Vi har genom tilläggsdirektiv fått i uppdrag att ta ställning till om återkallande av ett gynnande förvaltningsbeslut om antagning till högskoleutbildning på grund av att parten har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter också ska leda till att godkänt betyg på en högskolekurs återkallas (dir. 2019:11). Vidare ska vi lämna nödvändiga författningsförslag. Det står oss också fritt att ta upp anslutande frågor, om vi bedömer att de behöver utredas för att vi ska kunna fullgöra vårt uppdrag på ett tillfredsställande sätt.

Regeringens direktiv (dir. 2018:91 och dir. 2019:11) finns inlagda i betänkandet som *bilagor*.

2.2 Avgränsningar av uppdraget

I utredningens tilläggsdirektiv nämns endast fall då universitet och högskolor har återkallat beslut om antagning till högskoleutbildning till följd av att personer som beslutet rör har fuskat vid högskoleprovet och antagits till utbildningen på grund av det felaktiga provresultatet. Vi har dock inte funnit några skäl att i betygsfrågan särbehandla de fall som rör antagning på grundval av ”fuskresultat” på högskoleprovet från andra fall då en person antagits till en kurs eller utbildning på högskolan med stöd av vilseledande eller felaktiga uppgifter. Vår läsning av utredningens tilläggsdirektiv är därför att uppdraget avseende återkallande av betygsbeslut rimligen inte bara omfattar felaktig antagning på grund av att den som antagits fuskat på högskoleprovet, utan att det avser alla typer av vilseledande eller ”fusk” vid antagningen, t.ex. även då en student åberopar förfalskade eller modifierade betyg eller intyg.

Vi bedömer att vårt uppdrag är begränsat till vad som ska gälla i betygsfrågan när det beslutas om återkallelse av antagning till utbildning på grund- eller avancerad nivå. Det faller alltså utanför vårt uppdrag att ta ställning till om betygsbeslut ska återkallas vid återkallande av antagning till utbildning på forskarnivå.

2.3 Arbetet med slutbetänkandet

Utredningsarbetet har bedrivits på sedvanligt sätt med sammanträden och andra kontakter med utredningens experter samt andra berörda. Vi har till vår hjälp haft experter från Mälardalens högskola, Sveriges förenade studentkårer, Universitetskanslersämbetet (UKÄ), Universitets- och högskolerådet (UHR), Uppsala universitet, Justitiedepartementet och Utbildningsdepartementet. Vi har haft två sammanträden med expertgruppen för arbetet med detta slutbetänkande.

I arbetets inledningsskede skickade vi ut en förfrågan med önskemål om synpunkter och underlag till ett antal av landets universitet och högskolor. Vi har också samrått med Överklagandenämnden för högskolan (ÖNH).

2.4 Slutbetänkandets disposition

Betänkandet inleds med en redogörelse för varför rättsläget vad gäller betygsfrågan vid återkallad antagning kan betecknas som oklart. I det kapitlet redovisas kortfattat bl.a. gällande rätt, UKÄ:s riktlinjer¹ och olika alternativa synsätt i frågan om återkallande av betygsbeslut vid återkallande av ett antagningsbeslut (kapitel 3). En sammanfattande redogörelse för vår förfrågan och de svar som kommit in från universitet och högskolor finns i kapitel 4. I kapitel 5 redogör vi för olika tänkbara argument för och emot att betygsbeslut ska kunna återkallas i de fall antagningsbeslutet återkallas samt redovisar våra överväganden och bedömning i denna huvudfråga.

I det efterföljande kapitlet, kapitel 6, överväger vi andra förslag på åtgärder och föreslår viss författningsreglering.

Förslag om ikraftträdande och övergångsbestämmelser finns i kapitel 7. I kapitel 8 behandlar vi konsekvenserna av vår bedömning i huvudfrågan och våra förslag.

¹ Rättssäker examination, en vägledning från Universitetskanslersämbetet, tredje upplagan, s. 84 och 85.

3 Ett oklart rättsläge?

3.1 Kort om lärosäten och högre utbildning

3.1.1 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 (RF). Enligt bestämmelsen ska domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttaga saklighet och opartiskhet. Vidare är reglerna om allmänna handlingars offentlighet direkt tillämpliga på statliga universitet och högskolor.¹

De statliga universitetens och högskolornas verksamhet regleras av högskolelagen (1992:1434, HL) och högskoleförordningen (1993:100, HF). För verksamheten gäller därutöver andra författningar som reglerar myndigheternas verksamhet och arbetsformer generellt, såsom förvaltningslagen (2017:900, FL), myndighetsförordningen (2007:515) och avgiftsförordningen (1992:191). Det innebär bl.a. att de statliga lärosätena är skyldiga att följa förvaltningslagens grundläggande principer för god förvaltning, såsom legalitet, objektivitet och proportionalitet.² Andra bestämmelser i förvaltningslagen som gäller för statliga lärosäten i de fall det inte finns specialreglering, och som är av betydelse för den enskildes rättssäkerhet, är exempelvis reglerna om handläggning av ärenden, partsinsyn, jäv och överklagande.³

¹ Se 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF).

² 5 § FL.

³ 9, 10, 16 samt 40–48 §§ FL.

De statliga lärosätena är underkastade kontroll genom tillsyn av Universitetskanslersämbetet (UKÄ), men i likhet med andra statliga myndigheter också av Riksdagens ombudsmän (JO), Justitiekanslern (JK), Riksrevisionen och de övriga ombudsmannaorganen. Vidare kan i vissa fall beslut av ett statligt lärosäte överklagas hos allmänna förvaltningsdomstolar eller, i vissa angivna fall, hos Överklagandenämnden för högskolan (ÖNH).⁴

3.1.2 Tillträde till utbildning, studenter, studieregister m.m.

De övergripande principerna om tillträde till högskoleutbildning vid statliga lärosäten finns i högskolelagen och kompletteras av närmare bestämmelser i högskoleförordningen och i föreskrifter från Universitets- och högskolerådet (UHR).

Antagning till utbildning på grundnivå eller avancerad nivå ska avse en kurs eller ett utbildningsprogram. För antagning krävs som huvudregel grundläggande behörighet och ibland även särskild behörighet. Behörighetskraven är preciserade på visst sätt i högskoleförordningen. Frågor om antagning avgörs av högskolan.⁵

Om inte alla behöriga sökande till en högskoleutbildning kan tas emot, ska ett urval av de sökande göras.⁶ Urvalsgrunder är betyg, resultat från högskoleprovet och urvalsgrunder som en högskola själv inom vissa ramar får bestämma. Huvudregeln när det gäller hur platserna till en utbildning på grundnivå ska fördelas är att minst en tredjedel ska fördelas på grundval av betyg, minst en tredjedel på grundval av resultat från högskoleprovet och högst en tredjedel på grundval av de av högskolan bestämda urvalsgrunderna. För utbildning på avancerad nivå och på forskarnivå finns andra bestämmelser. Det finns inga särskilda bestämmelser om rättelse, omprövning eller återkallelse av antagningsbeslut.

Omfattningen av utbildningen anges i högskolepoäng.⁷ Heltidsstudier under en termin om 20 veckor motsvarar 30 högskolepoäng. All utbildning på grundnivå och avancerad nivå sker i form av kurser,

⁴ Se 12 kap. HF.

⁵ 7 kap. 1–4 §§ HF.

⁶ 4 kap. 3 § HL.

⁷ 6 kap. 2 § HF.

vilka kan sammanföras till utbildningsprogram.⁸ Betyg på en kurs beslutas genom en av högskolan särskilt utsedd lärare (examinator).⁹ Vid godkänd kurs har studenten rätt att få ett kursbevis.¹⁰ Betyg kan i vissa fall rättas eller omprövas, se vidare avsnitt 3.2.3. Det finns inga särskilda bestämmelser om återkallelse av betyg.

I högskoleförordningen finns bestämmelser om vilka examina som får avläggas och om tillstånd att utfärda examina. En student som uppfyller fordringarna för en examen ska på begäran få examensbevis av högskolan.¹¹

Med student avses enligt högskoleförordningen den som är antagen till och bedriver högskolestudier.¹² Varje universitet och högskola ska dokumentera uppgifter om studenter samt föra ett studieregister. Uppgifterna i registret ska anges individuellt för varje student.¹³ Lärosätet ska i studieregistret bl.a. ange antagning, deltagande i utbildning och prov, studieresultat, betyg, tillgodoräknad utbildning eller annan tillgodoräknad verksamhet och examen.

De flesta universitet och högskolor använder Ladok för registrering av uppgifter om studenter.¹⁴ Ladok är ett nationellt system för studieadministration som ägs av högskolorna tillsammans genom ett konsortium. I nuläget ingår 37 lärosäten och Centrala studiestödsnämnden (CSN) i konsortiet. Varje universitet eller högskola äger och ansvarar för innehållet i sitt eget studieregister, men utvecklingen av systemet sker gemensamt för alla lärosäten.

I Ladok registreras information om studenterna, såsom antagning, närvaro, betyg, resultat samt utfärdande av examina. Registreringen avser alla utbildningsnivåer dvs. grund-, avancerad och forskarnivå. Ladok innehåller för närvarande uppgifter om cirka 3,2 miljoner studenter.

Ladok har många olika grupper av användare inom ett lärosäte. Studenterna kan begära intyg och studiemeritförteckningar samt ta del av sina studieresultat i Ladok. Lärosätenas styrelser och förvaltningar använder systemet vid antagning, för att utfärda examina samt planera och följa upp verksamheten. Institutionerna (eller mot-

⁸ 6 kap. 13 § HF.

⁹ 6 kap. 18 § HF.

¹⁰ 6 kap. 20 § HF.

¹¹ 6 kap. 9 § HF.

¹² 1 kap. 4 § HF.

¹³ 2 kap. 1 § förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor.

¹⁴ Informationen i detta avsnitt är hämtad från www.ladok.se 2019-11-11.

svarande) använder uppgifterna i Ladok för att registrera resultat på kurser, planera kursutbud, göra uppföljningar och ge studievägledning. För fakultetsnämnderna (eller motsvarande) ger uppgifter i Ladok stöd vid olika studieadministrativa beslut, exempelvis tillgodoräknande av kurser, beviljande av studieuppehåll samt uppföljning och planering.

Lärosätena ansvarar för utbyte av information till andra myndigheter på högskoleområdet. Från Ladok lämnas t.ex. uppgifter till CSN som behövs för prövning av beviljande av studiemedel. Lärosätena lämnat uppgifter till Universitets- och högskolerådet (UHR) som behövs för behörighets- och meritvärdering i samband med ansökan och antagning till högskoleutbildning. UHR rapporterar sedan tillbaka till lärosätena vilka som antagits till olika utbildningar. Lärosätena är skyldiga att rapportera vissa uppgifter om studenter ur studieregistret till Statistiska centralbyrån (SCB). Uppgifterna används av SCB som underlag för att framställa officiell statistik över utbildningen vid landets lärosäten.¹⁵ Lärosätena hämtar också uppgifter om studenter ur Ladok för att använda vid t.ex. intern statistik och för beslut om resurstilldelning.

3.1.3 Enskilda utbildningsanordnare

Offentlig förvaltning kan bedrivas även av andra än statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. Stöd för detta finns i 12 kap. 4 § RF, enligt vilken förvaltningsuppgifter kan överlämnas till juridiska personer och enskilda individer. Innefattar uppgiften myndighetsutövning ska det ske med stöd av lag. Enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina kan enskilda utbildningsanordnare få tillstånd att utfärda statligt reglerade examina. Sådant tillstånd lämnas av regeringen.¹⁶ En enskild utbildningsanordnare kan vara exempelvis en stiftelse, en förening eller ett företag. Det finns för närvarande ett femtontal enskilda utbildningsanordnare som har tillstånd att utfärda examina enligt lagen om tillstånd att utfärda vissa examina.¹⁷ Exempel på sådana utbildningsanordnare är Chalmers tekniska högskola, Högskolan i Jönköping samt Handelshögskolan i Stockholm.

¹⁵ Vilka uppgifter som ska rapporteras framgår av 3 kap. förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor.

¹⁶ 5 § lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina.

¹⁷ SOU 2019:6 s. 93.

Enligt 2 § lagen om tillstånd att utfärda vissa examina ska utbildningen hos den enskilda utbildningsanordnaren bedrivas så att den uppfyller de krav som ställs på utbildning i 1 kap. högskolelagen. Av detta följer att de enskilda utbildningsanordnarna ska beakta bl.a. kraven på att utbildningen ska vila på vetenskaplig eller konstnärlig grund samt på beprövad erfarenhet, att samverka med det omgivande samhället och informera om sin verksamhet, att värna om vetenskapens trovärdighet och god forskningssed, ett effektivt resursutnyttjande, studentinflytande och jämställdhet och att aktivt främja och bredda rekryteringen till högskolan, för att nämna några exempel. I övrigt gäller inte högskolelagen för dessa utbildningsanordnare.

Avseende examen som tillståndet avser ska utbildningen svara mot de särskilda krav som gäller för denna examen vid de universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen (bilaga 2 till högskoleförordningen, examensordningen).¹⁸ Tillståndet kan enligt 7 § återkallas, om de krav som uppställs i lagen inte uppfylls. Övriga delar av högskoleförordningen gäller inte för enskilda utbildningsanordnare.

Enligt 1 § förordningen (2012:810) med instruktion för Universitetskanslersämbetet ansvarar ämbetet bl.a. för tillsyn av enskilda utbildningsanordnare enligt lagen om tillstånd att utfärda vissa examina och enskilda anordnare av utbildning på högskolenivå som får statsbidrag. Ämbetets tillsyn är dock begränsad till frågor som har reglerats i lagen om tillstånd att utfärda vissa examina och de författningar den lagen hänvisar till.¹⁹

Sammanfattningsvis kan konstateras att de grundläggande rätts-säkerhetsprinciper som kommer till uttryck i förvaltningslagen och annan lagstiftning som gäller generellt för förvaltningsmyndigheterna inte gäller för en enskild utbildningsanordnare, i de fall det inte är särskilt reglerat. Vidare gäller endast de bestämmelser i högskolelagen och högskoleförordningen som anges i lagen om tillstånd att utfärda vissa examina. För enskilda utbildningsanordnare saknas exempelvis preciserade bestämmelser om antagningsförfarande, examination, studieadministration, tillgodoräknande av tidigare utbildning och verksamhet, disciplinära åtgärder och avskiljande. Krav på bl.a. student-

¹⁸ En sammanställning av regleringen av enskilda utbildningsanordnare finns i Högskoleverkets rapport 2008:37 Rättssäkerheten för studenter hos enskilda utbildningsanordnare med examensrätt s. 13 f.

¹⁹ www.uka.se/studentratt-tillsyn/lagar-regler-som-styr-hogskolan/enskilda-utbildningsanordnare.html 2019-09-25.

inflytande och skyldighet att inrätta disciplinnämnder regleras i vissa fall i beslut och avtal mellan regeringen och enskilda utbildningsanordnare. I de flesta fall har lärosätena också på eget initiativ inrättat disciplinnämnder och skapat ordningar som har som syfte att värna om studenternas rättssäkerhet.

För vår del får förekomsten av enskilda utbildningsanordnare betydelse i de fall vi kommer fram till att betygsbeslut bör kunna återkallas vid återkallande av antagningsbeslut. Vi måste i sådana fall ta ställning till om denna regel ska utsträckas till att gälla även för enskilda utbildningsanordnare och hur det i så fall bör regleras.

3.2 Om betyg

Enligt 6 kap. 18 § HF ska betyg sättas på genomgången kurs, om inte högskolan föreskriver något annat. Betyget ska beslutas av en av högskolan särskilt utsedd lärare, examinatorn.

3.2.1 Betygsärende

Generellt om begreppet ärende

Förvaltningslagen gäller för handläggning av ärenden hos bl.a. förvaltningsmyndigheterna.²⁰ Förvaltningslagen är dock bara subsidiärt tillämplig, vilket innebär att om någon annan lag eller förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från förvaltningslagen, ska den bestämmelsen tillämpas.²¹ Utöver befintliga specialförfattningar ska statliga universitet och högskolor alltså tillämpa förvaltningslagen.

Uttrycket *ärende* är centralt i förvaltningsrätten, eftersom det bestämmer förvaltningslagens tillämpningsområde. Begreppet definieras dock inte i förvaltningslagen. Kännetecknande för vad som utgör ett ärende är, enligt förarbetena till förvaltningslagen, att det regelmässigt avslutas genom ett uttalande från myndighetens sida som är avsett att få faktiska verkningar för en mottagare i det enskilda fallet.²² Ett ärende avslutas genom ett beslut av något slag.

²⁰ 1 § FL. Lagen gäller också vid handläggning av förvaltningsärenden hos domstolarna.

²¹ 4 § FL.

²² Prop. 2016/17:180 s. 286.

Enligt förarbetena till förvaltningslagen innefattar uttrycket *handläggning* alla åtgärder som en myndighet vidtar från det att ett ärende inleds till dess att det avslutas.²³

Begreppet *ärende* förtydligas ofta genom en jämförelse mellan myndigheternas ärendehandläggning och annan förvaltningsverksamhet, dvs. det som vanligen brukar betecknas faktiskt handlande. En principiell skillnad mellan de båda typerna av åtgärder är att handläggningen av ett ärende avslutas med ett beslut av något slag, medan ett faktiskt handlande karaktäriseras av att myndigheten i praktiken vidtar en viss faktisk åtgärd.²⁴ I förarbetena anges undervisning som exempel på en myndighets faktiska handlande, medan betygssättning anges som ett exempel på verksamhet som innefattar handläggning av ett ärende.

Förvaltningslagen är alltså tillämplig vid de statliga lärosätenas handläggning av betygsärenden. Det innebär att det är av betydelse *när* ett ärende ska anses ha inletts, eftersom det avgör om lagen är tillämplig eller inte. I förarbetena till förvaltningslagen diskuteras frågan om när ett ärende ska anses påbörjat. Det konstateras att i de fall någon utomstående, en enskild fysisk eller juridisk person eller någon annan myndighet, tar initiativ till att en myndighet ska inleda ett förfarande är det ofta ganska lätt att avgöra när handläggningen av ärendet påbörjas.²⁵ Det kan vara svårare att bedöma om ett ärende inletts om myndigheten själv tar initiativ till handläggningen, t.ex. vid tillsyns- och inspektionsverksamhet. Ett gemensamt drag för sådana ärenden är dock att myndigheten, när ett ärende väl har inletts, är skyldig att göra någon form av prövning av den fråga som aktualiserats. Ställningstagandet görs i ett beslut. För att veta om ett ärende har påbörjats vid en myndighet är det alltså, enligt förarbetena, av betydelse att kunna avgöra om myndigheten måste avsluta handläggningen genom ett beslut samt att kunna avgöra när en myndighet ska anses ha fattat ett beslut i ett ärende.

²³ Prop. 2016/17:180 s. 286.

²⁴ Prop. 2016/17:180 s. 24.

²⁵ Prop. 2016/17:180 s. 24.

Betygsärende

I denna framställning kan det vara av intresse att beröra när ett betygsärende ska anses påbörjat, och när förvaltningslagens bestämmelser därmed blir tillämpliga. I UKÄ:s promemoria *Rättssäker examination* diskuteras frågan när ett betygsärende ska anses initierat hos ett lärosäte.²⁶ UKÄ framhåller att det är relevant att vid denna bedömning beakta hur en student i normalfallet får betyg på en kurs. Utbildningen på grundnivå och avancerad nivå bedrivs i form av kurser, som studenterna antas till. Vid kursstart registreras studenten på kursen. Under kursens examinerande moment bedöms studentens prestationer av examinatorn i enlighet med kursplanens föreskrifter. Detta kan ske på en rad olika sätt, t.ex. genom skriftlig tentamen vid kursens slut eller löpande examinationsmoment och andra examinationsformer under kursens gång. UKÄ konstaterar att många förvaltningsärenden inleds genom att en enskild person lämnar in en ansökan. I detta specifika fall ansöker studenten dock inte om att examineras. Det innebär, enligt UKÄ, att någon annan åtgärd bör betraktas som initieringen av betygsärendet.

UKÄ anger tre alternativa åtgärder som skulle kunna betraktas som betygsärendets början: 1) antagningen av studenten till kursen, 2) registreringen av studenten på kursen eller 3) studentens deltagande i kursens första examinationsmoment. Eftersom det inte finns anledning att påbörja ett betygsärende innan det står klart att studenten avser att delta vid ett visst kurstillfälle bör, enligt UKÄ, antagningen av studenten inte vara den avgörande åtgärden. Registreringen på kursen anses vara ett säkrare tecken på att studenten verkligen avser att delta i kursen. Säkrast är att studenten har visat sin vilja genom att delta i det första examinationsmomentet. En invändning mot att anse att denna åtgärd påbörjar betygsärendet är att studenten då inte skulle kunna åberopa vissa regler i förvaltningslagen innan dess, t.ex. möjligheten att begära en teckentolk enligt 13 § FL eller hävda att examinatorn ska bytas ut på grund av jäv enligt 16 § FL. Sammantaget talar detta, enligt UKÄ, för att ett betygsärende enligt förvaltningslagens regler bör anses starta med registreringen av studenten på kursen. Enligt UKÄ råder det på

²⁶ Rättssäker examination, en vägledning från Universitetskanslersämbetet, tredje upplagan, s. 24 f.

högskoleområdet i stort sett konsensus om denna slutsats, dvs. att ett betygsärende initieras genom att studenten registreras på kursen.

3.2.2 Betygsbeslut

Generellt om myndighetsbeslut

Som framgår av förvaltningslagens förarbeten finns det inte någon helt invändningsfri definition av begreppet *beslut*.²⁷ Det konstateras dock att ett beslut regelmässigt innefattar ett uttalande från en myndighet som är avsett att ha vissa verkningar för den som beslutet är riktat mot. Det är uttalandets syfte och innehåll som avgör uttalandets karaktär av beslut, inte dess yttre form. Uttalandet syftar ofta till att påverka mottagarens handlande i en given situation.

En myndighets beslut överklagas enligt huvudregeln i 40 § FL till förvaltningsdomstol. Finns det i någon annan lag eller förordning bestämmelser om överklagande ska emellertid de reglerna tillämpas i första hand.²⁸ Ett beslut får överklagas om beslutet kan antas påverka någons situation på ett icke obetydligt sätt.²⁹ Ett beslut får överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot.³⁰

Om betygsbeslut

Som framgår av det föregående är betygsbeslut ett myndighetsbeslut, som fattas av examinatorn för den aktuella kursen.³¹ I 12 kap. 2 § HF anges vilka beslut av ett universitet eller en högskola som får överklagas till Överklagandenämnden för högskolan, ÖNH. Betygsbeslut finns inte med i denna uppräkningslista. Beslut av ett universitet eller en högskola i annat fall än som nämns i 12 kap. HF får överklagas endast om det är tillåtet enligt annan författning än förvaltningslagen.³² Det finns inte någon sådan regel avseende betygsbeslut, vilket innebär att betygsbeslut inte kan överklagas. Att en examina-

²⁷ SOU 2010:29 s. 97 f. och prop. 2016/17:180 s. 24 f.

²⁸ 4 § FL.

²⁹ 41 § FL.

³⁰ 42 § FL.

³¹ 6 kap. 18 § HF.

³² 12 kap. 4 § HF.

tors beslut om betyg inte går att överklaga har motiverats med att sådana beslut förutsätter en sakkunnig bedömning av sådant slag att en högre myndighet inte kan förväntas åstadkomma en bättre, mer rättvis bedömning.³³

3.2.3 Särskilda bestämmelser om rättelse och omprövning av betyg

Som konstateras i föregående avsnitt får ett betygsbeslut inte överklagas. I 6 kap. 23 och 24 §§ HF finns dock särskilda regler om rättelse och omprövning av betyg. Bestämmelsen i 23 § avser de fall då ett betyg ska rättas på grund av skrivfel, räknefel eller annat likande förbiseende med stöd av 36 § FL. Bestämmelsen är således inte tillämplig i de situationer som behandlas i vårt arbete.

6 kap. 24 § HF reglerar det fall en examinerar finner att ett betyg är uppenbart oriktigt på grund av nya omständigheter eller av annan anledning, och betyget kan ändras snabbt och enkelt och utan att det innebär att betyget sänks. Inte heller denna specialbestämmelse avseende ändring av betygsbeslut är tillämplig då ett antagningsbeslut återkallas.

Eftersom det inte finns några särskilda bestämmelser avseende ändring eller återkallande av betygsbeslut i någon speciallagstiftning är det förvaltningslagens generella bestämmelser om ändring av beslut som i så fall kan bli tillämpliga i de fall som här är aktuella.

3.3 Ändring av gynnande myndighetsbeslut enligt förvaltningslagen

Enligt 37 § FL får en myndighet 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. Särskilda regler gäller dock enligt andra stycket för beslut som är gynnande för någon enskild part. Sådana beslut får ändras till den enskildes nackdel *endast* i tre särskilt angivna fall, nämligen:

³³ Strömberg, Håkan, m.fl., Allmän förvaltningsrätt, 25 uppl. 2011, s. 198.

1. om 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.

Genom den nuvarande förvaltningslagen kodifierades redan existerande svensk praxis gällande ändring av gynnande myndighetsbeslut.³⁴ En grundläggande princip inom förvaltningsrätten är att ett gynnande beslut i ett ärende som gäller rätt till en förmån av personlig eller ekonomisk art inte utan vidare kan ändras på så sätt att myndigheten tar ifrån den enskilde förmånen genom ett senare beslut.³⁵ Den enskilde bör alltså normalt kunna förvänta sig att beslutfattaren inte tar tillbaka vad denne har gett i ett beslut. Gynnande beslut har därmed en viss grad av stabilitet. Detta brukar beskrivas som att gynnande beslut har *negativ rättskraft* (orubblighet). I förarbetena till den nuvarande förvaltningslagen betonas att regleringen om myndigheternas befogenheter att ändra egna beslut bör utformas så att gällande ordning när det gäller gynnande besluts rättskraft bevaras.³⁶

I det betänkande som föregick den nuvarande förvaltningslagen beskrivs de huvudsakliga argumenten för och emot negativ rättskraft.³⁷ För rättskraft, eller orubblighet, talar främst trygghetsskäl. När det gäller beviljade förmåner, såsom bidrag, tillstånd, auktorisationer, registreringar etc., talar hänsynen till den enskildes trygghet och rättssäkerhet för att beslutet inte utan vidare får ändras av den beslutande myndigheten. Den enskilde kan ha förlitat sig på att beslutet ska bestå och vidtagit en rad åtgärder på grundval av detta. Vidare anges att omfattande befogenhet för myndigheterna att återkalla och ändra sina beslut kan leda till minskad noggrannhet vid utredning och avgörande och ett betydelsefullt ärende för den enskilde kan riskeras att betraktas som endast preliminärt avgjort av myndigheten.

³⁴ Förvaltningslagen trädde i kraft i den 1 juli 2018.

³⁵ Prop. 2016/17:180 s. 230 f.

³⁶ Prop. 2016/17:180 s. 231.

³⁷ SOU 2010:29 s. 560 f.

Mot rättskraft talar, enligt förarbetena, behovet av att myndigheten snabbt och enkelt ska kunna rätta sitt beslut, om det visat sig vara olagligt eller klart olämpligt.³⁸ Det innebär också fördelar för den enskilde, då han eller hon inte behöver överklaga ett beslut, vilket kan vara mer komplicerat. Även om beslutet i och för sig framstått som riktigt med hänsyn till underlaget för bedömningen vid prövningstillfället, kan det vidare framstå som otillfredsställande om myndigheten inte kan korrigera det om nya relevanta omständigheter framkommer.

Med *gynnande beslut* avses sådana beslut som ger enskilda rätt till en förmån av något slag.³⁹ Det kan vara fråga om ett beslut att bevilja ett sökt tillstånd, ett ekonomiskt bistånd eller beslut om att bevilja en begärd registrering. Ett beslut om betyg anges som ytterligare exempel på ett beslut som i grunden kan sägas vara gynnande för den enskilde.

Sammanfattningsvis kan alltså sägas att utgångspunkten inom förvaltningsrätten är att gynnande beslut ska stå fast, och att ändring av ett gynnande förvaltningsbeslut, t.ex. ett beslut om betyg, utgör ett undantag från denna huvudprincip. Det kan vara relevant att ha i åtanke vid en bedömning om det ska vara möjligt att, när beslut om antagning återkallas på grund av vilseledande, också återkalla eventuella betygsbeslut. Bör det gynnande beslutet om betyg stå fast eller har den enskildes klandervärda beteende lett till att han eller hon inte kan förvänta sig denna trygghet? Vilken princip väger tyngst?

I den tidigare förvaltningslagen fanns inte någon motsvarighet till den nuvarande i 37 § FL. Enligt fast praxis tillämpades dock samma förutsättningar för att ändra ett beslut som blivit felaktigt på grund av vilseledande.⁴⁰ Således kan samma bedömningar göras avseende ändring av gynnande förvaltningsbeslut på grund av vilseledande för beslut som fattats före den nuvarande förvaltningslagens införande.

³⁸ SOU 2010:29 s. 560 f.

³⁹ Prop. 2016/17:180 s. 231.

⁴⁰ Se bl.a. RÅ 1968 ref. 78 I och II.

3.4 Närmare om ändring av beslut på grund av oriktiga eller vilseledande uppgifter

Som beskrivs i föregående avsnitt finns det alltså enligt förvaltningslagen en begränsad möjlighet att ändra ett för den enskilde gynnande förvaltningsbeslut, t.ex. ett betygsbeslut, till den enskildes nackdel. I nu aktuellt sammanhang är det den tredje punkten i 37 § andra stycket FL som skulle kunna bli aktuell, nämligen att beslutet kan ändras på grund av att parten har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter. Härmed kan även avses att parten undanhåller relevanta fakta.

I förarbetena till förvaltningslagen diskuteras förutsättningarna för ändring av ett gynnande beslut i sådana fall. Det konstateras att den enskildes förväntningar om att beslutet ska stå sig under sådana förhållanden inte kan anses berättigade i de fall ett beslut grundar sig på felaktiga förutsättningar till följd av att den enskilde har lämnat vilseledande uppgifter eller undanhållit relevanta fakta.⁴¹ Återkallelsen av en beslutad förmån när den enskilde lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter är, enligt förarbetena, inte att se som någon form av bestraffning för ett oärligt beteende. Det är alltså inte det felaktiga uppgiftslämnandet i sig som utgör grund för ändring och det är inte heller relevant om vilseledandet har skett uppsåtligt eller inte. Det krävs inte heller att uppgifterna ska ha lämnats på heder och samvete, för att ändring ska kunna ske. Det betonas i stället att den grundläggande förutsättningen för ändring är att beslutet har blivit felaktigt till följd av partens agerande.⁴² Om felaktigheten inte är relevant för ärendets avgörande finns därför inte någon grund för ändring eller återkallelse. Detsamma gäller om myndigheten har insett att en i och för sig relevant uppgift var felaktig och därför bortsett från denna då beslutet fattades. Det krävs alltså ett orsaks-samband, kausalitet, mellan den enskildes oriktiga och vilseledande uppgifter och felaktigheten i beslutet.

En grundförutsättning är som framgått att felaktigheten bottnar i den enskilde partens lämnade eller undanhållna *uppgifter*. En situation där det i efterhand visar sig att ett gynnande beslut har tillkommit genom att den enskilde mutat beslutsfattaren omfattas således inte av möjligheten att återkalla beslutet för att ta ett exempel.

⁴¹ Prop. 2016/17:180 s. 233.

⁴² Se även RÅ 1968 ref. 78 I och II.

Det är med tillämpning av 37 § andra stycket 3 FL som högskolor i ett antal fall *återkallat antagningar* av studenter som kommit in på utbildningsprogram på grund av högskoleprov som tillkommit genom fusk eller förfalskade betyg etc., se nästföljande avsnitt.

3.5 Kan vilseledande vid antagningen ligga till grund för återkallelse av betygsbeslut?

3.5.1 Två olika utgångspunkter

Det finns alltså, enligt 37 § andra stycket 3 FL ett krav på att det ska finnas ett orsakssamband mellan den enskildes lämnande av oriktiga eller vilseledande uppgifter och felaktigheten i beslutet för att bestämmelsen ska bli tillämplig.⁴³ Kravet på orsakssamband får betydelse för frågan om undantagsbestämmelsen kan läggas till grund för återkallande av betygsbeslut i de fall som behandlas här. Om inte ett sådant samband finns, krävs särskild reglering för att så ska kunna ske.

Som en jämförelse kan beslut om antagning till utbildning vid en högskola nämnas. Ett sådant beslut är ett gynnande förvaltningsbeslut och ett beslut att ändra beslutet om antagning är givetvis till den enskildes nackdel. En återkallelse av antagningsbesluten har ansetts kunna ske i de fall studenter antagits till högskoleutbildningar med hjälp av falska högskoleprovsresultat, förfalskade betyg eller andra oriktiga meriter. Den enskilde har agerat vilseledande, vilket i sin tur lett till ett felaktigt antagningsbeslut. Det får anses stå klart att beslut om antagning får återkallas med stöd av undantagsbestämmelsen i 37 § andra stycket 3 FL i sådana fall.⁴⁴

Vid återkallelse av betygsbeslut som en följd av att den enskilde lämnat felaktiga eller vilseledande uppgifter och därmed felaktigt antagits till en högskoleutbildning är förutsättningarna inte desamma. I sådana fall hävdas, enligt ett synsätt, att det inte föreligger en direkt koppling mellan den enskildes vilseledande och myndighetens beslut. Studenten har ju inte agerat vilseledande vid själva examinationen. Han eller hon har vidare uppfyllt de krav som gäller för godkänt betyg. Felaktigheten, dvs. den enskildes vilseledande eller felaktiga uppgifter vid antagningen, är inte relevant för avgörande av

⁴³ Prop. 2016/17:180 s. 329.

⁴⁴ Se t.ex. ÖNH:s beslut 2011-05-13, reg. nr. 33-249-11.

det enskilda examinationsärendet och det finns därför inte någon grund för ändring eller återkallelse.

Det finns emellertid ett annat, alternativt, sätt att se på förhållandet mellan beslut om antagning och de enskilda betygsbesluten. Utgångspunkten i detta synsätt är att examinationen påbörjas redan vid antagningsbeslutet. Antagningsbeslutet ses då som ett av flera beslut som leder fram till godkänd examination. Med ett sådant synsätt finns en mer direkt koppling mellan den enskildes vilseledande agerande som lett till antagning på felaktiga grunder och ett godkänt betygsbeslut.

Nedan följer en närmare redogörelse för dessa båda synsätt eller utgångspunkter.

3.5.2 Det finns inte tillräckligt samband mellan antagningsbeslutet och enskilda betygsbeslut

Enligt den ena utgångspunkten finns det alltså inte tillräckligt orsaks-samband mellan beslutet om antagning och de enskilda efterföljande betygsbesluten. Antagningsbeslutet baseras på personens betyg och andra meriter vid tiden för antagning, medan de enskilda betygsbesluten fattas på grundval av vad studenten har presterat under utbildningen. För tolkningen att antagningsbeslut och betygsbeslut ska ses som två typer av självständiga beslut talar bl.a. ordalydelsen av bestämmelsen i 6 kap. 18 § HF, av vilken det framgår att betyg ska sättas på genomgången kurs. Med denna utgångspunkt blir ett återkallande av betygsbesluten inte en nödvändig följd av att återkalla antagningen. Studenten har ju de facto gjort det som krävs för att få det godkända betyget. Betygsbeslutet har alltså varit korrekt utifrån omständigheterna i betygsärendet.

Det synsätt som beskrivs ovan bygger på att antagning och examination är separata ärenden. Det finns inte någon legaldefinition av begreppet *ärende*, varken i förvaltningslagen eller i någon annan lagstiftning. Av uttalanden i förarbetena till förvaltningslagen framgår dock att kännetecknande för ett ärende är att det regelmässigt avslutas genom ett *beslut*.⁴⁵

⁴⁵ Prop. 2016/17:180 s. 24.

Inte heller begreppet beslut definieras i lagstiftningen. En gemensam nämnare när det gäller beslut är, enligt förarbetena, att det rör sig om ett uttalande från en myndighet som syftar till att få faktiska verkningar för den som beslutet är riktat mot.⁴⁶ Genom uttalandet vill myndigheten påverka andra förvaltningsorgans eller enskildas handlande, och klargöra hur den anser att en viss fråga bör lösas.⁴⁷ Begreppen *ärende* och *beslut* har behandlats närmare ovan i avsnitt 3.2.

Även förarbetsuttalandena till förvaltningslagen avseende dessa för förvaltningsrätten grundläggande begrepp, ärende och beslut, skulle kunna ge stöd för uppfattningen att antagning och examination utgör två från varandra skilda ärenden och därmed också två av varandra oberoende beslut. Ett antagningsärende inleds med en ansökan till ett program eller kurs på universitet eller högskola. Handläggningen i ärendet innefattar prövning av om det sökande har den behörighet som krävs för den sökta utbildningen och, om platserna inte räcker till alla sökande, att rangordna de sökande sinsemellan. Ärendet avslutas med ett beslut om antagning, alternativt ett avslag på ansökan. Enligt nuvarande praxis på universitet och högskolor anses ett betygsärende starta med registreringen av studenten på kursen (se avsnitt 3.2.1). Varje betygsärende ses då som en fråga eller ärende för sig, och genom betygsbeslutet anger myndigheten genom examinatorn hur den anser att frågan i ärendet, dvs. hur väl studentens prestationer på kursen motsvarar i förväg uppställda krav, bör lösas. Vid denna tolkning av förarbetena avslutas det första ärendet, antagningsärendet, med antagningsbeslutet, varefter de olika beslutsärendena påbörjas vid registreringen och avslutas med ett betygsbeslut. Med detta sätt att se på de förvaltningsrättsliga begreppen *ärende* och *beslut* finns alltså inte den nödvändiga kopplingen mellan den sökandes vilseledande i antagningsärendet och handläggningen och beslut i betygsärendena.

Med utgångspunkten att antagningsbeslutet och de enskilda efterföljande betygsbesluten är olika ärenden som är oberoende eller fristående från varandra borde slutsatsen alltså bli att det inte är möjligt att med stöd av undantagsbestämmelsen i 37 § andra stycket 3 FL återkalla erhållna betygsbeslut på grund av att parten har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter som lett till antagning på utbildningen.

⁴⁶ Prop. 2016/17:180 s. 24 f.

⁴⁷ SOU 2010:29 s. 97.

3.5.3 Det finns ett tillräckligt samband mellan antagningsbeslutet och betygsbeslutet

Nullitetsverkan av betygsbeslut

Ett annat sätt att hantera frågan vad som ska ske med ett utfärdat betyg i de fall studenten fuskat vid antagningen är att ett sådant betygsbeslut är att betrakta som en *nullitet* (intighet).⁴⁸ Att ett beslut är en nullitet innebär att beslutet är att betrakta som inte existerande.⁴⁹ Vid nullitet fränkänns beslutet helt sina avsedda rättsverkningar, t.ex. i fråga om rättskraft och verkställbarhet. För att ett fel i ett beslut ska få nullitetsverkan anses det krävas dels att det är väsentligt, dels att det är uppenbart.⁵⁰ Det ska alltså vara fråga om kvalificerade och odiskutabla felaktigheter. Som exempel anges i doktrin att ett beslut är förfalskat eller härrör från en person som felaktigt utger sig för att vara en myndighetsperson. Ett annat exempel på en nullitet är beslut som fattats av fel myndighet.⁵¹

Utgångspunkten för ett resonemang om nullitetsverkan av betygsbeslut är att det finns ett samband mellan beslutet om antagning och efterföljande betygsbeslut. Att studenten kommit in på en kurs eller utbildning genom vilseledande innebär att betygsbeslutet är behäftat med ett sådant väsentligt och uppenbart fel att det kan anses utgöra en nullitet.

Exempel på nullitetsverkan i praxis

Det finns exempel ur äldre praxis från Högsta förvaltningsdomstolen där beslut har ansetts vara så grovt felaktiga att de ”saknar laga verkan”. Som exempel kan anges *RA 1970:33* där ett beslut om uppsägning fattats av fel myndighet och därför upphävdes. Ett annat exempel är *RA 1984 2:14*, där en byggnadsnämnd utan rättsligt stöd

⁴⁸ Detta synsätt framförs t.ex. av Wiweka Warnling-Nerep i promemorian Utredning om rättsverkningar av antagningsbeslut med stöd av förfalskade betyg och presumtiva åtgärder med anledning därav, 2011-03-08, s. 17 f. Hon anför att det i och för sig kan vara motiverat med nullitetsverkan av de betyg som har meddelats eller den examen som har utfärdats sedan studentens antagningsbeslut har återkallats, men att det förutsätter en ingående rättsutredning, bl.a. med hänsyn till den enskildes rättssäkerhet och åtgärder från lagstiftarens sida.

⁴⁹ NJA 2017 s. 189 och i referatet angivna hänvisningar till doktrin.

⁵⁰ Strömberg, Håkan, m.fl., Allmän förvaltningsrätt, 25 uppl. 2011, s. 81 och Bohlin, Alf, m.fl., Förvaltningsrättens grunder, 3 uppl. 2018, s. 318 f.

⁵¹ Strömberg, Håkan, m.fl., Allmän förvaltningsrätt, 25 uppl. 2011, s. 82.

tidsbegränsat ett byggnadslov och den meddelade föreskriften om tidsbegränsning därför fränkandes giltighet.

Ett senare exempel ur praxis är *NJA 2017 s. 189*. I målet prövades bl.a. om omständigheten att uppehålls- och arbetstillstånd erhållits på grundval av oriktiga uppgifter medförde att tillstånden var en nullitet. Högsta domstolen konstaterade att vid bedömningen av huruvida ett beslut är att betrakta som en nullitet måste hänsyn tas till det aktuella beslutets innebörd. Hänsyn till den enskildes rätts-säkerhet gör att det vad gäller gynnande beslut finns anledning till särskild restriktivitet vid bedömningen. Detta gäller inte minst om beslutet har omfattande rättsverkningar. Exempelvis, framhöll domstolen, har Utvisningsutredning inte ansett det vara möjligt att betrakta ett beslut om medborgarskap förvärvat genom användande av falska uppgifter som en nullitet.⁵² Högsta domstolen ansåg det mot den angivna bakgrunden högst tveksamt om det fanns utrymme att anse att de i målet aktuella besluten var nulliteter. Besluten är av gynnande karaktär och har betydelse bl.a. för rätten att vistas i riket och förutsättningarna för att bestraffa den utländska medborgaren i fråga. Domstolen ansåg också att det var av viss betydelse att det i utlänningslagen finns regler som möjliggör att ett tillstånd återkallas om en utlänning medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller medvetet har förtagit omständigheter, som varit av betydelse för att få tillståndet (se 7 kap. 1 § utlänningslagen [2005:716]). Det förhållandet att det finns regler om återkallelse av tillstånd behöver i och för sig inte utesluta att ett tillstånd kan utgöra en nullitet. Däremot bör, enligt domstolen, av rättssystematiska skäl förhållandet att en viss omständighet kan föranleda återkallelse minska utrymmet att grunda nullitetsverkan på den omständigheten.

Rättsligt samband mellan antagning och betygsbeslut

Enligt ytterligare ett synsätt går det att argumentera för att det finns ett tillräckligt rättsligt samband mellan ett antagningsbeslut och betygsbeslut för att möjliggöra återkallelse av betyg. Utgångspunkten i detta betraktelsesätt är att vägen till examination och betygs-sättning går via antagning.⁵³ Enligt 4 kap. 1 § HL ska högskolorna så

⁵² SOU 1994:33 s. 38.

⁵³ Detta resonemang framförs i en promemoria av Hans-Heinrich Vogel, Återkallelse av examinationsbeslut (LS 2010/398), 2011-04-29.

långt det kan ske såsom studenter ta emot de sökande som uppfyller behörighetsvillkoren för studierna. Av 1 kap. 4 § HF framgår att med student avses den som är antagen till och bedriver högskoleutbildning. Dessa två bestämmelser tillsammans uttrycker lagstiftarens principiella syn att det utan antagning inte ska kunna bli högskoleutbildning, dvs. undervisning och prov, och i förlängningen inte heller någon examen. Examination utan föregående antagning saknar, med detta betraktelsesätt, stöd i högskolelagen och högskoleförordningen. Den som inte antagits på ett korrekt sätt kan inte sägas vara student i högskoleförordningens bemärkelse. Antagning utgör en rättslig förutsättning för examination och betygssättning; utan antagning får examination och betygssättning inte äga rum. Betygsbeslutet innehåller, utöver en bedömning av provresultatet, även ett ställningstagande till rättsliga förutsättningar. Är de rättsliga förutsättningarna inte uppfyllda, får betygsbeslut inte meddelas. Blir studenten ändå betygssatt är betygsbeslutet behäftat med fel.

Enligt detta synsätt utgör beslutet om antagning och betygsbeslut inom ramen för utbildningen och även beslutet att utfärda en examen vid slutet av utbildningen tillsammans en kedja av beslut. Syftet med att anta en person till en kurs eller ett program är att han eller hon ska få tillfälle att genomgå högskoleutbildning. Antagningsbeslutet har ingen betydelse i sig, utan meningen är att antagningen ska leda vidare till utbildning och betygssättning, och eventuellt slutligen till examen. De olika förvaltningsbesluten är att se som länkar i en beslutskedja, som avlutas med ett handlingsdirektiv, betygsbeslut eller beslut att utfärda examen när det är aktuellt, som är avsedda att påverka adressatens, dvs. studentens, situation.⁵⁴ Antagningsbeslutet utgör begynnelsepunkten för denna process, som därefter fortsätter genom studentens registrering på kursen, betygsbeslut och beslut om utfärdande av eventuell examen. Alla dessa beslut hänger alltså ihop och får rättsverkningar för varandra.

Detta synsätt, att de olika besluten är länkar i en och samma beslutskedja, innebär att studentens vilseledande vid antagningen får konsekvenser för hela den efterföljande processen. I en sådan modell, där besluten hänger ihop och får rättsverkningar för varandra, kan ett fel i tidigare led inte botas genom senare beslut utan är kvar även om felet framkommer först senare. Syftet med vilseledandet kan inte anses ha varit att enbart bli antagen utan också att få genomföra

⁵⁴ Ragnemalm, Hans, Förvaltningsprocessrättens grunder, 10 uppl., 2014, s. 29 f.

utbildningen, få betyg eller andra resultat samt, i förekommande fall, få en examen. Det fel som vilseledandet har orsakat i meddelade betygsbeslut måste således rättas till genom omprövning.

Med det här beskrivna synsättet – där antagningsbeslutet är en förutsättning för de efterföljande besluten och samtliga beslut är en del av en enda beslutskedja – föreligger ett sådant nödvändigt orsakssamband mellan vilseledandet inför antagningsbeslutet och de efterföljande betygsbesluten. Med detta betraktelsesätt skulle det alltså vara möjligt att tillämpa undantagsbestämmelsen om återkallande av gynnande myndighetsbeslut i 37 § andra stycket 3 FL i nu aktuella fall.

3.6 Universitetskanslersämbetets nuvarande riktlinjer i fråga om betygsbeslut vid återkallande av antagningsbeslut

Frågan om vad som ska hända med betygen om antagningsbeslutet återkallas behandlas i UKÄ:s vägledning *Rättssäker examination*.⁵⁵ I promemorian behandlas frågan hur, i de fall en student har antagits till en högskoleutbildning med hjälp av förfälskade betyg eller andra oriktiga meriter, ett lärosäte ska hantera de betyg som tilldelats studenten innan antagningsbeslutet återkallades. Det gäller alltså fall där betygen uppnåtts utan fusk vid examinationen.

UKÄ hänvisar till två promemorior som tar upp ämnet, vilka även berörts i föregående avsnitt.⁵⁶ UKÄ har vidare frågat lärosätena om de har erfarenhet från den aktuella situationen och hur de i så fall förfarit med redan uppnådda betyg och andra studiemeriter. Endast ett fåtal lärosäten hade då någon erfarenhet av denna situation, och med undantag från Lunds universitet hade lärosätena med erfarenhet från frågan låtit betygen stå fast. UKÄ ansluter sig till det ställningstagande som gjorts av majoriteten av lärosätena samt i den ena av de båda promemoriorna. UKÄ – som betonar att återkallelse av betyg kan få mycket långtgående konsekvenser – framhåller att om ett undantag ska göras från huvudregeln att inte ändra gynnande betygsbeslut, bör det av rättssäkerhetsskäl finnas ett tydligt stöd för åtgärden. Av

⁵⁵ Rättssäker examination, en vägledning från Universitetskanslersämbetet, tredje upplagan, s. 84 och 85.

⁵⁶ Warnling- Nerep, Wiweka, Utredning om rättsverkningar av antagningsbeslut med stöd av förfälskade betyg och presumtiva åtgärder i anledning därav, 2011-03-08, s. 16 f. och Vogel, Hans-Heinrich, Återkallelse av examinationsbeslut, 2011-04-29, se avsnitt 3.5.3.

samma skäl bör bedömningen göras utifrån omständigheterna i betygsärendet. UKÄ konstaterar att rättspraxis inte ger ett tydligt stöd för återkallelse av betygsbesluten i dessa fall. Studenten har inte vilselett examinatorn i det betygsärende som lett fram till betygsbeslutet. Betygsbeslutet har alltså varit korrekt utifrån omständigheterna i betygsärendet. Mot denna bakgrund bedömer UKÄ att det inte finns tillräcklig grund för återkallelse av betygsbesluten i dessa fall. UKÄ:s slutsats är alltså att redan uppnådda betyg bör stå fast och inte omprövas om antagningsbeslutet återkallas.

Utredningen har under utredningstiden skickat en förfrågan till ett antal universitet och högskolor, med önskemål om information om bl.a. hur lärosätena hanterar frågan om återkallande av betyg i dagsläget.⁵⁷ Av de svar som kommit in framgår att de flesta lärosätena, i brist på annan vägledning och för en enhetlig bedömning i hela landet, i frågan om återkallande av betygsbeslut utgår från UKÄ:s riktlinjer. De kan därför sägas utgöra nuvarande praxis i frågan.

Det bör nämnas att arbete med en ny upplaga av UKÄ:s riktlinjer pågår.

3.7 Våra slutsatser om rättsläget

Vår bedömning: Övervägande skäl talar för att det inte är möjligt enligt gällande rätt att återkalla kursbetyg eller tagna högskolepoäng som en konsekvens av att ett beslut om antagning till utbildning återkallats. Rättsläget är dock oklart då det lämnar utrymme för olika tolkningar som är sinsemellan oförenliga.

Sammanfattningsvis kan alltså sägas att det finns i vart fall två olika utgångspunkter avseende synen på förhållandet mellan antagningsbeslutet och de efterföljande betygsbesluten, och att dessa båda synsätt ger olika resultat när det gäller frågan om möjligheten att tillämpa undantagsbestämmelsen i 37 § andra stycket 3 FL om ändring av beslut till den enskildes nackdel.

Om utgångspunkten är att examinationen börjar redan vid antagningsbeslutet är alla efterföljande betygsbeslut behäftade med fel på grund av studentens vilseledande vid antagningen. Det före-

⁵⁷ En redogörelse för de svar som kommit in på vår förfrågan finns i kap. 4.

ligger då ett samband mellan studentens vilseledande vid antagningen och senare betygsbeslut, vilket innebär att undantagsbestämmelsen i förvaltningslagen kan tillämpas.

Ett alternativt synsätt är att betygsbeslutet utgör en nullitet. En förutsättning för nullitetsverkan är att besluten, i de här fallen betygsbesluten, på grund av vilseledande vid antagningen, är så uppenbart och väsentligt felaktiga att de ska anses sakna rättsverkan. Även vid detta betraktelsesätt finns ett sådant samband mellan antagning och efterföljande betygsbeslut som medför att undantaget i 37 § andra stycket 3 FL är tillämpligt.

Om man istället utgår från att antagningsbeslutet och efterföljande betygsbeslut är från varandra fristående ärenden och beslut, kan det inte sägas föreligga något sådant orsakssamband som krävs enligt 37 § andra stycket 3 FL mellan studentens vilseledande och betygsbeslutet. Ett betygsbeslut kan med denna utgångspunkt inte återkallas med stöd av undantagsbestämmelsen om ändring av beslut till den enskildes nackdel i 37 § andra stycket 3 FL. För att ändring ska kunna ske i sådana fall krävs i stället en särskild reglering.

Som framgått medför det utmaningar att applicera förvaltningsrättsliga grundbegrepp som ärende och beslut på högskoleområdet, framför allt då det gäller studenter som antas till utbildningsprogram bestående av ett flertal kurser vilka är tänkta att om några år leda fram till och bakas in i en viss examen. Det är rimligt att se antagningen till ett utbildningsprogram för en viss yrkesexamen och ett senare utfärdande av denna examen, tillsammans med den utbildning som sker där emellan, som en enhet.

Samtidigt är det också rimligt att sortera upp denna enhet i en rad olika ärenden och beslut. Vi menar att detta synsätt passar bättre in i den förvaltningsrättsliga systematiken i stort än de synsätt som laborerar med nullitetsresonemang eller beslutskedjor. Det uppsorterande synsättet är också det alternativ som, menar vi, i avsaknad av närmare reglering är det mest tillfredsställande ur rättssäkerhetssynpunkt. Vi instämmer därför med UKÄ och andra som förordat att detta synsätt ska betraktas som gällande rätt i nuläget. Det finns alltså inte något klart rättsligt stöd för att återkalla betyg som en konsekvens av att en antagning till utbildning återkallats, vilket bör vara en förutsättning för att vidta en så pass ingripande åtgärd. I kommande avsnitt behandlar vi frågan om ett sådant rättsligt stöd bör införas.

4 Sammanfattning av synpunkter från universitet och högskolor

4.1 Frågor till universitet och högskolor

För att undersöka hur lärosätena hittills har hanterat frågan om återkallande av betyg vid återkallande av ett antagningsbesked skickade vi ut en promemoria med en kortfattad beskrivning av utredningens uppdrag och ett antal frågor till 23 universitet och högskolor. Lärosätena ombads besvara följande frågor:

- *Har lärosätet fattat något beslut om återkallande av godkänt betyg på grund av att beslutet om antagning till utbildningen har återkallats? I så fall vill vi gärna ta del av beslutet.*
- *Har frågan behandlats eller diskuterats på något annat sätt inom lärosätet? Finns det t.ex. gemensamma riktlinjer eller något annat vägledande dokument som anger hur frågan bör hanteras? Om möjligt tar vi gärna del av sådant underlag.*
- *Har ni på lärosätet några erfarenheter, synpunkter eller annan information som rör frågan om återkallande av godkänt betyg som ni anser att utredningen borde få ta del av? I så fall får ni gärna lämna sådana uppgifter, muntligen eller skriftligen.*

Förfrågan besvarades av 21 lärosäten. Även en studentkår skickade in sina synpunkter. En lista över de som svarat på förfrågan finns sist i kapitlet.

Nedan följer en sammanställning av de svar som kommit in på våra frågor.

4.2 Sammanställning av svar

Har lärosätet fattat något beslut om återkallande av godkänt betyg på grund av att beslutet om antagning till utbildningen har återkallats?

Majoriteten av lärosätena svarar att de inte har meddelat något sådant beslut.

Lunds universitet anger att under senare år har Antagningsnämnden¹ fattat ett antal beslut om återkallande av antagningsbeslut, tidigare mot bakgrund av falska betygshandlingar, men det senaste året med hänsyn till konstaterat fusk på högskoleprovet. I de diskussioner som förts avseende återkallande av antagning men också om återkallande av högskolepoäng p.g.a. återkallad antagning har Antagningsnämnden spelat en aktiv roll under längre tid.

Lunds universitet har under perioden 2010–2018 återkallat fyra antagningsbeslut. Universitetet anför att när Antagningsnämnden behandlade 2010 års ärende diskuterades frågor avseende såväl återtagande av antagning som återtagande av betygsbeslut och en promemoria i ärendet utarbetades av Hans-Heinrich Vogel, professor emeritus i offentlig rätt. Av promemorian framgår att Vogel ansåg att återkallande av betygsbeslut borde äga rum och att beslutet borde fattas av examinator. Ett liknande resonemang fördes av Wiveka Warnling-Nerep, professor i offentlig rätt, men med den skillnaden att Warnling-Nerep uttalade sig att en sådan för den enskilde ingripande åtgärd sannolikt krävde uttryckligt författningsstöd.² Universitetet anför att uppfattningen att ett återkallande av en antagning även borde innebära ett återkallande av eventuella betyg som avlagts inom den återkallade antagningens ram fann stöd inom Antagningsnämnden, men inte utanför. Detta medförde att i två fall (ett från 2010, ett från 2011) har studieprestationer fått kvarstå, även efter det att antagningsbeslutet återkallats. Under 2012 återtog nämnden antagningar i två fall och när dessa avgöranden expedierades till berörd institution bifogades en upplysning om att det var examinator som fick ta ställning till om också betygsbeslutet skulle återkallas. Så skedde i ett av fallen, med motiveringen att betygsbesluten var en följd av att studenten lämnat felaktiga uppgifter i

¹ Den instans inom Lunds universitet som fattar beslut i individärenden avseende antagning till utbildning.

² För en närmare beskrivning av innehållet i promemoriorna, se avsnitt 3.5.3.

antagningsärendet. I det andra ärendet förelåg inga studieprestationer att återkalla.

Under 2019 hade, när frågan besvarades, Lunds universitet återkallat sju antagningsbeslut som en konsekvens av fusk på högskoleprovet. Med hänsyn till rekommendationerna i Universitetskanslersämbetets (UKÄ) rapport *Rättssäker examination*³ och under särskilt hänsynstagande till att lika fall bör behandlas lika har Antagningsnämnden i de fall som aktualiserats under 2019 avstått från att hänskjuta frågan om återkallande av studieresultat till examinatoren.

När det gäller frågan om återkallande av antagning och överväganden i fråga om återkallande av betygsbeslut har andra lärosäten anfört följande.

Högskolan i Borås meddelar att högskolan vid två tillfällen (2015 och 2016) fattat beslut om återkallande av antagningsbeslut på grund av att en enskild åberopat vilseledande uppgifter i samband med ansökan om utbildning. Högskolan hade i dessa fall inga indikationer på att meddelade betygsbeslut i sig hade utverkats med vilseledande uppgifter. Beroende på att rättsläget bedömdes vara oklart avseende detta beslutade högskolan att betygsbesluten skulle stå kvar, men tas bort från studieregistret Ladok. Studenten fick en kopia på betygsbesluten som denne själv då har att åberopa vid eventuella framtida studier. Det har, enligt högskolan, ingen rättsverkan att ta bort betygen ur Ladok. Besluten står kvar, men den enskilde behöver själv se till att betygen åberopas i samband med en framtida ansökan. Högskolan bedömde att det blev konstigt om betygen står kvar i Ladok om själva antagningen är återkallad. Denna bedömning gjordes innan det blev en mer sektorsövergripande frågeställning i och med att man identifierat problematiken med högskoleprovet. Högskolan anför att den kanske skulle göra en annan bedömning om frågan kom upp i dag, om det sektorsövergripande utkristalliseras att betygsbesluten ska kvarstå, och låta betygen stå kvar i Ladok.

Jönköpings universitet meddelar att det under 2018 förekom ett fall där en student togs bort från pågående utbildning på grund av att det uppdagats att felaktiga meriter använts vid antagningen. Universitetet valde i det fallet att inte återkalla uppnådda högskolepoäng.

³ Rättssäker examination, en vägledning från Universitetskanslersämbetet, tredje upplagan, 2017, s. 84–85.

Har frågan behandlats eller diskuterats på något annat sätt inom lärosätet? Finns gemensamma riktlinjer eller något annat vägledande dokument?

De flesta av lärosätena anger att frågan inte har varit aktuell och därför inte har behandlats eller diskuterats särskilt inom lärosätet.

Högskolan i Dalarna anför att man har fört informella diskussioner internt.

Högskolan i Halmstad svarar att man har diskuterat hur högskolan ska hantera ett återkallat högskoleprovsresultat inom högskolan och tillsammans med andra högskolor som ställts inför samma fråga. I samband med detta har även frågan om återkallande av betyg berörts. Högskolan har härvid, och än så länge, kommit fram till att det i dagsläget inte finns tillräckliga förutsättningar att återkalla betyg i samband med att beslutet om antagning till utbildning återkallas.

Vid *Mittuniversitetet* har frågan diskuterats internt och man har kommit fram till att följa UKÄ:s riktlinjer i frågan.

Uppsala universitet anger att frågan har diskuterats, men att inga gemensamma riktlinjer eller vägledande dokument har tagits fram.

När det gäller frågan om gemensamma riktlinjer eller vägledande dokument svarar de flesta lärosätena att det inte finns några sådana gemensamma riktlinjer, oftast på grund av att frågan om återkallelse av betyg inte varit aktuell. Flera lärosäten, bl.a. Chalmers tekniska högskola, Göteborgs universitet, Högskolan Skövde, Karlstads universitet och Mälardalens högskola, uppger att de följer UKÄ:s rekommendation i rapporten *Rättssäker examination*⁴ att inte återkalla betygsbeslut i samband med återkallande av antagningsbeslut.

Blekinge tekniska högskola ställer sig bakom slutsatsen angående återkallande av betygsbeslut i UKÄ:s rapport, och tillägger att detta är mot bakgrund av att antagning och betyg är att se som två skilda ärenden.

Chalmers tekniska högskola svarar att man inte har några egna riktlinjer men att de hittar vägledning i bl.a. UKÄ:s rapport. Chalmers tekniska högskola är inte en statlig högskola, men följer den praxis som gäller övriga lärosäten.

Högskolan i Gävle anför att högskolan inte har haft något ärende av aktuellt slag, och att de därför inte har någon rutin för sådana

⁴ Rättssäker examination, en vägledning från Universitetskanslersämbetet, tredje upplagan, 2017 s. 84–85.

ärenden ännu. Om det inträffar önskar högskolan rättsligt stöd att återkalla antagningen.

Luleå tekniska högskola anför att det har förts diskussioner vid universitetet. Då frågan inte har ställts på sin spets, eftersom lärosätet inte har haft någon sådant ärende, har man inte nått någon gemensam standpunkt. Gynnande förvaltningsbeslut, möjligheterna till förverkande eller att se godkända betyg som en nullitet på grund av att man tillskansat sig dem genom brottslighet har diskuterats, utan att komma fram till en gemensam slutsats. Någon närmare rättsutredning har inte vidtagits. *Luleå tekniska högskola* anför också att återkallande av godkänt betyg skulle kunna generera merarbete för lärosätena när studenter vill få sin kunskap i kursen validerad.

Stockholms universitet anger att frågan om återkallande av betyg har behandlats vid ett möte med Områdesövergripande rådet, som består av universitetsledningen, dekaner, lärarrepresentanterna i universitetsstyrelsen och studenter, i december 2018. Inför mötet upprättades en promemoria om frågan om återkallande av betyg som redovisar bl.a. bakgrund, relevanta rättsutredningar, universitetets inställning och alternativa vägar framåt. *Stockholms universitet* anför att universitetets inställning att inte återkalla godkända betyg vid återkallande av antagning vilar dels på ett förvaltningsrättsligt ställningstagande, dels på en proportionalitetsbedömning där konsekvenserna av ett återkallande för den enskilda studenten har beaktats.

Örebro universitet anger att universitetet inte har några gemensamma riktlinjer. Universitetet uppger vidare att den allmänna diskussionen och rådande uppfattningen har varit att antagningsbeslutet har fattats på felaktiga grunder om det tillkommit på grund av ett vilseledande. Något liknande vilseledande har dock inte skett i anslutning till ett godkänt beslut vid en examination. Betygsbeslutet har i stället fattats i relation till målen på kursen. *Örebro universitet* anför att man inte i övrigt resonerat kring möjligheten att återkalla betygsbeslut, men påtalar att det vore en rimlig och vettig åtgärd då det annars finns möjlighet för personer att sätta i system att genom vilseledande ta sig in på utbildningar och kunna erhålla högskolepoäng vilket sedan kan nyttjas för eventuella tillgodoräknanden på andra lärosäten.

Det enda av de svarande lärosätena som anger att det finns interna riktlinjer för hanteringen av betygsfrågan är *Lunds universitet*.

Universitetets chefsjurist upprättade i slutet av 2018 en promemoria med riktlinjer, *Ändring av beslut p.g.a. oriktiga eller vilseledande uppgifter*.⁵ Promemorian upprättades med anledning av uppdagat fusk vid högskoleprovet, och att fråga därför hade uppkommit om förutsättningen att ändra beslut om antagning och betygsbeslut. I frågan om ändring av beslut om examination av genomförd kurs eller utbildning anges i promemorian att, i avsaknad av uttryckligt författningsstöd och en enhetlig tolkning av gällande rätt i doktrin och praxis, Juridiska avdelningen vid Lunds universitet tidigare har anslutit sig till bedömningen att utfärdade betyg inte ska återkallas bara för att beslutet om antagning ändras. Slutsatsen är att möjligheten att ändra beslut om examination måste bedömas för varje enskilt beslut med stöd av förvaltningslagen även i de fall som behandlas i promemorian. Beslut om betyg bör alltså inte ändras bara för att beslut om antagning ändras. Skulle det finnas skäl att ändra beslut om betyg fattas ett sådant beslut av examinator.

Lunds universitet anger vidare att Antagningsnämnden, efter samråd med universitetets Sektion Juridik, har fattat ett principbeslut som rör förfarandet vid ärenden avseende fusk vid högskoleprovet.⁶ Angående betygsbeslut anges i principbeslutet att mot bakgrund av rekommendationerna i UKÄ:s rapport *Rättssäker examination* avstår Antagningsnämnden i nuläget från att ta ställning till huruvida studieresultat, uppnådda på utbildning där antagning återkallats, bör återkallas. Detta är enligt Antagningsnämnden en synnerligen angelägen fråga som måste få en juridiskt välgrundad och tydlig lösning på nationell nivå.

Har ni på lärosätet några erfarenheter, synpunkter eller annan information som rör frågan om återkallande av godkänt betyg som ni anser att utredningen borde få ta del av?

Chalmers tekniska högskola anser inte att poäng presterade på högskolan ska återkallas även om antagningen grundats på oriktiga grunder. Däremot bör beslutet om antagningen återkallas.

Högskolan Dalarna konstaterar att frågan om återkallande är principiellt knepig, och kan ses ur flera olika perspektiv. Rent juri-

⁵ Ändring av beslut p.g.a. oriktiga eller vilseledande uppgifter, Avdelningen Juridik, PM 2018-12-07, reviderad 2019-02-01.

⁶ Beslut 2019-02-06, Dnr STYR 2019/136 p. 13.

diskt blir det en fråga om huruvida betygsbeslutet ska ses som ett separat beslut, helt fristående från antagningsbeslutet, eller om besluten ska anses vara kopplade. Ingår i grunderna för betygsbeslutet enbart studentens prestationer vid examination i kursen, eller ingår även studentens antagning som en implicit grund för betygsbeslutet? I det förra fallet finns ingen juridisk grund för återkallande av poäng, i det senare fallet blir kärnfrågan om vilseledandet vid antagningen är tillräcklig grund för att tillämpa 37 § andra stycket 3 FL även på betygsbeslutet. Högskolan Dalarnas ståndpunkt är att betygsbeslutet i första hand vilar på studentens måluppfyllelse, och att kringliggande omständigheter som på vilket sätt studenten fick tillträde till kursen är av perifer betydelse. Därför ser högskolan det som redan på formella grunder olämpligt att återkalla poängen.

Vidare, anger högskolan, skulle ett återkallande leda till svåra praktiska överväganden. Vad händer om studenten redan har fått ut ett kursbevis för kursen, har tagit ut en examen där de omstridda poängen ingår eller redan har fått t.ex. läkarlegitimation grundad på en sådan examen? Ska hela serien av beslut återkallas, och i så fall på vilka grunder, och hur ska det rent praktiskt gå till att återkalla ett examensbevis som studenten har i sin besittning?

Högskolan i Dalarna tar också upp problematiken med tillgodoräknande. En student, vars antagning och högskolepoäng har återkallats, kan söka en annan utbildning vid lärosätet där det inte råder konkurrens, och bli antagen. Som student vid lärosätet har denne då rätt att ansöka om tillgodoräknande genom validering av reell kompetens (6 kap. 6–8 §§ HF) av de återkallade kurserna. Eftersom studenten redan otvetydigt har visat måluppfyllelse vid tidigare examination saknas grund för att neka tillgodoräknande, och studenten återfår de återkallade poängen. Därför blir återkallande av poäng ett slag i luften, om inte följdändringar i andra förordningar införs. Men den sortens begränsningar av till exempel rätten till tillgodoräknande skulle vara svåra att principiellt försvara, och vore enligt högskolan klart olämpliga.

Högskolan Dalarna förordar således i första hand att högskolepoäng inte ska återkallas på grund av fusk vid högskoleprovet. En lösning som möjligen enligt högskolan skulle kunna övervägas, om det anses alltför stötande att poängen fritt får behållas, kunde vara att poängen ”frysas”. Detta skulle innebära att poängen ligger kvar i

Ladok, men "flaggade" så att de inte får användas som grund för utfärdandet av kursbevis eller examensbevis, eller för behörighet till påbyggnadskurser. Om studenten sedan ser till att meritera sig och bli hederligt antagen till kurserna kan flaggan tas bort så att poängen "tinas upp" och kan användas.

Högskolan i Halmstad anför att beslut om antagning inte fattas på samma grund som ett beslut om betyg som ges vid examination. Det senare beslutet fattas utifrån kompetenser och kunskaper i förhållande till uppsatta lärandemål. Uppnådda lärandemål som resulterar i betyg och högskolepoäng är förvärvade kunskaper. Det blir därför svårt, enligt högskolan, att mena att betyget ska återkallas på den grund att studenten kommit in på själva utbildningen genom fusk. Om vilseledandet däremot hade skett vid själva examinationen hade frågan om återkallelse av betyg varit aktuell.

Högskolan i Halmstad anför vidare att med tanke på det stora arbetet som sker kring validering skulle det vara missriktat att ta bort betyg och därmed poäng. Validering kan begäras och det finns ett stort tryck på att all kunskap ska ha ett värde. Dessa personer har kunskaper även om deras plats på utbildningen återkallats på grund av vilseledande. Det skulle, enligt högskolan, skapa extra arbete att ta bort betyg, eftersom den som blivit av med sin plats därefter kan ansöka om validering och tillgodoräkna sig sina kunskaper igen.

Högskolan i Skövde anför att när en person har dömts för osann försäkran på grund av fusk vid högskoleprovet måste det vara sådant som leder till att myndigheten får och bör ändra beslutet om antagning. Man bör i dessa fall, enligt högskolan, inte bara ändra grundbeslutet utan även dess positiva följder. Det upplevs stötande om man får tillgodoräkna sig det som man har förvärvat genom brott, alltså i dessa fall erhålla högskolepoäng och betyg. Det ger samhället en signal om att det kan vara värt att fuska på högskoleprovet, för även om man blir ertappad och dömd för att fuska och mister sin antagning till en högskoleutbildning, så får man ändå behålla eftertraktade högskolepoäng och betyg. En sådan ordning bör, enligt högskolan, stävas.

Kungliga tekniska högskolan har inget gemensamt dokument, men hanteringen av betygsfrågan har diskuterats av förvaltningsjurister, förvaltningschef, grundutbildningsansvariga, prodekanus och SA chef. Efter avstämning med andra lärosäten beslutades att inte återkalla betyg vid återkallande av antagning.

Lunds universitet konstaterar att frågan om återkallande av sådana studieresultat som uppnåtts inom en utbildning där antagningen återkallats är komplicerad, kanske framför allt ur den enskildes synvinkel. Hur ska kunskaper bedömas vid eventuella senare antagningstillfällen (reell kompetens) och vilka följdverkningar kan ett återkallande få för uppkomna studieskulder? Vem ska anses behörig att återkalla ett en gång meddelat betyg? Examinatorers förordnanden löper inte evigt; individer går i pension, lämnar landet eller avlider. Å andra sidan, anför universitetet, har rättsstaten mycket tungt vägande, legitima krav på att antagning och examination sker i överensstämmelse med de i demokratiska former beslutade regelverken, liksom att allmänheten i sina kontakter med myndighetspersoner och företrädare för olika professioner har en självklar rätt att kunna utgå ifrån att dessa inte bara har en hög grad av personlig integritet utan också har varit de mest meriterade för såväl utbildning som anställning. Universitetet välkomnar en entydig författningsreglering.

Mittuniversitetet svarar att om syftet är att återkalla ett godkänt betyg och ta bort redan tagna högskolepoäng kommer det inte att vara en tillräcklig åtgärd att reglera enbart detta. Utredningen måste i så fall även beakta reglerna kring tillgodoräknande och reell kompetens.

Studentkåren i Sundvall anser att betyg som meddelats inte ska återkallas. När studenten väl har genomfört en examination och vilseledande av något slag inte har kunnat påvisas så får det antas att studenten klarat av sin examination på egen hand och således förtjänar betyget som bedömande lärare har satt. Kåren ser däremot inte något hinder att frånta studenten dess plats på utbildningen vid fusk vid antagningen. Kåren anför vidare att om vilseledande vid examinationen inte har kunnat styrkas är det fel att frånta studenten betyget. Fusk inom ett område ska inte påverka andra fristående områden. Att frånta studenten ett betyg som han eller hon gjort sig förtjänt av blir en form av dubbel bestraffning som är olämplig. Kåren hänvisar till artikel 4.1. i Europakonventionens sjunde tilläggsprotokoll, av vilken det framgår att dubbelbesträffning inte är tillåten.

Umeå universitet anför att det i diskussionen på universitetet ibland framförs att de godkända resultaten de facto har åstadkommits i lärandet och att studenten uppenbarligen har tillgodogjort sig undervisningen och därför ska få behålla resultaten. Å andra sidan

har förutsättningen att få tillgång till undervisningen skapats genom vilseledande. Hade det inte gjorts så hade inte heller de godkända resultaten kunnat presteras och därför borde dessa inte få behållas. Universitetet har alltså inte kommit till någon slutlig ståndpunkt i frågan.

Uppsala universitet anser att högskolepoäng som tillfallit en student på grund av dennes prestation på universitetet ska kvarstå. Det främsta motivet för detta ställningstagande är att studenten visat att erforderliga kursmål uppnåtts.

Universitetet anför vidare att det naturligtvis skulle avskräcka presumtiva högskoleprovsfuskare och uppfattas som ett "rättvist straff" av allmänheten att ta bort betyg från studenten. En sådan åtgärd skulle emellertid också få oönskade konsekvenser på andra plan. Om fusket upptäcks först efter att flera år passerat, hur många högskolepoäng ska då återkallas? Om poäng som lett till examen återkallas, ska då också examen återkallas? Och om examen i sin tur legat till grund för antagning till exempelvis avancerad nivå, ska den antagningen också återkallas? Det blir i praktiken svåra gränsdragningsproblem med en sådan ordning.

En andra fråga som kan uppstå är, enligt universitetet, den om validering av reell kompetens. Vad händer om en person med återkallade poäng vill validera sina kunskaper och hävdar reell kompetens? Det blir i dessa fall mycket svårt att hävda att personen saknar de kunskaper och färdigheter som motsvarades av de återkallade högskolepoängen och lärosätet skulle förmodligen tvingas att återinföra poängen genom validering, vilket helt skulle ta bort effekten av återkallandet och bara skapa merarbete, byråkrati och frustration.

Uppsala universitet menar att det naturligtvis är viktigt att förtroende för antagningssystemet är högt och att rätt personer antas till respektive utbildning. Brott ska inte löna sig och signalen till prospektiva fuskare behöver vara tydlig, men borttagandet av högskolepoäng är inte rätt väg att gå. I stället är det av yttersta vikt att fusket upptäcks snabbt och att personen som fuskat sig in stängs av i ett tidigt skede, helst innan de hunnit ta några högskolepoäng alls. Universitetet anser att beslut om återtag av högskoleprovsresultat och antagning bör kunna överklagas till ÖNH, och att det bör regleras i förordning. Det är en rättssäkerhetsfråga att beslutet kan överklagas och det är viktigt att överklagandet hanteras snabbt och

smidigt av en instans som är van att arbeta med liknande frågor för högskoleväsendet.

Örebro universitet ser positivt på en översyn av reglerna. En person som genom vilseledande fått tillträde till den aktuella utbildningen är väl medveten om att denne fått ett felaktigt beslut om antagning. Det är då nära till hands att anse att även betygsärendet är fattat på felaktiga grunder, eftersom personen i fråga inte var att betrakta som student med hänsyn till vilseledandet och den saknade behörigheten till antagningen. Student är enligt högskoleförfattningarna den som är antagen till och bedriver högskoleutbildning. Personen i fråga har de facto inte varit student.

Utredningens förfrågan besvarades av:

Blekinge tekniska högskola, Chalmers tekniska högskola, Göteborgs universitet, Högskolan Dalarna, Högskolan i Borås, Högskolan i Gävle, Högskolan i Halmstad, Högskolan i Skövde, Högskolan Kristianstad, Högskolan Väst, Jönköpings universitet, Karlstads universitet, Kungliga tekniska högskolan, Luleå tekniska universitet, Lunds universitet, Mittuniversitetet, Mälardalens högskola, Stockholms universitet, Studentkåren i Sundsvall, Umeå universitet, Uppsala universitet och Örebro universitet.

5 Våra bedömningar och överväganden i betygsfrågan

Betänkandet har i det föregående i huvudsak rört frågan vad som följer av nu gällande rätt när det gäller återkallelse av betygsbeslut, i de fall den enskilde lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter vid antagningen och antagningsbeslutet återkallas på grund av detta. Som vi konstaterat förefaller rättsläget delvis oklart även om vi för vår del bedömer att den förvaltningsrättsliga regleringen inte kan sägas ge stöd för åtgärden att återkalla godkända betyg i en sådan situation. Vårt uppdrag är emellertid att ta ställning till vad som *bör* gälla i denna fråga, dvs. om det bör vara möjligt att, vid återkallande av ett beslut om antagning till högskoleutbildning på grund av att parten har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter vid antagningen, också återkalla ett godkänt betyg på en högskolekurs. En sådan möjlighet kan införas genom speciallagstiftning.

Nedan redogör vi i avsnitt 5.1–5.2 för de argument för eller emot att införa möjligheten att återkalla betyg som vi identifierat i utredningsarbetet. I avsnitt 5.3–5.4 berörs några ytterligare frågeställningar att beakta. Våra egna överväganden i betygsfrågan finns i avsnitt 5.5.

5.1 Omständigheter som kan tala för att betygsbeslut ska kunna återkallas

5.1.1 Återkallelse är systematiskt tillfredsställande

Som framgår av avsnitt 3.5.3. kan det förespråkas att antagningsbeslutet och de efterföljande betygsbesluten samt eventuellt examensbeslut ska ses som en kedja av beslut, där de senare är beroende av det första. De beslut som vilar på ett ursprungligt beslut blir också ogiltiga om ursprungsbeslutet ogiltigförklaras. Det kan konstateras

att detta synsätt på ett sätt framstår som systematiskt tillfredsställande. Synsättet innebär att man genom återkallande av beslut, i det här fallet betygsbeslut, återställer handlingar som utförts på grund av ett inledande fel och på så sätt "vrider tillbaka tiden" till den situation som förelåg innan det ursprungliga felaktiga beslutet fattades. Grundtanken är att beslut som fattats på ursprungligt felaktiga premisser bör kunna återtass. Den som fuskat vid antagningen ska i slutändan inte ha gjort någon vinst eller ha någon form av nytta av sina prestationer efter det felaktiga beslutet, eftersom han eller hon över huvud taget inte skulle ha haft platsen på programmet eller kursen från första början.

5.1.2 Återkallelse är rättvist

Den som kommer in på en utbildning vid universitet eller högskola genom att vilseleda vid antagningen, t.ex. genom att åberopa förfalskade betyg eller genom att använda sig av ett falskt resultat på högskoleprovet, tar platsen från en annan person som rätteligen borde ha kommit in på kursen eller programmet. Undantag gäller visserligen i de fall alla sökanden kommer in. I de flesta fall måste dock ett urval av de sökande göras och i vissa fall är konkurrensen om platserna mycket stor. Om vilseledandet upptäcks strax efter antagningen bör det vara i vart fall teoretiskt möjligt att åtgärda felet genom att den som felaktigt fått platsen blir av med sin plats och reserven som står på tur erbjuds sin rättmätiga plats. Om, vilket tycks vara det vanliga, vilseledandet vid antagningen upptäcks först en tid efter antagningen, torde det dock vara svårt att åtgärda felet på detta sätt.

Den som i dag blir påkommen med att ha fuskat sig in på en utbildning eller kurs på högskolan blir av med sin plats, men får såvitt vi erfarit behålla sina betyg (högskolepoäng). Dessa kan, bl.a. genom reglerna för tillgodoräknande (se vidare avsnitt 5.2.5) vara till nytta för den enskilde, både i eventuella fortsatta studier och i yrkeslivet. Det kan därför framstå som mer rättvist att den som "lurat till sig" en plats på universitet eller högskola inte ska få behålla de betyg som han eller hon erhållit och kan få nytta av på olika sätt. Att i sådana fall ta bort betyg och högskolepoäng från studenten skulle allmänheten förmodligen uppfatta som en rimlig och rättvis konsekvens.

Som ovan anförts framstår det som okontroversiellt och förenligt med gällande rätt att återkalla antagningsbeslutet för den som genom oriktiga eller vilseledande uppgifter felaktigt har antagits till en kurs eller utbildning. Det kan argumenteras för att det inte är en tillräckligt ingripande åtgärd att ”endast” antagningsbeskedet återkallas. I vissa fall upptäcks inte att en person antagits till en utbildning eller kurs på högskolan på felaktiga meriter förrän han eller hon är i slutet av den aktuella utbildningen, eller helt och hållet har hunnit avsluta den. I sådana fall får ”fuskarens” tidigare vilseledande inte någon egentlig konsekvens, fastän han eller hon inte borde ha fått gå utbildningen över huvud taget. Att återkalla betygsbeslut i ett sådant fall kan framstå som rättvist och rimligt, då den som fuskat sig in på utbildningen i annat fall inte drabbas av någon kännbar sanktion alls i praktiken (förutom en eventuell straffprocessuell lagföring).

5.1.3 Fusk vid antagningen tyder på en allmänt omoralisk hållning

Frågan om fusk vid antagning och återkallelse av betygsbeslut har också en moralisk dimension. Det är moraliskt förkastligt att fuska sig in på en kurs eller en utbildning på högskolan, och det är möjligt att ett omoraliskt beteende inledningsvis säger någonting om hur personen kommer att agera under hela den efterföljande utbildningen. Att personen inte anser sig hindrad att använda sig av oärliga metoder för att komma in på önskad utbildning tyder på att han eller hon saknar moralisk kompass och därför inte är främmade för att även fortsättningsvis fuska eller agera omoraliskt på annat sätt under studierna och senare yrkeskarriär. Under studietiden kan olika situationer som kräver moraliska överväganden uppkomma. Det finns då risk för att den som fuskat sig till en plats har en större benägenhet att även senare ta den ”enkla vägen ut” och använda sig av otillåtna tillvägagångssätt. Inom den akademiska världen betonas vetenskaplig trovärdighet och god forskarsed som centrala värden. Det kan därför ifrågasättas om en person som kan tänka sig att fuska sig till en plats på ett lärosäte senare över huvud taget kan representera dessa värden. Ett omoraliskt beteende vid antagningen kan på så sätt sägas ”färga” eller påverka hela den efterföljande studietiden och även den fortsatta karriären.

5.1.4 Återkallelse är en proportionerlig följd

En fråga som hör samman med rättviseaspekten är frågan om vad som ska anses utgöra en proportionerlig följd i detta sammanhang. Som ovan nämns tar den som fuskat sig in på en utbildning i de allra flesta fall en utbildningsplats från någon annan. Många ungdomar kämpar hårt under gymnasietiden för att uppnå de betyg som krävs för att komma in på den högskoleutbildning som han eller hon önskar. Andra får lägga tid och kraft på att läsa upp eller komplettera sina betyg till önskad nivå på Komvux. Ytterligare andra får förlita sig på möjligheten att komma in på högskolan genom högskoleprovet. Även i sådana fall kan det ta tid och ansträngning att uppnå det resultat som krävs för att komma in på önskad utbildning. Att den som fuskat sig in får företräde i dessa fall framstår naturligtvis som djupt orättvist.

I sammanhanget bör också betonas att den som fuskar sig in på en kurs eller ett program inte bara tar en plats på en utbildning som rätteligen skulle ha tillfallit en annan person. Möjligheten att studera och få en viss utbildning påverkar en persons chans att få ett visst yrke och i förlängningen även sådant som den enskildes ekonomi och andra livsval. På så sätt kan den som fuskar sig in på en utbildning sägas inte enbart ta en utbildningsplats från någon annan, utan följderna för den som därmed går miste om en studieplats är betydligt mer långtgående än så. Ur detta perspektiv kan det framstå som proportionerligt att den som kommit in på en utbildning genom falska betyg eller andra oriktiga meriter inte bara ska bli av med sin plats på utbildningen eller kursen, utan också blir av med sina högskolepoäng.

5.1.5 Återkallelse är samhällsekonomiskt motiverat

Det finns också skäl att föra upp frågan om följder av fusk vid antagningen till universitet och högskolor på en samhällelig nivå. Möjlighet till gratis högskolestudier är, inte minst i ett internationellt perspektiv, en stor förmån. Samhällets begränsade resurser bör läggas på dem som uppfyller de formella krav som ställs för att gå utbildningen och därför också kan förväntas förmå tillgodogöra sig kunskap och andra erfarenheter. I de fall den som fuskar uppfyller behörighetskraven, men t.ex. fuskat sig till ett toppresultat på högskoleprovet och där-

med gått före den som fått sitt resultat eller sina betyg på ett ärligt sätt, är det ett rimligt antagande att den senare har potentiellt bättre förutsättningar att klara av högskolestudier.

Det är viktigt att tilltron till antagningssystemet är hög och att rätt personer antas till respektive utbildning. Det finns en risk för att antagning av ”fel” personer till utbildningar och kurser i förlängningen kan innebära högre kostnader för samhället. De som tagit sig in på en utbildning genom förfalskade intyg om behörigheter eller ett resultat på högskoleprovet som uppnåts genom fusk torde inte ha potential att klara den aktuella högskoleutbildningen och kan i många fall utgöra en belastning för lärosätena.¹ När personen väl antagits kan han eller hon, för att klara utbildningen, begära hjälp exempelvis genom extra studievägledning, extra undervisning, muntlig examination och annat stöd, resurser som rätteligen borde läggas på de studenter som inte tagit sig in på utbildningen genom att fuska. Att låta den som genom vilseledande har fått en plats utan att ha rätt behörighet eller förkunskaper få behålla de formella meriter som uppnått under studierna kan ses som en ”belöning” av fuskaren. Det kan då uppfattas som att det allmännas resurser fördelas på fel sätt och att ”fuskare” gynnas på de ärligas bekostnad.

Det är också möjligt att vidga perspektivet ytterligare. Skattefinansierad verksamhet, såsom universitet och högskolor, förutsätter att det finns en betalningsvilja och acceptans hos befolkningen för att det allmänna står för kostnaderna för verksamheten. Att skattemedel läggs på dem som fuskat sig till en plats på universitet eller högskola, och att kostnaderna dessutom kan bli högre eftersom det inte är de bäst lämpade eller personer som saknar behörighet som tilldelas platserna, riskerar att undergräva allmänhetens förtroende för systemet och riskerar att minska betalningsviljan. Frågan om fusk vid antagningen är därför betydelsefull för förtroendet för staten och dess möjlighet att upprätthålla en rättvis och korrekt resursfördelning.

¹ Se Warnlig-Nerep, Wiweka, Utredning om rättsverkningar av antagningsbeslut med stöd av förfalskade betyg och presumtiva åtgärder med anledning därav, 2011-03-08, s. 7.

5.1.6 Återkallelse har avskräckande effekt

Det ska inte få löna sig att fuska sig in på en utbildning och ingripande följder vid fusk kan ge en tydlig signal till potentiella "fuskare". Det kan argumenteras för att åtgärder vid konstaterat fusk vid antagningen endast blir tillräckligt avskräckande om personen, utöver återkallande av antagningen, också blir av med redan erhållna betyg. Ett återkallande av antagningen som följs av ett återkallande av betygsbeslut blir en ingripande konsekvens av att fuska sig till en plats på högskolan, särskilt om studierna pågått under flera år, och får därmed troligtvis en klart avskräckande effekt.

Det kan konstateras att fusket vid universitet och högskolor har ökat under senare år, både vad gäller vilseledande vid antagningen och fusk under själva utbildningen. Avslöjande av organiserat fusk med hjälp av elektroniska hjälpmedel vid högskoleprovet har inneburit att ett större antal personer har blivit av med sina platser på universitet och högskolor, platser som de fått genom att åberopa falska resultat efter fusk på högskoleprovet. Representanter för universitet och högskolor vittnar om att även fusk under studierna har ökat. Framför allt har olika former av plagiat blivit vanligare. Det ökande fusket, både vid antagning och under utbildningen, är ett mycket allvarligt problem och införandet av tydliga och kännbara sanktioner för den som fuskar är därför motiverat. Att återkalla betyg som en konsekvens av konstaterat fusk vid antagningen skulle kunna vara en sådan kännbar sanktion. Det är viktigt att samhället tydligt tar avstånd från sådant klandervärt beteende. Vidare är det viktigt att frågan tas omhand, innan acceptansen för fusk ökar och en föreställning om att det är "riskfritt" att fuska etableras. En sådan utveckling skulle också, i förlängningen, kunna innebära att motivationen för gymnasieelever att prestera väl under gymnasietiden minskar.

5.2 Omständigheter som kan tala mot att betygsbeslut återkallas

5.2.1 Återkallelse är systemfrämmande

Likväl som det är möjligt att göra gällande att ett system där det är möjligt att återkalla betygsbeslut i de fall en student antagits med stöd av felaktiga eller vilseledande uppgifter är systematiskt till-

fredsställande (se avsnitt 5.1.1), kan det motsatsvis argumenteras för att en sådan modell vore främmande för rättssystemet.

En modell för återkallelse av betygsbeslut kan förenklat beskrivas på följande sätt. Beslutet om antagningen fattas på grundval av den sökandes *prestationer innan antagningen*, dvs. betyg, resultat på högskoleprov eller andra meriter. Att personen antas och påbörjar programmet eller kursen utgör en förutsättning för de senare besluten, betygsbesluten. Personen måste ju antas till utbildningen och bedriva studier för att det över huvud taget ska bli aktuellt för honom eller henne att få några högskolepoäng. De efterföljande besluten, betygsbesluten, är dock en följd av och en bedömning av studentens *prestationer under utbildningen*. I den situation som är aktuell här ifrågasätts inte studentens prestationer under utbildningen. Återkallelse av betygsbesluten skulle i detta fall ske som en reaktion på vilseledande vid det ursprungliga beslutet, antagningsbeslutet.

Vi har under utredningstiden försökt att hitta en motsvarande modell eller figur inom ett närliggande rättsområde eller i rättssystemet över huvud taget. En tänkbar parallell vore en anställd som blir påkommen med att ha uppvisat falska bevis om behörighet som krävs för att få utföra yrket och som blir avskedad av den anledningen, t.ex. en busschaufför med falskt körkort. Parallellen skulle vara om konsekvensen av avskedandet är att personen blir återbetalningsskyldig för all lön för faktiskt utfört arbete som utbetalats till den anställde innan behörighetsbristen upptäcktes. Vi har dock inte hittat något sådant refererat fall.

Ett möjligt jämförelseobjekt är vad som sker i de fall en person genom vilseledande felaktigt fått förmåner inom ramen för trygghets- eller välfärdssystemen. Med förmåner avses i socialförsäkringsbalken (2010:110) dagersättningar, pensioner, livräntor, kostnadsersättningar, bidrag samt andra utbetalningar eller åtgärder som den enskilde är försäkrad för enligt balken.² Enligt huvudregeln i 108 kap. 2 § socialförsäkringsbalken ska Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten besluta om återbetalning av sådan ersättning, om den försäkrade eller, i förekommande fall, den som annars har fått ersättningen har orsakat att denna har lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp genom att lämna oriktiga uppgifter eller underlåta att fullgöra en uppgifts- eller anmälningsskyldighet. Detsamma gäller

² 2 kap. 11 § socialförsäkringsbalken (2010:110).

om ersättning i annat fall har lämnats felaktigt eller med ett för högt belopp och den som fått ersättningen har insett eller skäligen borde ha insett detta. I kapitlet finns också regler om andra myndigheters möjligheter att besluta om återbetalning av ersättning av olika slag.

Det kan konstateras att det alltså finns en möjlighet att, i de fall den enskilde genom vilseledande fått ersättning som han eller hon inte borde ha fått, kräva återbetalning av ersättningen. Det kan också bli aktuellt med en straffrättslig påföljd, se 2 § bidragsbrottslagen (2007:612) om bidragsbrott.³

Fallen med felaktigt utbetalad ersättning har vissa likheter med fusk vid antagning till universitet och högskola, då det i båda fallen rör sig om enskilda som genom vilseledande orättmätigt tillskansar sig förmåner från det allmänna. Fusk inom välfärdssystemet skiljer sig emellertid från det som är föremål för diskussion i detta betänkande på vissa väsentliga sätt. I fallet med socialförsäkringsersättning rör det sig om felaktigt utbetalad ersättning, enkelt uttryckt ”pengar”, som den enskilde fått utbetalat genom vilseledande eller felaktiga uppgifter. Det finns i dessa fall en direkt koppling mellan den enskildes vilseledande och de felaktiga utbetalningarna, vilket inte är fallet när det gäller fusk vid antagningen och återkallande av efterföljande betygsbeslut. Till skillnad från nu aktuella situationer så har den enskilde som fått ersättning inte heller presterat något som ersättningen är en reaktion på eller följd av. Ett meddelat betygsbeslut är däremot ett resultat av en faktisk prestation, arbete eller insats från den enskilde. Den kunskap som utbildningen gett, går inte heller att ”betala tillbaka” genom att utplånas eller liknande.

Sammanfattningsvis kan alltså sägas att det har varit svårt att hitta något lämpligt jämförelseobjekt inom det svenska rättssystemet. Redan detta faktum kan ge anledning till viss försiktighet med att införa en möjlighet att återkalla meddelade betygsbeslut som en reaktion på vilseledande vid antagningen.

³ Påföljden är fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter eller fängelse i högst sex månader. Om brottet är grovt, döms för grovt bidragsbrott till fängelse, lägst sex månader och högst fyra år (3 §).

5.2.2 Fusk vid antagningen säger ingenting om personens moraliska hållning senare i livet

I avsnitt 5.1.3 framförs argumentet att den som fuskar sig in på en utbildning inte har den moraliska kompass som är grundläggande och nödvändig för all högre utbildning och att det därför finns en risk för att den som fuskat vid antagningen kommer att fuska under utbildningen och senare i sin karriär. Detta antagande kan naturligtvis diskuteras. Det kan vara så att vilseledandet vid antagningen var en "ungdomssynd" eller ett engångstillfälle, som inte alls säger något om personens möjlighet att i andra sammanhang fatta moraliskt försvarbara beslut. I många fall mognar en person under studieåren. Att studenten gjort något felaktigt eller fuskat vid själva antagningen, behöver alltså inte betyda att han eller hon kommer att fortsätta att fuska eller bete sig omoraliskt på andra sätt under utbildningen eller senare i livet.

Av 6 kap. 14 och 15 §§ HF framgår att det ska finnas en kursplan för en kurs, som ska ange kursens nivå, antal högskolepoäng, mål, krav på särskild behörighet, formerna för bedömning av studenternas prestationer och de övriga föreskrifter som behövs. För utbildningsprogram ska det finnas en utbildningsplan, som anger vilka kurser programmet omfattar och kursplaner för kurserna inom programmet.⁴ Under utbildningen är det målen i kursplanen som betonas, och har studenten uppfyllt kraven har han eller hon klarat av det som förväntas av honom eller henne för att få ett betyg på kursen eller programmet. Är en god moral inte ett krav enligt kursplanen, blir det märkligt att anföra frånvaro av moral som skäl för att inte meddela eller i efterhand återkalla ett betyg på en genomgången kurs. Har studenten uppfyllt kraven i kursplanen och fått ett godkänt betyg, bör det alltså med detta synsätt inte vara möjligt att i efterhand underkänna denna prestation på grund av att han eller hon betett sig omoraliskt vid antagningen till kursen eller vid tidigare antagning till det program i vilken kursen ingår.

⁴ 6 kap. 16–17 §§ HF.

5.2.3 Återkallelse av betyg är en oproportionerlig följd

Följden av att studenten lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter vid antagningen bör sättas in i sitt sammanhang och, vid bedömningen av proportionaliteten, jämföras med konsekvenser för klandervärt beteende på högskoleområdet. Det kan då vara aktuellt att se närmare på exempelvis åtgärder vid fusk under högskoleutbildning.

Disciplinära åtgärder

Enligt 10 kap. 1 § HF får disciplinära åtgärder vidtas mot bl.a. studenter som med otillåtna hjälpmedel eller på annat sätt försöker vilseleda vid prov eller när en studieprestation annars ska bedömas.

Exempel på fusk är att använda icke tillåtna hjälpmedel vid en tentamen, till exempel lappar eller otillåtna anteckningar. Vilseledande kan också ske genom åtgärder efter ett prov, t.ex. genom ändring av skrivningssvar sedan examinationen avslutats och ändring av poäng som en lärare har angett vid rättning av ett skrivningssvar eller en skrivning. Vid hemtentamen eller uppsatsskrivning kan det räknas som fusk att kopiera andras texter utan att ange att det är fråga om citat. Som framgår av författningstexten är det tillräckligt att studenten försökt att fuska för att det kan bli fråga om disciplinåtgärd. Enligt andra stycket samma bestämmelse finns en preskriptionstid på två år efter det att förseelsen har begåtts, disciplinära åtgärder får inte vidtas senare.

De disciplinära åtgärderna som kan vidtas är enligt 2 § samma kapitel *varning* och *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.

Disciplinnämnd

Ärenden om disciplinära åtgärder ska som huvudregel handläggas av en disciplinnämnd.⁵ En sådan nämnd består av rektorn, som är ordförande, en lagfaren ledamot som är eller har varit ordinarie domare, en företrädare för lärarna vid lärosätet samt två studentrepresenter.

Vid grundad misstanke om vilseledande på prov ska det göras en anmälan till lärosätets rektor.⁶ Rektor ska låta utreda ärendet och ge studenten tillfälle att yttra sig över anmälningen. Utredningen utförs ofta av lärosätets juridiska avdelning. Efter utredningen ska rektor, efter samråd med den lagfarna ledamoten i disciplinnämnden, avgöra om omständigheterna är sådana att ärendet ska lämnas utan vidare åtgärd, föranleda varning av rektor eller hänskjutas till disciplinnämnden för prövning.⁷

Ett beslut av rektor om varning får av studenten underställas disciplinnämnden för prövning.⁸ Nämnden ansvarar för att ett ärende som hänskjuts dit utreds noggrant.⁹ Studenten ska ges tillfälle att inför nämnden uttala sig i saken, och har rätt att närvara när andra uttalar sig inför nämnden, om inte särskilda skäl talar mot det.

Ett beslut om avstängning ska genast tillämpas, om annat inte föreskrivs i beslutet.¹⁰ Vidare får, i samband med att ett ärende hänskjuts till disciplinnämnden, rektor efter samråd med den lagfarna ledamoten, interimistiskt stänga av studenten från verksamheten vid lärosätet. Ett beslut om interimistisk avstängning ska gälla till dess ärendet har prövats av disciplinnämnden, dock längst under en månad.¹¹

Fusk och examination

Frågan om examination vid fusk på prov diskuteras i Nils Jareborgs promemoria *Disciplinansvar för studenter som fuskar eller stör*. Disciplinnämnden eller rektor kan inte bestämma om ett prov ska examineras

⁵ 10 kap. 3 § HF.

⁶ 10 kap. 9 § HF.

⁷ 10 kap. 9 § HF.

⁸ 10 kap. 10 § HF.

⁹ 10 kap. 11 § HF.

¹⁰ 10 kap. 12 § HF.

¹¹ 10 kap. 14 § HF.

när en student misstänks för att ha gjort sig skyldig till fusk.¹² Denna fråga avgörs av examinatorn. Att en lärare avstår från att examinera ett skriftligt prov eller en liknande prestation kan, enligt Jareborg, ses som en påföljd för fusk, men det är ingen disciplinär åtgärd. Det normala bör vara att examinationen uppskjuts så länge det inte är avgjort om en förseelse har begåtts. När frågan om studenten har fuskat har avgjorts, ansvarar examinatorn för att ta ställning i examinationsfrågan. Examinatorn anses inte skyldig att examinera ett prov av den som har fuskat. Det normala är, enligt Jareborg, att provet betraktas som ogiltigt om studenten har fuskat. Vid motsatt utgång i ärendet bör normalt examination ske.

Det kan dock finnas undantag från dessa huvudregler. I vissa fall kan det vara motiverat att vägra att examinera ett prov, trots att fusk inte har kunnat styrkas. Som exempel anger Jareborg att otillåtna hjälpmedel kan ha funnits tillgängliga, och till och med använts, utan att kraven i 10 kap. 1 § HF är uppfyllda, t.ex. när studenten inte har förstått att hjälpmedlen var otillåtna. Examinatorn kan i ett sådant fall självständigt bedöma om det finns anledning att inte examinera provet. Vidare kan det ibland vara motiverat att examinera ett prov trots att det är styrkt att fusk har förövats. Det gäller t.ex. i den situationen att studenten har tagit med otillåtna hjälpmedel men ertappats på ett så tidigt stadium att han eller hon uppenbarligen inte har haft någon möjlighet att använda dem.

Fusk som konstateras i samband med examination, t.ex. vid tentamen, medför alltså att något betyg inte meddelas på kursen. Upp-täcks fusket först i efterhand, torde återkallelse av ett meddelat betyg kunna beslutas med stöd av 37 § andra stycket 3 FL på sätt som beskrivits tidigare beträffande återkallelse av gynnande förvaltningsbeslut.

Är återkallande av betygsbeslut rimligt när det jämförs med konsekvenser av fusk under utbildningen?

Frågan som uppkommer i detta sammanhang är alltså om ett återkallande av betygsbeslut över genomgångna kurser på grund av återkallande av antagningsbeslut är oproportionerligt när det jämförs med följderna för den som fuskat vid en tentamen, vilket kan leda

¹² Disciplinansvar för studenter som fuskar eller stör, Nils Jareborg, s. 11 f.

till varning eller, som mest, avstängning under sex månader. Om fusk kan konstateras och den enskilde åläggs en disciplinpåföljd, leder detta vanligtvis till utebliven examination eller att ett redan meddelat examinationsbeslut (kursbetyg) återkallas. Det behöver emellertid inte bli så, utan examinatören gör en prövning av det enskilda fallet. Det kan aldrig bli aktuellt att studenten förlorar sin plats på utbildningen.

För det fall man öppnar möjligheten att återkalla betygsbeslut, kan den som vilselett vid antagningen alltså både bli av med sin plats på utbildningen och bli av med sina förvärvade betyg. En student som fuskat vid tentamen, uppsats eller annat prov kan däremot, som mest, stängas av från utbildningen under viss tid utöver att inte få betyg på den tentamen eller annan examination som fusket avser. Han eller hon torde därmed, i de flesta fall, ha större möjlighet att hämta in förlorad tid på utbildningen eller ”få tillbaka” återtagna betygsbeslut. Det kan därför anföras att den som skulle få betyg återkallade efter att ha fuskat sig in på en utbildning genom att lämna vilseledande eller oriktiga uppgifter vid antagningen, sammantaget skulle drabbas klart hårdare än den som fuskat – vid enstaka tillfälle eller upprepat – under själva utbildningen. Man kan fråga sig om det inte är i vart fall lika förkastligt att genom fusk lura till sig ett godkännande eller ett visst betyg på en kurs eller utbildning som att fuskas till sig en plats på själva utbildningen eller kursen. Det innebär ju i realiteten att studenten inte har den faktiska kunskap som är målet med undervisningen, vilket kan innebära en större risk för tredje man i ett senare skede när kunskaperna ska tillämpas i praktiken. Personen saknar ju faktiskt de kunskaper som den som genomgått en viss utbildning, t.ex. jurist, ingenjör eller läkare, kan förväntas ha. Det kan mot denna bakgrund finnas skäl att diskutera om möjligheten att återkalla betyg innebär att följden av att vilseleda vid antagningen blir alltför långtgående i förhållande till vad konsekvenserna blir för den som fuskar under utbildningen.

Mot detta kan dock anföras att en sökandes fusk vid antagningen är värre eftersom det så tydligt drabbar viss annan sökande, nämligen den egentligen bättre meriterade sökande på reservplats som berövas utbildningsplatsen och kanske sina framtidsdrömmar därför att fuskaren tränger sig före. På det viset finns det en skillnad mot fusk vid examination som inte lika direkt drabbar annan, även om medstudenter förstås kan sägas bli påverkade av ojuste konkurrens från fuskaren.

Avskiljande

Återkallande av antagningen innebär alltså i praktiken att studenten förlorar sin plats på aktuell kurs eller utbildningsprogram. Som framgår av föregående avsnitt innebär regleringen i 10 kap. HF om disciplinära åtgärder att studenten kan stängas av från undervisningen under som mest sex månader, inte att studenten kan fråntas sin plats på utbildningen tills vidare eller helt och hållet.

En åtgärd som innebär att studenten skiljs från sin utbildningsplats tills vidare är *avskiljande*. En student kan avskiljas från sin högskoleutbildning inom ett universitet eller en högskola som har staten som huvudman endast vid vissa särskilda förhållanden. Av 4 kap. 6 § HL framgår att det får ske om studenten lider av psykisk störning, missbrukar alkohol eller narkotika eller har gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet, och det därför bedöms föreligga en påtaglig risk för att han eller hon kan komma att skada annan person eller värdefull egendom under utbildningen. Frågor om avskiljande prövas av en särskild nämnd, Högskolans avskiljandenämnd.¹³ Ett beslut om avskiljande innebär att studenten tills vidare inte får fortsätta den pågående utbildningen.¹⁴ 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. Om det anges särskilt, kan beslutet också innebära att studenten tills vidare inte får antas till eller fortsätta någon annan högskoleutbildning. Den som avskilts från sin plats kan efter två år begära omprövning av beslutet.¹⁵ Om förhållandena inte längre är sådana som anges i 4 kap. 6 § HL ska beslutet om avskiljande upphävas. Det innebär att studenten utan ansökan får återuppta utbildningen och tillgodoräkna sig den utbildning som fullgjorts tidigare.

Det som kan vara intressant att peka på i detta sammanhang är att inte ens i de extraordinära fall som kan leda till avskiljande från utbildningen blir studenten av med sin utbildningsplats helt och hållet eller fråntas redan uppnådda betyg. Detta talar för att själva återkallandet av antagningsbeslutet på grund av fusk vid antagningen i sig är en så ingripande åtgärd, att det är oproportionerligt att däröver även återkalla erhållna betyg.

¹³ 6 § förordningen (2007:989) om avskiljande av studenter från högskoleutbildning.

¹⁴ 3 § förordningen om avskiljande av studenter från högskoleutbildning.

¹⁵ 4 och 5 §§ förordningen om avskiljande av studenter från högskoleutbildning.

5.2.4 Återkallelse kan innebära en samhällsekonomisk förlust

Vi tar i avsnitt 5.1.5 upp de samhällsekonomiska argument som talar för att återkallande av betygsbeslut i de fall antagningsbeslutet återkallats på grund av fusk. Samhällsekonomiska argument kan emellertid även anföras *mot* att betygsbeslut ska kunna återkallas i en sådan situation. I de fall studenten har hunnit påbörja en eller flera kurser eller en utbildning har ju samhället redan hunnit "investera" i honom eller henne i form av genomförd undervisning och examination. Att då ta tillbaka redan erhållna betyg skulle innebära att det som satsats på studenten i ett slag blir till ingen nytta, inte bara för studenten själv, utan även för samhället i stort. Redan förbrukade "resurser" syns inte längre i form av formella meriter för den enskilde. Den nytta som samhället vunnit i form av en utbildad person har försvunnit och är på sätt och vis förlorad. Det kan sägas finnas ett allmänt intresse av att samhällets investering inte går förlorad genom att betygsbesluten återkallas. Det kan alltså argumenteras för att samhället i stort förlorar på att återkalla redan erhållna betyg, då det som investerats försvinner utan att någon annan kan ha nytta av de återkallade poängen. Måste personen senare, efter att lyckats ta sig in på samma utbildning på ett ärligt sätt, läsa kurserna ytterligare en gång, blir samhällskostnaden ännu större.

Att återkalla antagning och betyg kan också innebära att en person på kort tid ställs utan inkomst och sysselsättning, och därmed måste tas omhand av samhället på annat sätt. Om personen har hunnit studera under en längre tid har han eller hon eventuellt hunnit få studieskulder som måste betalas tillbaka, skulder som inte motsvarar några akademiska meriter. Återkallelse av betygsbeslut kan, som framgår av avsnitt 5.3, försvåra för personen att få studiemedel i framtiden. Risken finns att återkallelse av betyg leder till att en i många fall ung person utan sysselsättning eller inkomst, också får det svårare att återbetala redan upparbetade studieskulder, vilket i sig kan leda till förlust för samhället.

5.2.5 Återkallelse är en verkningslös åtgärd

Det har vid utredningens kontakter med lärosätena framförts att en möjlighet att vid återkallelse av antagningen också återkalla betygsbeslut riskerar att bli en i praktiken verkningslös åtgärd med hänsyn till reglerna om tillgodoräknande i högskoleförordningen.

Enligt 6 kap. 6 § första stycket HF har en student vid en högskola i Sverige, som har gått igenom viss högskoleutbildning med godkänt resultat, rätt att tillgodoräkna sig detta för högskoleutbildning vid en annan högskola. Detta gäller dock inte, om det finns en väsentlig skillnad mellan utbildningarna. Detsamma gäller enligt andra stycket för student som gått igenom viss utbildning med godkänt resultat vid vissa angivna lärosäten.

Vidare har en student enligt 6 kap. 7 § HF rätt att tillgodoräkna sig annan utbildning än den som avses i 6 §, om de kunskaper och färdigheter som studenten åberopar är av en sådan beskaffenhet och har en sådan omfattning att de i huvudsak svarar mot den utbildning för vilken de är avsedda att tillgodoräknas. En student får även tillgodoräknas motsvarande kunskaper och färdigheter som har förvärvats i yrkesverksamhet. Det brukar uttryckas genom att personen har rätt att tillgodoräkna sig *reell kompetens*.

Av 6 kap. 8 § HF framgår att högskolan ska pröva om tidigare utbildning eller verksamhet kan godtas för tillgodoräknande. Endast den som är student kan komma i fråga för tillgodoräknande, om inte annat framgår av lag eller förordning.

De nuvarande bestämmelserna om tillgodoräknande innebär att lärosätet är skyldigt att göra en prövning av studentens tidigare kompetens, om han eller hon begär det. En person kan t.ex. visa upp betyg från en motsvarande utbildning på ett annat lärosäte eller göra gällande att han eller hon har fått de kunskaper och erfarenheter som krävs genom att utöva ett yrke. Det är upp till lärosätet att bestämma hur denna validering ska ske, men metoderna kan i vissa fall begränsas genom ÖNH:s praxis.¹⁶ Validering är en resurskrävande process, och i praktiken sker bedömningen på basis av den skriftliga dokumentation som finns.

Det problem som påtalats för utredningen är att även om betygsbesluten återkallas, kommer de att finnas dokumenterade, antingen

¹⁶ ÖNH har i beslut 2018-10-29, reg. nr. 23-835-18, slagit fast att ett lärosäte inte kan kräva att sökanden till en utbildning måste skriva ett godkänt kompletterande prov eller andra uppgifter för behörighet genom reell kompetens.

i studieregistret (vanligtvis Ladok), med en markering att de återkallats, eller annars i arkivmaterial. Studenten kommer alltså kunna visa upp att han eller hon tidigare har uppnått betyget. Det innebär också att studenten torde få anses ha den kunskap och kompetens som krävs för ett tillgodoräknande. Vidare har det påtalats att ÖNH:s praxis är sådan att det är tillräckligt att vara antagen på *någon* utbildning eller kurs på en högskola för att studenten ska kunna begära tillgodoräknande.¹⁷ Det är således möjligt att begära tillgodoräknande även av kurser och utbildningar som inte ingår i den kurs eller utbildning inom ett program som studenten nu är antagen till. Ett lärosäte kan inte avslå en ansökan om tillgodoräknande med hänvisning till att studenten inte är antagen till den aktuella utbildningen.

I praktiken innebär det att en person kan bli av med sin plats på en utbildning eller en kurs på grund av vilseledande uppgifter och som en följd därav också de betyg som han eller hon har fått under utbildningen eller kursen. Som exempel kan anges en student som fuskat sig in på juristprogrammet genom att åberopa förfalskade gymnasiebetyg. Studenten blir påkommen och förlorar efter exempelvis två år på juristprogrammet sin plats på universitetet, och om den möjligheten införts, blir av med sina betyg från programmet. Studenten kan därefter ansöka om att komma in på en helt annan utbildning som han eller hon kan komma in på utan att åberopa förfalskade betyg, t.ex. en enstaka kurs med betydligt lägre antagningspoäng. Om det lärosäte som studenten nu antagits till också har juristutbildning, kan studenten, efter att han eller hon har antagits till den enstaka kursen, begära tillgodoräknande av de poäng han eller hon fått på juristutbildningen men som blivit återkallade. Lärosädet har nämligen i ett sådant fall svårt att hävda att personen inte har den kunskap som krävs för ett tillgodoräknande. Studenten får då, visserligen efter viss tid, administration och merarbete för lärosätena, i bildlig mening ”tillbaka” sina återkallade betyg.

För att återkallelse av betygsbeslut ska bli en absolut konsekvens krävs det således en ändring av nuvarande regler om tillgodoräknande av godkända resultat. Det kan göras, t.ex. genom att tillgodoräknande av godkänt resultat på en kurs inte är möjligt om studenten fått sin plats på kursen eller utbildningen genom att lämna oriktiga eller vilseledande uppgifter vid antagningen. Det har påpekats från

¹⁷ Se bl.a. ÖNH:s beslut 2019-01-18 (reg.nr 241-1312-18) och 2019-01-18 (reg.nr 241-1377-18).

lärosätenas sida att grundproblemet dock kvarstår vid en sådan lösning, dvs. att den som genomgått utbildningen de facto har den kunskap som krävs för att ett godkänt resultat ska kunna tillgodoräknas. Bland annat Uppsala universitet har anfört att man förmodligen skulle tvingas att återinföra poängen genom validering även i en sådan situation, vilket helt skulle ta bort effekten och bara skapa merarbete, byråkrati och frustration.¹⁸

5.2.6 Återkallelse av betygsbeslut behövs inte

Det har framförts till utredningen att det i de allra flesta fall inte kommer att behöva vidtas några åtgärder när det gäller betygen eller högskolepoängen i de fall det uppdagas att en student har fuskat sig in på en kurs eller en utbildning. Har en student fuskat sig in på en utbildning genom att åberopa falska betyg m.m. som felaktigt styrker behörighet eller ett gott resultat på högskoleprovet, kommer studenten sannolikt inte att klara utbildningen och därför avbryta studierna på eget initiativ. Alternativt måste studenten fuska för att klara utbildningen och blir förr eller senare avslöjad och ett ärende för disciplinnämnden. Det har alltså hävdats att systemet på så vis är "självsanerande" till viss del.

5.2.7 Konsekvenserna av återkallelse är svåra att överblicka och kan bli alltför långtgående

Som ovan nämnts kan det av flera skäl uppfattas som en skälig och rättvis följd att den som fuskat sig in på en utbildning också ska bli av med redan uppnådda högskolepoäng. En sådan ordning skulle dock kunna få oönskade och överblickbara konsekvenser och ge upphov till svåra gränsdragningar.

¹⁸ Yttrande Uppsala universitet, 2019-08-20, UFV 2019/1289.

Vilka följder får återkallande av betyg för utfärdade examina och andra meriter?

Det finns ingen preskriptionstid för återkallande av ett antagningsbesked, varken i lag eller praxis. Det är möjligt att den felaktiga antagningen upptäcks en lång tid efter det att personen antagits och påbörjat en utbildning eller kurs. Om personen redan har tagit högskolepoäng på den aktuella utbildningen, vilka poäng ska återkallas, alla eller bara de under en viss period? Om den felaktiga antagningen upptäcks så sent att den fuskande redan har tagit en examen, gått vidare till avancerad nivå eller antagits till en doktorandutbildning, ska den utfärdade examen eller det nya antagningsbeslutet också återkallas? Resonemanget kan naturligtvis förlängas ytterligare. Yrkeslegitimationer, såsom läkar-, psykolog-, lärar- och förskollärlägitimationer kan ifrågasättas om de bakomliggande prestationerna vilar på återkallad antagning. Frågan är om, för ett konsekvent resonemang, det också kan krävas att andra meriter som personen uppnått efter den utbildning som den återkallade antagningen avser ska kunna återkallas med åberopande av att de betyg som ligger till grund för den utfärdade examen har återkallats, t.ex. antagning till notarietjänstgöring som vilar på betyg från juristprogrammet.

Som framgår är följderna av att återkalla betygsbeslut svåra att överblicka och därmed också att reglera. En möjlighet är att i samband med reglering av återkallande av betygsbeslut införa en tidsgräns efter vilken återkallande inte får ske eller att det krävs särskilda eller synnerliga skäl för att återkalla beslutet efter denna tidpunkt. En sådan bestämmelse finns t.ex. i 7 kap. 1 § utlänningslagen (2005:716). Enligt första stycket får nationell visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd återkallas för en utlänning som medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller medvetet har förtigit omständigheter, som varit av betydelse för att få tillståndet. Av tredje stycket följer att om utlänningen har vistats här i landet i mer än fyra år med uppehållstillstånd när frågan om återkallelse prövas av den myndighet som först beslutar i saken, får uppehållstillståndet återkallas endast om det finns synnerliga skäl för det.

Ett sätt att komma tillrätta med alltför långtgående följdverkningar vore alltså att sätta upp en tidsgräns för återkallandet av betygsbeslut eller annan begränsning av eventuella följder av ett återkallande.

Alltför långtgående verkningar i övrigt

Som ovan anförts är ett av argumenten att återkalla uppnådda betyg att följderna av att fuska sig in på en utbildning annars inte framstår som tillräckligt ingripande. I sammanhanget skulle dock motsatt argument kunna anföras, dvs. att det skulle få alltför långtgående konsekvenser för den enskilde om ett återkallande av antagningen också kan leda till återkallande av uppnådda betyg. Att en person förlorar sin status som student kan nämligen få andra följdverkningar.

För det första påverkas naturligtvis personens möjlighet att få studiemedel. Den frågan behandlas närmare nedan. Vidare kan personens rätt till bostad påverkas. För de flesta studentboenden är det ett särskilt krav att personen bedriver studier på ett universitet eller en högskola. Uppfylls inte studentkravet, vilket sker när antagningen återkallas, kan hyresgästen sägas upp från sin bostad. Andra förmåner som är sammankopplade med att vara student är möjligheten att besöka studenthälsan och utnyttja vissa studentrabatter. Vidare kan det finnas stipendium, både som innebär ekonomiskt bidrag och stipendium i form av bostad, som dras tillbaka. Det kan också tänkas att det kan bli aktuellt med återbetalning av utbetalade stipendium, om det uppdagas att studenten fuskat sig in på en utbildning eller en kurs.

Det kan naturligtvis i detta sammanhang argumenteras för att personen genom vilseledande felaktigt tillskansat sig alla dessa förmåner, och att han eller hon, enkelt uttryckt, får ”skylla sig själv”. Det bör dock i sammanhanget framföras att det i många fall rör sig om en ung person med knappa resurser. Att då i ett slag bli av med både sysselsättning, inkomst och bostad är klart ingripande, även om personen betett sig djupt klandervärt i ett tidigare skede.

5.3 Särskilt om studiemedel

Av alla konsekvenser som återkallande av betygsbeslut kan medföra, anser vi det vara av särskilt intresse att belysa vad som händer med redan utbetalda studiemedel vid återkallelse av antagningsbeslut samt, om den möjligheten införs, betygsbeslut.

Studiemedel består av studiebidrag och studielån. Studiemedel får lämnas till studerande vid de läroanstalter och utbildningar som

bestäms av regeringen eller av den myndighet som regeringen bestämmer.¹⁹

Studiemedel lämnas för varje vecka som den studerande bedriver studier på minst halvtid.²⁰ Studierna måste dock pågå under en sammanhängande tid om minst tre veckor. Studiemedel får dessutom endast lämnas för sådan del av studietid som omfattas av den kursplan eller motsvarande som gäller för utbildningen.

Av praxis från Överklagandenämnden för studiestöd, ÖKS, följer att en studerande vid en svensk högskola, för att kunna anses bedriva studier i den bemärkelse som avses i 3 kap. 5 § studiestödslagen, bl.a. måste vara antagen till en högskole- eller forskarutbildning²¹ och vara registrerad på kurser vid högskolan.²²

Återkrav av studiemedel

Om någon genom oriktiga uppgifter eller genom att inte fullgöra sina uppgifts- och anmälningsskyldighet eller på annat sätt har orsakat att studiemedel lämnats felaktigt eller med för högt belopp, ska det som betalats ut för mycket återkrävas. Detsamma gäller om någon på annat sätt fått studiemedel felaktigt eller med för högt belopp och insett eller borde ha insett detta. Om det finns synnerliga skäl, får ett återkrav efterges helt eller delvis.²³

Hur påverkas rätten till studiemedel av att ett beslut om antagning återkallas?

ÖKS har i ett avgörande behandlat frågan om studiemedel och återkallelse av antagningsbesked.²⁴ Bakgrunden till avgörandet var att den studerande hade fått studiemedel för studier vid en läkarutbildning under höstterminen 2004 och vårterminen 2005. Den 19 april 2005 återkallade universitetet sitt beslut om antagning till läkarutbildningen eftersom det framkommit att studenten antagits till utbildningen genom att lämna vilseledande uppgifter. Centrala studiestödsnäm-

¹⁹ 3 kap. 1 och 2 §§ studiestödslagen (1999:1395).

²⁰ 3 kap. 5 § studiestödslagen.

²¹ Se ÖKS beslut 2007-08-13, dnr. 2007-02647-300.01

²² Se ÖKS beslut 2010-06-10, dnr. 2010-02077.350.36 och 2010-08-24, dnr. 2010-03103.350.36.

²³ 5 kap. 1 § studiestödslagen.

²⁴ ÖKS beslut 2005-08-15, dnr 2005-02326.350.30.

den, CSN, beslutade att upphäva beslutet om studiemedel och kräva tillbaka redan utbetalade studiemedel.

ÖKS konstaterade att personen lämnat vilseledande uppgifter i samband med ansökan och antagning till utbildningen. Nämnden kunde dock inte finna att han lämnat några oriktiga uppgifter till CSN, eftersom han var antagen och bedrev studier på utbildningen fram till dess att universitetet återkallade antagningen. Nämnden ansåg därför inte att förutsättningarna för återkrav enligt 5 kap. 1 § andra stycket studiestödslagen förelåg fram till beslutet om återkallande. CSN:s beslut om återkrav skulle därför upphävas i denna del.

När det gällde en utbetalning som verkställdes efter universitetets beslut att återkalla antagningsbeslutet var personen inte längre, enligt ÖKS, att anse som studerande. Personen borde därför ha insett att han inte var berättigad till utbetalningen, och CSN ansågs ha rätt att kräva tillbaka den utbetalningen.

CSN har i en intern promemoria analyserat ÖKS avgörande och behandlat frågan hur rätten till studiemedel påverkas av att ett beslut om antagning återkallas.²⁵ I promemorian konstateras att rätt till studiemedel förutsätter att den studerande är antagen till studier vid högskolan. CSN formulerar följande riktlinjer för återkrav av studiemedel vid återkallad antagning.

- Den studerande bör inte anses ha tagit emot några studiemedel felaktigt eller med för högt belopp under tiden fram till den dag en högskolas återkallelsebeslut kan verkställas. För den tiden saknas därför normalt grund för återkrav.
- För studiemedel som betalas ut innan återkallelsebeslutet kan verkställas, men som avser tid efter beslutet, bör det normalt också saknas grund för återkrav. Detta eftersom den studerande inte kan anses ha orsakat en felaktig utbetalning genom att lämna oriktiga uppgifter om sin antagning och registrering till CSN, eller genom att inte uppfylla sin anmälnings- eller uppgiftsskyldighet. Inte heller bör den studerande i normalfallet anses ha insett eller bort inse att studiemedel lämnades felaktigt, eftersom han eller hon vid tidpunkten för utbetalningen rent faktiskt varit antagen till och registrerad för de studier utbetalningen avsåg.

²⁵ Återkallad antagning och rätt till studiemedel, 2019-07-16.

- Studiemedel som betalas ut *efter* den tidpunkt ett återkallelsebeslut har verkställts ska däremot i normalfallet återkrävas. Detta eftersom den studerande vid den tidpunkten måste anses känna till att han eller hon inte längre är antagen till eller får bedriva studier, och därför bör ha insett att studiemedel har lämnats felaktigt.

Hur skulle rätten till studiemedel påverkas om betygsbeslut återkallas?

Det kan alltså konstateras att det, enligt CSN:s nuvarande riktlinjer, inte kan bli fråga om återkrav av studiemedel som betalats ut till en person fram till dess att beslutet om att återta antagningen vunnit laga kraft. I de fall studentens vilseledande upptäcks långt efter antagningen och han eller hon hunnit ta studiemedel under en lång tid, som praxisen inom studiemedelsområdet belyst, kan det inte uppstå en situation där det i ett slag kommer återkrav på erhållna studiemedel. Det avgörande är om personen faktiskt bedriver studier vid angivna läroanstalter och utbildningar, oavsett om själva antagningen skett på ett korrekt sätt eller inte.

Ett återkallande av själva betygsbesluten i efterhand torde vidare inte heller leda till återkrav av studiemedel om samma linje bibehålls i rättstillämpningen. Återkrav kan dock ske av studiemedel som betalats ut efter det att beslut om återkallelse av antagning har vunnit laga kraft.

Återkallande av betygsbeslut skulle dock kunna påverka den enskildes möjligheter att i framtiden, t.ex. på en annan utbildning som studenten antas till på ett ärligt sätt, beviljas studiemedel på nytt.²⁶ I de fall den som söker studiemedel tidigare har varit inskriven vid någon läroanstalt eller utbildning ska CSN som huvudregel göra en prövning av den studerandes tidigare studieresultat för att studiemedel ska beviljas. Studiemedel får lämnas till en studerande som har bedrivit sina tidigare studier i normal takt.²⁷ Den sökande måste således redovisa att han eller hon har tagit de studiepoäng som motsvarar de studiemedel som redan har betalats ut till henne eller honom. Om betygsbesluten återkallas, har den sökande inte möjlig-

²⁶ Uppgifter vid samtal med Joacim Strömblad, rättsavdelningen på CSN, 2019-08-27.

²⁷ 3 kap. 6 och 7 §§ studiestödslagen.

het att visa upp att han eller hon har fullföljt tidigare studier i normal takt, vilket i praktiken kan innebära att han eller hon inte kan beviljas nya studiemedel.

Återkallande av betygsbeslut får även andra negativa följder för den enskilde. Den som har fått studielån ska betala tillbaka lånet, ränta på lånet och vissa administrativa kostnader.²⁸ Att återkallande av antagningen också kan leda till återkallande av betygsbeslut, skulle innebära att den enskilde kan bli återbetalningsskyldig för studielån som inte längre motsvaras av några formella meriter. Studenten blir alltså skyldig att betala tillbaka lån för studietid som han eller hon använt för att genomföra det som krävts för att få ett visst betyg, men efter återkallandet ”försvinner” själva beviset på prestationen.

Ytterligare en aspekt som bör beaktas i sammanhanget är att studiemedel för högskolestudier endast får lämnas under ett visst antal veckor. Vilken tid som studiemedel får lämnas för högskolestudier anges i 3 kap. 8 § studiestödslagen. Som huvudregel får studiemedel lämnas vid studier på heltid under sammanlagt högst 240 veckor (dvs. sex års heltidsstudier), och studiemedel får i regel lämnas under längre tid endast om det finns synnerliga skäl. Reglerna om begränsning av antalet veckor med studiemedel innebär att den som blir av med sin plats på en kurs eller ett program och därutöver förlorar erhållna betyg också har ”förbrukat” ett visst antal veckors studiemedel som inte motsvaras av några högskolepoäng.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan alltså sägas att återkallande av betygsbeslut inte, med nuvarande regler, skulle innebära att redan utbetalade studiemedel kommer att krävas tillbaka genom återkrav. Däremot kommer ett återkallande av betygen att påverka personens möjligheter att vid ett senare tillfälle beviljas studiemedel för nya studier. Den sökande kommer nämligen behöva redovisa studieresultat från denna tid. Den sökande kan visserligen, utan studiemedel, åter genomgå den utbildning som motsvarar det han eller hon tidigare beviljats studiemedel för, så att motsvarande studieresultat kan visas upp. Detta torde dock inte vara en realistisk lösning för de flesta personer. I princip innebär alltså ett återkallande av betyg att perso-

²⁸ 4 kap. 1 § och 6 kap. 4 § studiestödslagen.

nens möjligheter att beviljas studiemedel i framtiden minskar betydligt och i vissa fall försvinner helt och hållet. Även denna omständighet bör beaktas när man bedömer de sammanlagda verkningarna av återkallande av betygsbeslut.

5.4 Särskilt om rätten att inte bli lagförd eller straffad två gånger för samma brott

En fråga som ställts till utredningen är om återkallande av betygsbeslut i de fall antagningsbeslutet återkallas på grund av studentens vilseledande vid antagning är att se som en form av lagförelse eller straff två gånger för samma brott. En möjlighet att återkalla betygsbeslut i en sådan situation skulle därmed utgöra en överträdelse av Europakonventionens²⁹ förbud mot dubbelbestraffning.

Med anledning härav finns det skäl att något beröra principen om *ne bis in idem* och förbudet mot dubbelbestraffning. Det kan påpekas att det är fråga om ett mycket komplext rättsområde. Doktrin och praxis avseende principen om *ne bis in idem* och dubbelbestraffningsförbudet är omfattande. Denna framställning begränsas till de mest centrala avgöranden och principer som är av betydelse i sammanhanget.

5.4.1 Reglering

Principen *ne bis in idem*³⁰ innebär att en sak som avgjorts genom en dom som vunnit laga kraft inte får prövas på nytt. Rätten att inte bli lagförd eller straffad två gånger för samma brott kommer till uttryck i rättegångsbalken, RB. När tiden för att överklaga en dom gått ut, får ett nytt åtal för samma gärning inte tas upp till prövning (30 kap. 9 § första stycket RB, *res judicata*) och en pågående rättegång innebär att ett nytt åtal inte får väckas mot den tilltalade för en gärning för vilken han eller hon redan står under åtal (45 kap. 1 § tredje stycket RB, *lis pendens*). Ett nytt åtal angående samma gärning ska avvisas. En lagakraftvunnen dom kan alltså sägas ha *negativ*

²⁹ Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

³⁰ "Icke två gånger i samma sak".

rättskraft. Av 30 kap. 9 § andra stycket RB framgår att rättskraften kan brytas genom ett extraordinärt rättsmedel, t.ex. resning.

Principen om hinder mot dubbel lagföring och straff kommer också till uttryck i artikel 4.1 i sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen, som anger att ingen får lagföras eller straffas på nytt i en brottmålsrättegång i samma stat för ett brott för vilket han eller hon redan blivit slutligt frikänd eller dömd i enlighet med lagen och rättegångsordningen i den staten.³¹ Dubbelbestraffningsförbudet i Europakonventionen tar sikte på dubbla straff, men förbudet mot dubbelbestraffning kan emellertid enligt Europakonventionen aktiveras även vid sanktioner och administrativa ingripanden som inte betecknas som ”straff” i nationell rätt, t.ex. administrativa sanktionsavgifter och viten.

5.4.2 En sammanfattande beskrivning av dubbelbestraffningsförbudet

Några avgöranden som rör svenska förhållanden

Dubbelbestraffningsförbudet i Europakonventionen har varit föremål för prövning ett flertal gånger under senare år, av såväl Europadomstolen som Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen. Principen har också behandlats i ett flertal förarbeten. Den fråga som ofta uppkommit är i vad mån administrativa sanktioner i ett förfarande utanför – före eller efter – den straffprocessuella brottmålsrättegången kan innebära en dubbelbestraffning i konventionens mening.

I *NJA 2013 s. 502* slog Högsta domstolen fast att det svenska systemet med två förfaranden och dubbla sanktioner, skattetillägg och brottspåföljd, vid oriktiga uppgifter i skatteförfarandet strider mot principen om att inte bli straffad eller lagförd två gånger för samma brott. Domen innebar en ändring av tidigare praxis. I domen poängterades att det är fråga om samma brott (gärning) när skattetillägget och ansvaret för skattebrott grundar sig på samma faktiska omständigheter, nämligen de konkreta handlingar som innebär att en oriktig uppgift lämnas. Högsta domstolen anför att bedömningen

³¹ En motsvarande bestämmelse finns i 50 § i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, som blev rättsligt bindande när Lissabonfördraget trädde i kraft den 1 december 2009. Bestämelsen gäller emellertid enbart när unionsrätt tillämpas.

i frågan om det rör sig om dubbelbestraffning ska riktas in på de faktiska omständigheter som åberopas mot den enskilde, och inte på frågan om förfarandet har olika syften eller om två nationella regler bygger på olika subjektiva rekvisit (p. 22). I *HFD 2013 ref. 71* instämde Högsta förvaltningsdomstolen i Högsta domstolens bedömning att de dubbla förfarandena strider mot artikel 4.1 i tilläggsprotokollet.³²

I svensk rätt finns det ett flertal sammanhang där det kan bli aktuellt med både ett straffrättsligt och ett förvaltningsrättsligt förfarande. Förbudet mot dubbel bestraffning har exempelvis behandlats i mål som rör fällande dom avseende trafikbrott och återkallelse av körkort. I *RÅ 2000 ref. 65* fann Högsta förvaltningsdomstolen att en återkallelse av körkort på grund av trafikbrott i och för sig får anses utgöra ett straff i den mening som avses i artikel 4.1 i tilläggsprotokollet, men att den svenska ordningen med körkortsåterkallelse vid trafikbrott inte strider mot artikeln. Domstolen anför i domen att den svenska ordningen innebär att den som åtalas för ett trafikbrott redan från början vet, eller bör veta, att en lagakraftvunnen fällande dom normalt kommer att följas av ett körkortsingripande. Det förhållandet att detta ingripande sker i ett separat förfarande anses inte innebära att trygghets- och rättssäkerhetsintressena eftersätts. Den svenska ordningen med dubbla sanktioner synes med andra ord inte strida mot ändamålet bakom artikel 4.1.

Europadomstolen gjorde samma bedömning i målet *Nilsson mot Sverige*.³³ Europadomstolen slog fast att körkortsåterkallelse utgör ett straff i den bemärkelse som avses i artikel 4.1 i tilläggsprotokollet. Kränkning av artikeln hade dock inte skett, eftersom beslutet om körkortsåterkallelse inte kunde anses innebära att den dömde varit föremål för ett nytt straffrättsligt förfarande. Även om de olika sanktionerna beslutats av två olika myndigheter i skilda förfaranden finns det enligt Europadomstolen ett tillräckligt nära sakligt och tidsmässigt samband mellan förfarandena för att återkallelsen ska anses vara en del av det straff som enligt svensk lag följer på grovt rattfylleri och olovlig körning.

³² Högsta domstolen har vidare fastställt att påförande av skattetillägg inte hindrar prövning av åtal för bokföringsbrott avseende samma oriktiga uppgifter (NJA 2014 s. 377) och att beslut om skattetillägg avseende inkomstskatt inte hindrar prövning av åtal för skattebrott avseende mervärdesskatt (NJA 2013 s. 1076 och NJA 2014 s. 371).

³³ *Nilsson mot Sverige* (2005-12-13).

Högsta förvaltningsdomstolen har därefter i *HFD 2014 ref. 80* konstaterat att den ändrade praxisen i *NJA 2013 s. 502* avseende skattetillägg och straff för skattebrott inte påverkar bedömningen att den svenska ordningen för körkortsåterkallelse på grund av trafikbrott är förenlig med konventionsrätten.³⁴ Domstolen fann att förfarandet vid körkortsåterkallelse som grundas på fällande dom, eller ett motsvarande avgörande, avseende trafikbrott inte är att se som ett nytt straffrättsligt förfarande. Ordningen ansågs således skilja sig från systemet med skattetillägg och straff för skattebrott för samma oriktiga uppgifter och inte stå i strid med förbudet mot dubbel bestraffning i tilläggsprotokollet.

Även Högsta domstolen drog i *NJA 2015 s. 587* slutsatsen att den nya innebörd som principen om *ne bis in idem* fått genom rättsfallen *NJA 2013 s. 502* och *HFD 2013 ref. 71* när det gäller ansvar för skattebrott och skattetillägg inte ändrar bedömningen att den svenska ordningen för körkortsåterkallelse på grund av trafikbrott inte strider mot artikel 4.1 i tilläggsprotokollet.

Ytterligare exempel på fall där frågan om dubbel bestraffning har behandlats är i samband med återkallelse av vapentillstånd som grundas på brottmålsdom. I *HFD 2015 ref. 20* anförde Högsta förvaltningsdomstolen att ett beslut om återkallelse av tillstånd att inneha skjutvapen karaktäriseras i svensk rätt som ett förvaltningsrättsligt ingripande i syfte att förhindra att sådana vapen innehas av personer som visat sig olämpliga som vapeninnehavare. Återkallelsen är således inte avsedd att utgöra en bestraffning och syftar inte heller i sig till att avskräcka från sådana brott eller annat handlande som kan medföra att den enskilde anses olämplig att inneha skjutvapen. Det svenska förfarandet för återkallelse av tillstånd att inneha skjutvapen anses därför inte vara av straffrättslig karaktär. Det står därmed inte, enligt domstolen, i strid med förbudet mot dubbel lagföring och dubbla straff i artikel 4.1 i Europakonventionens sjunde tilläggsprotokoll.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det är svårt att genom tolkning av ovan redovisade rättsfall fastställa några entydiga principer för i vilka fall två olika förfaranden ska anses utgöra en överträdelse av dubbelbestraffningsförbudet. I fallen med skattetillägg och ansvar för skattebrott tycks det avgörande vara att de *grundas på samma faktiska omständigheter, gärning*, och att det därför innebär en

³⁴ Se även *HFD 2014 not. 78*.

form av dubbelbestraffning enligt tilläggsprotokollet. När det gäller återkallelse av körkort och ansvar för trafikbrott konstateras däremot att det, även om de olika sanktionerna beslutats av två olika myndigheter i skilda förfaranden, finns *tillräckligt nära sakligt och tidsmässigt samband* mellan förfarandena för att återkallelsen ska anses vara en del av det straff som enligt svensk lag följer på trafikbrottet. När det slutligen gäller återkallelse av vapentillstånd som grundas på brottmålsdom tycks det avgörande vara att *återkallelsen av vapentillståndet inte är en sanktion med straffrättslig karaktär*, utan en åtgärd som vidtas efter en lämplighetsbedömning av den som innehar tillståndet. Nedan utvecklas vad dessa olika slutsatser kan ha för betydelse avseende frågan om återkallelse av antagning och betygsbeslut kan utgöra en form av bestraffning. Först bör dock behandlas om dessa båda åtgärder kan anses utgöra straff i tilläggsprotokollets bemärkelse.

5.4.3 Vad avses med straff och ett straffrättsligt förfarande?

Den enskilde är alltså, enligt artikel 4.1, skyddad mot att *lagföras eller straffas* på nytt i en *brottmålsrättegång* i samma stat för ett brott för vilken han redan blivit slutligt frikänd eller dömd i enlighet med lagen och rättegångsordningen i denna stat.³⁵ Av den förklarande rapport som hör till protokollet framgår att artikeln dock inte utesluter att den som dömts för brott blir föremål för ett disciplinärt förfarande på grund av samma gärning.³⁶ Vidare kan konstateras att Europadomstolen genom sin praxis slagit fast att om det förekommit två separata förfaranden, men det första inte anses ha gällt ett brott och ett straff i konventionens mening, uppkommer ingen kränkning av artikel 4.1 i tilläggsprotokollet.³⁷ För att kunna avgöra om det föreligger en risk för överträdelse av förbudet mot dubbelbestraffning måste man alltså ta ställning till om återkallande av ett

³⁵ Engelsk originaltext: No one shall be liable to be tried or punished again in criminal proceedings under the jurisdiction of the same State for an offence for which he has already been finally acquitted or convicted in accordance with the law and penal procedure of that State.

³⁶ Explanatory Report to the Protocol No. 7 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, p.32.

³⁷ Se t.ex. Storbråten mot Norge (2007-02-01), där en restaurangägare i ett konkurrensrättsligt förfarande ålagts förbud mot fortsatt näringsutövning och därefter dömts för bokförings- och skattebrott.

antagningsbeslut eller återkallande av ett betygsbeslut kan utgöra ett straffrättsligt förfarande i Europakonventionens bemärkelse.

Europadomstolen ställer upp tre kriterier för bedömningen av vad som kan anses utgöra ett straffrättsligt förfarande, till skillnad från förfaranden avseende administrativa eller disciplinära sanktioner.³⁸ De tre kriterierna avser

1. den rättsliga kvalificeringen av överträdelsen i nationell rätt,
2. överträdelsens art samt
3. sanktionens stränghet och natur.

Kriteriernas betydelse för svenska förhållanden diskuteras närmare i ovan nämnda mål *HFD 2015 ref. 20*. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar att för att en konflikt ska uppstå med förbudet mot dubbel lagföring och dubbla straff måste det röra sig om två skilda straffrättsliga förfaranden som avser samma konkreta omständigheter. Begreppen "lagföring" och "straff" i artikel 4.1 i tilläggsprotokollet tolkas i ljuset av allmänna principer avseende de motsvarande begreppen "anklagelse för brott" och "straff" i artikel 6 respektive 7 i Europakonventionen. Domstolen anför att vid en bedömning av det tredje kriteriet, sanktionens stränghet och natur, beaktas även syftet med den aktuella påföljden.³⁹ Utmärkande för straffrättsliga påföljder anses vara att deras främsta syfte är att bestraffa och avskräcka.⁴⁰ Vidare anføres att även en administrativ åtgärd kan vara mycket ingripande för den enskilde utan att för den skull kunna karaktäriseras som en straffrättslig eller ens disciplinär sanktion. Exempelvis kan en socialnämnds beslut till skydd för barn medföra intrång i vårdnadshavarnas familjeliv, liksom en återkallelse av körkort på grund av körkortshavarens sjukdom kan medföra kännbara begränsningar av dennes rörelsefrihet. 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 dock inte i sig, enligt Högsta förvaltningsdomstolen, medföra att även det administrativa förfarandet ska betraktas som straffrätts-

³⁸ Engel m.fl. mot Nederländerna (1976-06-08), vilket bl.a. gällde tillämpningen av artikel 6 i Europakonventionen.

³⁹ Se bl.a. Nilsson mot Sverige (2005-12-13).

⁴⁰ Se bl.a. Ezech och Connors mot Förenade Konungariket (2003-10-09) p. 102 och Zolotukhin mot Ryssland (2009-02-10) p. 55.

ligt, när det inte har något bestraffande eller avskräckande syfte. Domstolen hänvisar till Europadomstolen, som exempelvis ansett att återkallelse av ett utskänkningstillstånd eller ett taxitrafiktillstånd inte skulle karaktäriseras som en straffrättslig sanktion, även om återkallelsen kunde betraktas som en kännbar åtgärd.⁴¹ I dessa fall ansågs återkallelsen i stället följa av att tillståndshavaren inte uppfyllde de lämplighetskrav som enligt förvaltningsrättsliga bestämmelser utgjorde en förutsättning för tillståndet. Bedömningen påverkades inte av att vissa delar av det agerande som lagts tillståndshavarna till last även hade medfört straffrättsliga påföljder. Som ovan redovisats fann Högsta förvaltningsdomstolen att det svenska förfarandet för återkallelse av tillstånd att inneha skjutvapen inte kan anses vara av straffrättslig karaktär.⁴²

5.4.4 Är återkallelse av antagning eller betyg att se som straff i Europakonventionens mening?

Ett *återkallande av ett antagningsbeslut* skulle, enligt den rättsliga klassificeringen, inte vara en straffrättslig påföljd. Den rättsliga kvalificeringen är dock, som framgår av ovan, endast en av flera relevanta omständigheter.⁴³ Överträdelsens art talar inte heller för att artikel 4.1. i tilläggsprotokollet är tillämplig. När det gäller det ovan nämnda tredje kriteriet, sanktionens stränghet och natur, kan konstateras att den enskilde visserligen drabbas av en kännbar sanktion, nämligen att han eller hon förlorar sin plats på högskoleutbildningen med allt vad det innebär i förlängningen. Man får dock i detta fall även se till syftet med återkallelsen, vilket inte är att straffa den enskilde utan att återställa ett beslut som fattats på felaktiga grunder. Det finns en direkt koppling mellan studentens agerande, vilseledandet vid antagningen, och det felaktiga beslutet att anta studenten till utbildningen. Genom beslutet att återkalla antagningen tas studenten ifrån en förmån som han eller hon, om de verkliga förhållandena varit kända vid antagningsbeslutet, inte skulle bedömts berättigad att ges.

⁴¹ Se bl.a. Tre Traktörer Aktiebolag mot Sverige (1989-07-07).

⁴² Högsta förvaltningsdomstolen har i avgörandet HFD 2011 ref. 44 avseende återkallelse av serveringstillstånd gjort motsvarande bedömning. Återkallelsen ansågs inte utgöra en form av bestraffning utan en administrativ åtgärd med sociala motiv, varför beslutet inte ansågs stå i strid med förbudet mot dubbelbesträffning.

⁴³ Se bl.a. Zolotukhin mot Ryssland (2009-02-10) och Nykänen mot Finland (2014-05-20).

När det gäller ett *beslut om att återkalla betyg* är förhållandena inte desamma även om inte heller det skulle utformas som en straffrättslig påföljd. Studenten har de facto gjort det som krävs för att få betyget, utan vilseledande. Ett beslut att återkalla betyget, om den möjligheten infördes, skulle i stället kunna ses som en reaktion på studentens klandervärda beteende vid antagningen, och därmed i högre grad än vid återkallande av antagningsbeslutet kunna vara att bedöma som en administrativ sanktion jämförbar med ett straff, särskilt om en reglering av återkallelsemöjligheten motiveras med syftet att avskräcka potentiella fuskare. I sammanhanget kan också beaktas att det handlar om något så ingripande som att ta ifrån studenten beviset på dennes faktiskt utförda prestation.

Samtidigt finns det onekligen en koppling mellan studentens bedrivande av studier och det felaktiga antagningsbeslutet, se avsnitt 3.5.3 och vad som där sägs. Även om vi från förvaltningsrättsligt perspektiv förordar det synsätt som delar upp antagningen och examinationer av kurser i olika ärenden är det, som vi tidigare anför, också rimligt att se antagningen till ett utbildningsprogram för en viss examen och ett senare utfärdande av denna examen, tillsammans med den utbildning som sker där emellan, som en enhet. Återkallande av utfärdade betyg på kurser som en konsekvens av återkallad antagning skulle därvid kunna ses som en följdriktig korrigering av felet vid antagningen och ett återställande av hur förhållandena borde varit från början, nämligen att studenten i fråga inte hade kunnat gå utbildningen utan att den platsen i stället hade fyllts av en annan person. Sett i det ljuset ter det sig inte naturligt att tala om förfarandet som straffrättsligt eller om återkallelsebeslutet som ett straff. Det sagda gäller särskilt för det fall det införs en tydlig författningsreglering om att återkallande av betyg kan ske som en konsekvens av återkallande av antagningsbeslut på grund av upptäckt vilseledande eller annat fusk vid antagningen. Med tanke härpå bedömer vi att återkallande av betygsbeslut troligen inte skulle vara att bedöma som en sådan sanktion eller annat ingripande mot den enskilde som skulle utgöra ett straff eller ett straffrättsligt förfarande i Europakonventionens mening.

Sammanfattningsvis är det alltså vår ståndpunkt att ett återkallande av ett antagningsbesked under inga förhållanden kan vara ett straff eller ett straffrättsligt förfarande på det sätt som avses i tilläggsprotokollet. Det mesta talar för att inte heller återkallande av

betygsbeslut är det. Även om så vore fallet, skulle det dubbla förfarandet med dels återkallande av antagningen, dels återkallande av betygsbeslut inte kunna innebära en överträdelse av dubbelbestraffningsförbudet. Som konstaterades ovan har Europadomstolen slagit fast att om det förekommit två separata förfaranden, men om det ena inte anses ha gällt ett brott eller straff i konventionens mening, uppkommer ingen kränkning av artikel 4.1 i tilläggsprotokollet.⁴⁴

Eftersom vi dock inte helt kunnat utesluta att återkallelse av betygsbeslut skulle kunna ses som ett straff i Europakonventionens mening, resonerar vi något i följande avsnitt om hur situationen blir om en student vars antagning återkallas också utreds för eller har dömts i ett straffrättsligt förfarande som avser det vilseledande som har lett till den felaktiga antagningen.

5.4.5 Ansvar för brott samt återkallande av betygsbeslut

Osann försäkran

Ett brott som kan bli aktuellt vid fusk vid högskoleprovet är *osann försäkran* enligt 15 kap. 10 § BrB. För osann försäkran döms den som på annat sätt än muntligen lämnar osann uppgift eller förtiger sanningen, när uppgiften enligt lag eller annan författning lämnas på heder och samvete eller under annan liknande försäkran, om åtgärden innebär fara i bevishänseende. Alla deltagare vid högskoleprovet ska efter varje provpass försäkra på heder och samvete att han eller hon lämnat svar utan att använda otillåtna hjälpmedel eller på annat sätt vilseleda vid högskoleprovet.⁴⁵ Om en provdeltagare i strid med sin försäkran ändå använt otillåtna hjälpmedel eller vilselett på annat sätt har han eller hon alltså lämnat osann uppgift vid provet och kan dömas för osann försäkran. Det är alltså inte straffbart att fuska vid högskoleprovet, men det är straffbart att på heder och samvete intyga att man inte fuskat, om man har gjort det.

Den fråga som är aktuell här är om det kan finnas risk för otillåten dubbelbestraffning om en person som t.ex. använt otillåtna hjälpmedel vid högskoleprovet döms för osann försäkran och i ett senare

⁴⁴ Se t.ex. Storbråten mot Norge (2007-02-01), där en restaurangägare i ett konkurrensrättsligt förfarande ålagts förbud mot fortsatt näringsutövning och därefter dömts för bokförings- och skattebrott.

⁴⁵ 35 a § UHR:s föreskrifter om högskoleprovet (UHRFS 2015:03 och 2016:4).

skede blir av med erhållna högskolepoäng på grund av fusk vid antagningen, eller vice versa.

Den brottsliga gärningen, den osanna försäkran, sker vid högskoleprovet, dvs. när det falska eller felaktiga resultatet kommer till. Det som leder till att personen antas felaktig till utbildningen är därmed att personen visar upp eller åberopar det felaktiga fuskresultatet. Det rör sig, enligt vår bedömning, då om en annan handling eller gärning. Mot bakgrund av de principer som slagits fast i praxis gör vi bedömningen att det under inga förhållanden kan bli fråga om överträdelse av förbudet mot dubbelbestraffning om en person som fuskat vid högskoleprovet och som döms för osann försäkran vid högskoleprovet också blir av med betygsbeslut. Domen avseende osann försäkran grundas på personens agerande vid provtillfället, en återkallelse av en felaktig antagning grundas på personens agerande vid antagningen. Dessutom är det fråga om en annan gärning även i ett annat avseende. Domen för osann försäkran avser det kriminaliserade intygandet på heder och samvete, medan återkallelse av antagningen och senare betyg i stället skulle baseras på att studenten fuskat vid högskoleprovet, vilket inte är kriminaliserat.

Brukande av falsk urkund

Enligt 14 kap. 1 § BrB döms den som obehörigen genom att skriva annans persons namn eller på annat sätt framställer en falsk urkund eller ändrar eller fyller ut en äkta urkund, om åtgärden innebär fara i bevishänseende, för *urkunds förfälskning* till fängelse i högst två år.⁴⁶ Betyg och intyg är exempel på urkunder. Vidare gäller enligt 14 kap. 10 § BrB att den som bl.a. åberopar falsk urkund eller annars brukar något som förfälskats på ett sätt som anges i kap. 14 BrB, kan dömas, om åtgärden innebär fara i bevishänseende, för brukande av det förfälskade som om han eller hon själv hade gjort förfälskningen, dvs. *brukande av falsk urkund*.

Det skulle kunna förekomma att en student, som genom att visa upp falska betyg eller andra meriter antas till en högskoleutbildning, döms för brukande av falsk urkund. I sådana fall skulle det otvetydigt föreligga en straffrättslig dom på det sätt som avses i artikel 4.1 i

⁴⁶ Är brottet ringa döms till förvanskning av urkund enligt 14 kap. 2 § BrB och vid grovt brott till grov urkunds förfälskning enligt 14 kap. 3 § BrB.

Europakonventionens tilläggsprotokoll. Vår bedömning ovan är att återkallelse av betyg – på grund av att studenten genom vilseledande kommit in på en utbildning eller kurs som studenten annars inte kommit in på – inte torde vara ett straff eller straffrättsligt förfarande i konventionens mening. Vid motsatt bedömning – dvs. att man genom en tillämpning av Europadomstolens kriterier kommer fram till att en återkallelse av betygen är att anse som ett straff i tilläggsprotokollets bemärkelse – kan alltså situationer uppstå som innebär att en brottmålsdom för brukande av falsk urkund utgör hinder mot återkallelse av betyg och vice versa.

5.5 Utredningens bedömning i betygsfrågan

Utredningens bedömning: Det bör inte införas någon reglering om att betyg över genomgångna kurser får återkallas om studentens antagning till utbildningen återkallas.

Vårt huvuduppdrag är alltså att landa i frågeställningen om redan utfärdade betyg på genomgångna kurser ska kunna återkallas på grund av att studenten antagits på grundval av vilseledande eller felaktiga uppgifter, enkelt uttryckt genom att den enskilde fuskat vid antagningen.

Inledningsvis kan konstateras att frågan om fusk vid antagning till högskolestudier väcker starka känslor hos de flesta. Frågan rör och berör många, både de som önskat att de hade kunnat studera vid högskolan men inte kommit in på grund av hård konkurrens och de som har studerat vid högskolan men fått arbeta hårt för att uppnå de betyg eller andra krav som ställs vid antagningen. Även de som inte tillhör någon av dessa grupper kan känna berättigad indignation över fuskets eftersom det utmanar grundläggande värden om rättvisa och moral och berör allmängiltiga frågeställningar om hur våra gemensamma tillgångar ska fördelas på ett rättvist sätt. Att fusk är ett oacceptabelt beteende som påtagligt drabbar andra och inte kan lämnas därhän av samhället torde alla kunna vara ense om. Det samma gäller vikten av att samhället på bästa sätt förhindrar eller förebygger fuskets. Det är vår uppfattning att samhället måste ta till krafttag mot fuskets. Vi har i linje härmed i vårt delbetänkande föreslagit en ny lag som tillåter relativt ingripande kontroller av prov-

deltagare vid högskoleprovet, vilket är ett av flera sätt att motverka fusket vid antagning till högskoleutbildning (SOU 2019:37).

Frågan om vilka konsekvenser som är rimliga då fusk vid antagningen upptäcks först sedan den felaktigt antagna studenten påbörjat utbildningen är emellertid komplicerad. Alldeles bortsett från de juridiska frågeställningarna kan konstateras att grundläggande frågor om rättvisa och moral och hur en persons klandervärda agerande ska värderas och vilka följder som är proportionerliga och lämpliga måste beaktas. Det har under utredningstiden blivit uppenbart att åsikterna i betygsfrågan går starkt isär i den allmänna opinionen. Frågan om meddelade betygsbeslut ska kunna återkallas eller ändras är alltså en bedömningsfråga.

Som framgår av avsnitt 5.1 och 5.2 finns det en rad argument som kan anföras både för och emot återkallande av betygsbeslut i de fall ett antagningsbeslut återkallas på grund av att studenten fuskat vid antagningen. En del argument rör vilken påverkan en sådan åtgärd eller frånvaro av åtgärden har på individuellt plan, dvs. för ”fuskarer”, den som har blivit utan utbildningsplats på grund av att den som fuskat går före eller andra enskilda individer såsom medstudenter. Andra fokuserar på vilka konsekvenser det ena eller andra tillvägagångssättet får på samhällsnivå och hur väl en viss modell passar in i rättssystemet i stort. Nedan gör vi en värdering av anförda argument, för att kunna ta slutlig ställning i frågan om betygsbeslut bör kunna återkallas eller inte.

Systematiska skäl

Inledningsvis kan konstateras att principen om gynnande besluts orubblighet får betydelse för våra överväganden i betygsfrågan. Som beskrivs närmare i avsnitt 3.3 ska ett beslut i ett ärende som gäller en rätt till en förmån för den enskilde som huvudregel stå fast, främst av trygghets- och rättssäkerhetsskäl. En utgångspunkt vid vårt ställningstagande är därför att det krävs särskilt starka skäl som talar för en sådan undantagsreglering. Detta gäller framför allt eftersom åtgärden att återkalla ett betygsbeslut inte ska utgöra en reaktion på fusk under själva utbildningen, utan som en följd av vilseledande inför det att studenten påbörjade studierna.

Som anförts i avsnitt 5.1.1 skulle det vara systematiskt tillfredsställande att kunna "vrida tillbaka" tiden genom att frånta studenten betyg eller högskolepoäng som han eller hon inte skulle ha kunnat skaffa sig, om antagningen hade gått rätt till. I verkligheten är det dock inte praktiskt möjligt med ett fullständigt återställande. Det är en fundamental skillnad gentemot t.ex. fall av fusk eller vilseledande som leder till felaktiga utbetalningar inom välfärdssystemet, där den enskilde kan kompensera genom återbetalning. Förmånen har i stället tillförts studenten i form av undervisning och inhämtande av kunskap, vilket inte går att betala tillbaka. Ytterligare en avgörande skillnad är att ett meddelat betygsbeslut är ett bevis på att studenten har uppnått de krav som ställts upp för att få ett betyg eller resultat på kursen. Det rör sig alltså om en bedömning av en faktiskt utförd prestation. Att återkalla betyget skulle innebära att den prestationen ogiltigförklaras eller blir till "ingenting" (ett slags nullitet), vilket framstår som systematiskt märkligt när det handlar om en faktiskt utförd arbetsinsats från studentens sida. Därtill tillkommer att det framstår som avvikande från det förvaltningsrättsliga systemet i övrigt att som en reaktion på fusk vid antagningen, som avgörs på grundval av förhållanden i själva antagningsärendet, kunna återkalla ett betygsbeslut, som är en följd av omständigheterna i betygsärendet. Detta skulle alltså markant avvika från den grundläggande princip som 37 § FL ger uttryck för, om att det ska finnas ett direkt orsakssamband mellan det oriktiga eller vilseledande uppgiftslämnandet och det fattade beslutet, i detta fall betygsbeslutet. Även detta manar till försiktighet vid bedömningen av om en möjlighet till återkallelse av betygen bör införas eller inte.

En annan omständighet av betydelse är att återkallandet av ett betygsbeslut blir ett sätt att förstärka eller skärpa den negativa effekten av att fuska vid antagningen utöver själva beslutet att återkalla antagningen, vilket gör att åtgärden delvis får karaktären av en sanktion eller ett slags straff. I avsnitt 5.4.4 gör vi bedömningen att ett införande av möjligheten att återkalla betygsbeslut inte i något fall torde komma i konflikt med Europakonventionens förbud mot dubbelbestraffning även om studenten också skulle dömas för ett brottsligt agerande med anknytning till fusk. Trots detta menar vi att det lämpliga i att införa en konsekvens som delvis närmar sig en potentiell konflikt med dubbelbestraffningsförbudet kan ifrågasättas.

Rättviseskäl

Ett skäl som talar starkt *för* att betygsbeslut ska kunna återkallas vid återkallande av antagningsbeslut är att det är en fråga om rättvisa. Den som fuskar vid antagningen till högre studier tar i många fall platsen från någon annan, som egentligen har behörighet, bättre betyg eller andra meriter och därför har större rätt till platsen. Många har fått kämpa hårt för sin plats på universitet eller högskola, och då är det otillfredsställande att vissa, utan ansträngning, kan fuska sig till en sådan plats. Den fuskandes beteende ses som extra allvarligt då fusket inte bara har betydelse för möjligheten till högskolestudier, utan påverkar den enskildes liv på ett mer långtgående sätt. Högskolestudier kan öppna möjligheten till andra erfarenheter, ett visst yrke, viss ställning, kontakter, sammanhang samt även få ekonomiska konsekvenser.

Att en person genom vilseledande eller felaktiga uppgifter kan få en plats på universitet eller högskola, en plats som egentligen skulle ha tilldelats någon annan, är naturligtvis djupt orättvist. Fusket, även om det endast är vid ett tillfälle, kan få stora och långtgående konsekvenser för den som går miste om sin plats. Vi kan inte annat än att hålla med om att det är en rättvisefråga och det inte ska få löna sig att fuska sig till en plats på en högskola eller ett universitet. Att återkalla redan meddelade betyg skulle då vara ett sätt att skipa viss rättvisa, så att "fuskaren" i vart fall inte ska kunna dra nytta av den utbildning han eller hon fuskat sig till.

Frågan är dock om rättvisa uppnås genom att den som fuskat, utöver att bli av med sin plats på utbildningen, också blir av med erhållna högskolepoäng. Det kan framstå som att rättvisa skipas genom en sådan åtgärd, eftersom återkallelsen förhindrar fuskaren att i framtiden utnyttja det som han eller hon orättmätigt fått genom sitt oärliga beteende. Samtidigt måste betonas att åtgärden i realiteten inte återställer rättvisan på det sätt att den som gått miste om chansen att studera får tillbaka denna möjlighet. Åtgärden utgör endast en kompensation för den som blivit förbigången i form av en strängare konsekvens för den som fuskat.

Moraliska skäl

Vi instämmer självklart i att det är omoraliskt att genom vilseledande eller felaktiga uppgifter "fuska sig till" en plats på universitet eller högskola. Att återkalla betyg skulle vara en viktig signal om att sådant oacceptabelt agerande inte lönar sig. Vi anser dock inte att det är självfallet att en person som fuskat sig in är mer benägen att fortsätta att fuska under utbildningen eller därefter. Det kan mycket väl vara så att det rör sig om en engångsföreteelse och att personen under utbildningen mognar och får en bättre "moralisk kompass". Om personen uppfyller de krav som ställs upp för att klara en kurs eller en utbildning och genomför samtliga moment utan att fuska, har han eller hon det som krävs för att bli godkänd. Vi menar att det inte finns tillräckliga belägg för att tesen "en gång fuskare, alltid fuskare" stämmer. Högskoleutbildningen kan leda till att personen utvecklar ett moraliskt tankesätt. Det finns alltså inte tillräckligt mycket som talar för att en person som fuskat sig in på en utbildning exempelvis kommer att vara olämplig för ett visst yrke senare i livet.

Proportionalitetsskäl

Som ovan konstateras är det orättvist och stötande att personer kan fuska vid antagningen till universitet och högskolor. Sådant beteende måste naturligtvis stävas, och då kan kännbara sanktioner vara ett sätt. Följden av att fuska vid antagning till universitet och högskola bör dock, enligt vår bedömning, stå i någorlunda rimlig proportion till reaktionerna på fusk under utbildningen. Visserligen drabbar fusk vid antagningen direkt en annan individ, den egentligen bättre meriterade sökande som går miste om utbildningsplatsen. Det finns ändå paralleller. Fusk under studierna, t.ex. vid en tentamen eller en uppsats, drabbar medstudenter i form av bl.a. ojuste konkurrens. Vidare påverkas framtida arbetsgivare m.fl. som utgår från att den före detta studenten har kunskaper som denne inte har. Fusk under studietiden kan alltså på sitt sätt ses som lika klandervärd som fusk vid antagningen.

Fusk vid examination kan som mest leda till sex månaders avstängning utöver uteblivet betyg och högskolepoäng på den aktuella kursen. Avstängning i sex månader hör dock till ovanligheten. I "normalfallet" stängs studenten av under en period mellan fyra och

sex veckor. Vi menar att det vid en jämförelse av följderna framstår som oproportionerligt ingripande att den som fuskar vid antagningen både skulle bli av med sin plats på utbildningen och redan meddelade betygsbeslut. En återkallelse av betygsbeslut innebär i praktiken att den genomgångna utbildning och kompetens som studenten faktiskt uppvisat skulle ogiltigförklaras och bli till ”ingen-ting”. Flera terminers studier kan alltså gå om intet i ett slag. Redan ett återkallat antagningsbeslut innebär i många fall att personen samtidigt blir av med sysselsättning, inkomst och i vissa fall bostad. Att även återkalla betyg och tagna högskolepoäng, skulle i sin tur leda till återbetalningsskyldighet för studiemedel över studier som inte räknas och påverka den enskildes möjligheter att få studiemedel i framtiden. Detta ter sig som ytterst långtgående vid en jämförelse med konsekvenserna av vanligt studentfusk. Proportionalitetsskäl talar alltså mot att införa en möjlighet att återkalla betygsbeslut.

I sammanhanget kan påpekas att fusk under studier tycks vara ett tilltagande problem. Vi har fått in synpunkter om att det finns skäl för utredningen att fokusera på detta och att man bör överväga nya eller kraftfullare insatser och verktyg mot sådant fusk. Vi ställer oss inte främmande för att det kan finnas ett behov av att se över frågan. Den ryms emellertid inte inom vårt uppdrag.

Samhällsekonomiska skäl

Våra gemensamma resurser bör läggas på de som har den behörighet och de kunskaper som krävs för att komma in på en viss utbildning som finansieras av det allmänna. Platserna på universitet och högskola ska, utifrån ett rättvist och meritokratiskt utformat urvalssystem, tilldelas dem som är bäst lämpade och kan få sin plats på ett korrekt sätt, utan att fuska. De kan antas ha bäst förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen, vilket i förlängningen är till nytta för alla.

Att fusk vid antagningen kan leda till stränga sanktioner kan naturligtvis vara avskräckande för potentiella fuskare. En mer effektiv åtgärd torde dock vara att motverka möjligheterna till fusk i antagningssystemet, så att fler fuskare ”genomskådas” eller avslöjas direkt och aldrig får möjlighet till en plats på en kurs eller utbildning. Att återkalla redan meddelade betygsbeslut kan inte återbetala samhällets kostnad för en felaktigt antagen student. I stället kan ett

sådant återkallande innebära att den nytta som samhället faktiskt fått i form av en utbildad person, trots fusket vid antagningen, går om intet genom att studentens prestationer ogiltigförklaras. Samhälls-ekonomiska aspekter kan alltså sägas tala både för och emot att betygsbesluten ska kunna återkallas.

Sammanfattande bedömning

Mot bakgrund av den viktiga och övergripande principen om gynnande besluts orubblighet, bör det krävas mycket starka skäl för att införa ett ytterligare avgränsat undantag på det område som vi behandlar. Enligt vår uppfattning räcker det emellertid inte med att det finns mycket starka skäl som talar *för* en lösning som innebär en reglerad möjlighet att återkalla betygsbeslut då fusk vid antagningen upptäcks i efterhand. Även om en reglering skulle kunna utformas som uppfyller krav på förutsebarhet och god rättssäkerhet i övrigt, menar vi att frånvaro av tunga skäl *mot* en sådan reglering bör vara en ytterligare förutsättning för en särlösning.

Det som, enligt vår bedömning, talar allra starkast för att det bör vara möjligt att återkalla redan meddelade betygsbeslut är att det är en fråga om rättvisa samt att samhällets resurser bör läggas på de som kan antas ha bäst förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Vidare oroar det ökande antalet fall av fusk vid antagning till lärosätena, vilket gör åtgärder för att stävja fusket påkallade. Det kan antas att stränga följder, bl.a. återkallande av betygsbeslut, kan verka avskräckande på potentiella fuskare.

Som framgår av det föregående finns det emellertid en hel del argument som kan anföras mot åtgärden att även återkalla betyg och högskolepoäng från den som blir av med sin utbildningsplats på grund av fusk vid antagningen. Dessa argument väger sammantaget så pass tungt, menar vi, att vi vid vår slutliga avvägning landar i bedömningen att övervägande skäl talar emot att det införs en möjlighet att återkalla betyg i nu aktuella situationer. Under alla förhållanden finns, vid en helhetsbedömning av skälen för och emot, inte tillräcklig övervikt för skälen *för* att införa ett undantag från gynnande besluts orubblighet genom en möjlighet att återkalla betyg.

Vår slutsats är alltså att återkallande av ett gynnande förvaltningsbeslut om antagning till högskoleutbildning på grund av att parten

har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter inte också ska kunna leda till att godkänt betyg på en högskolekurs återkallas.

I följande kapitel, kapitel 6, behandlar vi frågan om det finns skäl att författningsreglera att betygsbeslut ska stå fast även vid ett återkallande av antagningsbesked. Vi behandlar där ett antal ytterligare frågeställningar som vi uppmärksammat i utredningsarbetet och vi föreslår viss ytterligare reglering.

6 Våra förslag

Vi ska, enligt utredningens tilläggsdirektiv, ta ställning till om återkallande av ett gynnande förvaltningsbeslut om antagning till högskoleutbildning på grund av att parten har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter också ska leda till att godkänt betyg på en högskolekurs ska återkallas och, vid behov, lämna nödvändiga författningsförslag. I kapitel 5 har vi kommit fram till slutsatsen att betygsbeslut inte bör kunna återkallas i en sådan situation. Fråga har uppkommit om det är tillräckligt att vi anger vår ståndpunkt i frågan eller om den bör regleras på något sätt.

Enligt tilläggsdirektiven är vi oförhindrade att ta upp frågor som ansluter till betygsfrågan, om vi anser att de behöver utredas för att vi ska kunna fullgöra uppdraget på ett tillfredsställande sätt. Vi har identifierat och behandlat några sådana frågor. Dessa anknyter på ett eller annat sätt till betygsfrågan och återkallande av antagningsbeslut.

Våra överväganden och förslag i betygsfrågan och övriga frågor redovisas i detta kapitel.

6.1 Det författningsregleras att betyg kvarstår vid återkallelse av antagning

Utredningens förslag: I högskoleförordningen anges att betyg kvarstår även om lärosätet beslutar att återkalla antagningen till en utbildning på grundnivå eller avancerad nivå till följd av att sökanden lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter.

6.1.1 Rättsläget är oklart

Vi har i kapitel 3 beskrivit olika sätt att se på vad som följer av gällande rätt i frågan om ett återkallat antagningsbesked på grund av olika slags "fusk" vid antagningen (t.ex. ett resultat från högskoleprov som åstadkommits genom fusk eller ett falskt betyg) ska kunna leda till att också betyg som studenten hunnit få på kurser denne genomgått kan återkallas. Vi har också där angett att rättsläget är oklart men att övervägande skäl talar för att gällande rätt ska anses omfatta det synsätt som innebär att det inte finns ett tillräckligt orsakssamband mellan studentens vilseledande vid antagningen och betygsättningen på genomgångna kurser för att 37 § andra stycket 3 FL, om ändring av gynnande förvaltningsbeslut till nackdel för part, ska kunna tillämpas för att återkalla betygen (och högskolepoängen). Vi har vidare, i kapitel 5, kommit fram till slutsatsen att betygsbeslut inte bör kunna återkallas i en sådan situation som här avses och att det därför inte bör införas en sådan reglering. Frågan är om det är tillräckligt med utredningens ställningstagande i frågan eller om detta också bör manifesteras genom någon form av uttrycklig författningsreglering.

Ett flertal lärosäten har till oss angett att det är problematiskt att det saknas författningsreglering på området. Det har vidare framgått att universitet och högskolor för närvarande, med stöd av UKÄ:s riktlinjer, uppnått viss konsensus i frågan om betygsbesluten ska återkallas eller inte. Det vore därför olyckligt, har det påpekats, om utredningens ställningstagande skapar mer oreda än klarhet i frågan.

Vidare kan det, som nämnts ovan, konstateras att det i doktrin finns olika uppfattningar om vad som följer av gällande rätt och allmänna förvaltningsrättsliga principer i denna fråga.

6.1.2 Det finns behov av klarläggande i förutsebara regler

I detta sammanhang är de grundläggande rättssäkerhetsprinciper som kommer till uttryck i 1 kap. 9 § RF av betydelse. När det gäller frågan om återkallelse av betyg kan olika bedömningar mellan lärosätena leda till stora orättvisor mellan studenterna. Som konstaterats i föregående kapitel kan återkallande av betygsbeslut leda till långtgående konsekvenser för studenten. Det är naturligtvis olämpligt att fusk vid antagningen kan leda till återkallande av betygsbeslut vid ett

lärosäte och att samma typ av fusk vid ett annat lärosäte inte leder till återkallelse av betyg beroende på olika tolkningar av rättsläget. Redan av detta skäl finns anledning att införa en uttrycklig reglering av vad som ska gälla för betygsbeslut vid återkallelse av antagningsbeslut på grund av den enskildes vilseledande eller felaktiga uppgifter i antagningsärendet.

Det som talar mot en reglering i frågan är att det ger en missriktad signal till berörda och till allmänheten. Genom en reglering av att den som antagits genom fusk får behålla sina betyg trots en återkallad antagning till utbildningen kan det uppfattas som att samhället garanterar fuskaren ett skydd mot negativa konsekvenser av fusket. Det kan förstås uppfattas som både stötande och kontraproduktivt. Det är dock en viktig rättssäkerhetsaspekt, som hör samman med likabehandlingsprincipen, att det finns en förutsebarhet i systemet. Det otillfredsställande med att betygsfrågan uppfattas som en oklar rättsfråga väger, menar vi, så pass tungt att ett klarläggande är befogat, trots risken för ett negativt signalvärde.

Sammanfattningsvis menar vi således att principen om likabehandling och det objektivitets- och normmässighetskrav som följer av bestämmelsen i 1 kap. 9 § RF talar för att det införs en tydlig och uttrycklig regel för hur betygsfrågan ska hanteras vid återkallelse av antagningsbeslut på grund av fusk. Vi föreslår därför att det i högskoleförordningen införs en bestämmelse med innebörden att ett betyg kvarstår även om lärosätet beslutar att med stöd av 37 § FL återkalla antagningen till en utbildning på grundnivå eller avancerad nivå till följd av att antagningsbeslutet blivit felaktigt på grund av att studenten som sökande till utbildningen lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter.

Vårt förslag till bestämmelse är begränsat till vad som ska gälla i betygsfrågan när det beslutas om återkallelse av antagning till utbildning på grund- eller avancerad nivå. Vi bedömer att det faller utanför vårt uppdrag att lämna förslag avseende betyg för det fall en antagning till utbildning på forskarnivå skulle återkallas.

Regleringen bör alltså gälla vid återkallelse av en antagning till utbildning på grund av att den enskilde lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter, och därför felaktigt fått en plats på en kurs eller ett utbildningsprogram. De senaste åren har möjligheten att åberopa förfalskade gymnasiebetyg försvårats, eftersom betygsuppgifter från gymnasieskolan i dag vanligtvis inhämtas direkt från en gemensam

databas för gymnasiebetyg. Däremot har antalet återkallade resultat på högskoleprovet på grund av fusk vid provet ökat dramatiskt, vilket har lett till ett ökat antal återkallelser av antagningsbeslut hos lärosätena. Vidare förekommer det fusk vid antagningen genom att den sökanden hänvisar till falska betyg från Komvux eller utländska betyg. Samtliga dessa exempel, och andra fall av vilseledande och felaktiga uppgifter i antagningsärenden, bör omfattas av bestämmelsen.

Bestämmelserna om betyg i högskoleförordningen gäller inte för enskilda utbildningsanordnare utan särskild reglering (se vidare avsnitt 3.1.3). Vi bedömer att det inte finns skäl att reglera frågan om återkallelse av betyg särskilt i dessa fall. Den föreslagna bestämmelsen ska alltså inte utsträckas till att gälla även enskilda utbildningsanordnare.

Bestämmelsen bör införas i kap. 6 i förordningen, som bl.a. innehåller bestämmelser om betyg.

6.2 En tidsgräns för återkallande av antagning införs

Utredningens bedömning: Möjligheten för ett lärosäte att återkalla ett beslut om antagning till följd av att sökanden lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter vid antagningen bör inte särregleras i förhållande till 37 § andra stycket 3 FL.

Utredningens förslag: I högskoleförordningen införs en bestämmelse om att ett beslut om återkallelse av antagning till en utbildning på grundnivå eller avancerad nivå till följd av att sökanden lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter inte får meddelas om examensbevis som avser utbildningen har utfärdats.

6.2.1 Möjligheten att återkalla antagningsbeslut bör inte särregleras

Enligt 37 § FL får ett felaktigt förvaltningsbeslut som till sin karaktär är gynnande för någon enskild part ändras till den enskildes nackdel i vissa undantagsfall. Ett av undantagen är om felaktigheten beror på att parten lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter. Som framgår av utredningens tilläggsdirektiv har universitet och hög-

skolor med stöd av 37 § FL återkallat beslut om antagning till högskoleutbildning till följd av att personer som beslutet rör har fuskat vid högskoleprovet och antagits till utbildningen på grund av det felaktiga provresultatet. Lärosätena har vidare med återopande av 37 § FL, eller den motsvarande praxis som fanns före den nuvarande förvaltningslagens införande år 2018, återkallat antagningsbeslut på grund av andra typer av vilseledande vid antagningen, t.ex. om sökanden återopat förfalskade eller modifierade betyg eller andra intyg.

Något oklart rättsläge angående möjligheten till återkallelse av en antagning till utbildning då det uppdagats att studenten antagits till utbildningen på falska meriter, föreligger inte. Däremot har det framgått att det finns olika uppfattningar angående vad för slags beslut en återkallelse av ett antagningsbeslut är.

Frågor om tillträde genom urval och antagning regleras i 4 kap. 3 § HL och 7 kap. HF. Där regleras dock inte möjligheten att återkalla en beslutad antagning utan det sker, som framgått, genom en tillämpning av 37 § FL. Förvaltningslagens förfaranderegler är generellt tillämpliga vid handläggning av ärenden enligt högskoleförordningen, dock med undantag för vissa bestämmelser om kommunikation och motivering av beslut, som inte behöver tillämpas i ärenden om antagning till eller betygsättning inom utbildningen.¹

Den fråga som uppkommit, och som diskuteras bland högskolejurister, är om en högskolas beslut om återkallelse av en antagning är ett beslutsfattande enligt högskolelagstiftningen eller inte. Frågan har framför allt betydelse för om det som sägs i 12 kap. HF om överklagbarhet alls är relevant för återkallelsebeslut. Vi behandlar frågan om överklagande närmare i nästa avsnitt. Av betydelse i detta sammanhang är emellertid att enligt vissa är en tillämpning av högskoleförordningens bestämmelser om urval m.m. en förutsättning för att kunna bedöma orsakssambandet mellan vilseledandet och antagningsbeslutet. Det skulle i sin tur tala för att återkallelsebeslutet är ett sådant beslut av en högskola som inte kan överklagas enligt 12 kap. 4 § HF. Den bestämmelsen föreskriver att beslut av en högskola inte får överklagas i annat fall än som anges i 12 kap. HF eller om det är tillåtet enligt annan författning än förvaltningslagen.

¹ 1 kap. 4 a § HF.

Kammarrätten i Stockholm har emellertid i ett beslut rörande en återkallad antagning bedömt att så inte är fallet utan att ett sådant beslut fattas med stöd av förvaltningslagen.² Därmed är det förvaltningslagens överklaganderegler som skulle gälla och inte högskoleförordningens. Enligt 40 § FL överklagas beslut till allmän förvaltningsdomstol och beslut får, enligt 41 § FL, överklagas om beslutet kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt. Målet återförvisades till förvaltningsrätten som hade avvisat överklagandet av högskolans beslut med hänvisning till 12 kap. 4 § HF. Enligt förvaltningsrätten följde det inte av vare sig högskoleförordningen eller någon annan författning än förvaltningslagen att återkallelsebeslutet går att överklaga.

Efter vad vi förstått har frågan om återkallelsebesluts ställning och om tillämpligheten av överklagandeförbudet i 12 kap. 4 § HF fortsatt att vara omdiskuterad bland högskolejurister även efter kammarrättens beslut.

Vi kommer som sagt att behandla frågan om överklagande av beslut om att återkalla ett antagningsbeslut i nästa avsnitt. Det nyss sagda illustrerar dock att det finns en osäkerhet kring återkallelsebeslutens rättsliga klassificering som inte är optimal, menar vi. Redan detta talar för att det finns ett behov av rättsligt klargörande.

Det är viktigt att det finns klara och tydliga regler för vad som kan bli följden för den som lämnar vilseledande uppgifter vid antagning till ett universitet eller en högskola. Beslut om återkallande av ett antagningsbeslut är vidare ett beslut som kan påverka den enskilde på ett ingripande och långtgående sätt. Detta gäller särskilt om studenten har hunnit studera en längre tid på ett utbildningsprogram och därmed hunnit få studieskulder. Även det talar för tydlighet i regleringen.

Vi har därför övervägt om det vore lämpligt att i högskoleförordningen införa en bestämmelse som uttryckligen anger att ett lärosäte kan återkalla ett beslut om antagning till utbildning om beslutet blivit felaktigt till följd av att sökanden lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter. En sådan bestämmelse skulle alltså utgöra en förtydligande särreglering i frågan i förhållande till 37 § FL. En sådan föreskrift om återkallelse av ett gynnande antagningsbeslut skulle dock möjligen kunna ses som ett sådant ingrepp i enskilds personliga förhållanden som kräver reglering i lagform enligt 8 kap. 2 § första

² Kammarrätten i Stockholm, beslut 2019-01-10 i mål nr 4546-18.

stycket 2 RF, eller ett bemyndigande i lag enligt 8 kap. 3 § RF. I vart fall skulle en sådan uttrycklig reglering av möjligheten att återkalla antagningsbeslut i högskoleförordningen innebära en onödig dubbelreglering av frågan. Sammanfattningsvis gör vi därför bedömningen att möjligheten att återkalla ett antagningsbeslut som en följd av sökandens vilseledande inte lämpligen bör särregleras i högskoleförordningen. Återkallande av antagningsbeslut i sådana fall bör alltså även fortsättningsvis ske med stöd av 37 § andra stycket 3 FL.

6.2.2 En tidsgräns införs

Det har under utredningstiden framkommit farhågor med anledning av att det inte finns någon tidsgräns för när ett återkallande av ett antagningsbeslut är möjligt. I vissa fall upptäcks inte att en student antagits till ett utbildningsprogram med stöd av ett förfalskat betyg eller ett högskoleprovsresultat som uppnåtts genom fusk förrän efter flera år. Det har ifrågasatts om det i sådana situationer ska vara möjligt att även återkalla eventuella examensbeslut, yrkeslegitimationer och andra beslut som vilar på den kurs eller det utbildningsprogram som återkallandet gäller. Denna oklarhet kan leda till varierande praxis hos de olika lärosätena, vilket naturligtvis är olämpligt. Det är vidare skäligt att det införs någon form av preskriptionstid för det "fusk" som medförde att studenten fick sin plats på programmet, dvs. en bortre gräns för hur länge det är rimligt att vilseledande vid antagningen ska kunna leda till en ingripande åtgärd mot en student som efter antagningen, de facto, klarat själva utbildningen. En sådan bestämmelse kan också klargöra för lärosätena att de efter denna tidpunkt inte behöver lägga tid och resurser på att utreda frågor om eventuellt fusk vid antagningen. Slutligen kan en sådan reglering ha ett viktigt signalvärde, då det tydliggör att den som har tagit sig in på en utbildning genom att lämna oriktiga eller vilseledande uppgifter vid antagningen inte "går säker" förrän lärosätet har utfärdat examensbevis för den aktuella utbildningen. Vi menar därför att det i högskoleförordningen bör införas en bestämmelse om att ett ärende om återkallelse av antagningsbeslut inte får inledas efter det att högskolan utfärdat ett examensbevis över den aktuella utbildningen till den som lämnat vilseledande eller oriktiga uppgifter vid antagningen till utbildningen.

6.2.3 Bestämmelsens placering

Bestämmelsen om preskriptionstid för att meddela ett beslut om återkallelse av antagning på grund av sökandes vilseledande bör föras in i 7 kap. HF, som rör tillträde till utbildningen.

6.3 Reglerna för överklagande förtydligas och ändras

Utredningens bedömning: Ett lärosätes beslut om återkallelse av antagning till utbildning på grundnivå eller avancerad nivå bör kunna överklagas. Detta bör framgå genom uttrycklig författningsreglering.

Utredningens förslag: Överklagandenämnden för högskolan ska pröva överklaganden av ett universitets eller en högskolas beslut om återkallelse av antagning till utbildning på grundnivå eller avancerad nivå som fattats med åberopande av att antagningen blivit felaktigt till följd av att sökanden lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter.

6.3.1 Inledning

Ett beslut om återkallelse av ett antagningsbeslut fattas av det universitet eller den högskola som beslutat om antagningen. Som framgått av avsnitt 6.2 förekommer olika tolkningar av vad för slags beslut återkallelsebeslutet är och om det går att överklaga. Ett annat förhållande som framkommit i utredningsarbetet är att olika slags överklagandeinstanser prövat överklaganden av återkallelsebeslut. I detta avsnitt behandlar vi vilken ordning som är lämplig.

I 12 kap. 2 § HF anges vilka beslut av ett lärosäte som får överklagas till Överklagandenämnden för högskolan, ÖNH. Beslut om att en sökande inte uppfyller kraven på behörighet för att bli antagen till utbildning på grundnivå eller avancerad nivå är ett sådant beslut (punkten 3). ÖNH:s beslut med anledning av ett överklagande dit får inte överklagas (5 kap. 1 § HL och 12 kap. 5 § HF). Enligt det s.k. "överklagandeförbudet" i 12 kap. 4 § HF får ett beslut av ett universitet eller en högskola i annat fall än som nämns i kapitlet överklagas endast om det är tillåtet enligt en annan författning än för-

valtningslagen. Återkallelsebeslut i de situationer som här avses omfattas inte av någon överklagandebestämmelse i 12 kap. HF eller av någon särskild författning som avses i 12 kap. 4 § HF.

ÖNH har med stöd av bestämmelsen i 12 kap. 2 § 3 HF ansett sig behörig att pröva överklaganden om återkallande av antagningsbeslut i de fall den enskildes felaktiga eller vilseledande uppgifter, t.ex. återopande av falska betyg, har lett till att han eller hon antagits till en utbildning som han eller hon egentligen inte är behörig till.³

När det gäller övriga överklaganden av beslut om återkallande av antagningsbeslut har det, som framgått i avsnitt 6.2.1, varit omdiskuterat vad som gäller, dvs. om återkallelsebeslut alls kan överklagas. Det har också i olika sammanhang pekats på att det är olämpligt att, om samtliga beslut om återkallelse av antagning är överklagbara, prövningen kan göras i olika instansordningar, ÖNH i vissa fall och förvaltningsdomstolar i andra fall.

Som vi anført i det föregående bör möjligheten till återkallelse av antagning till utbildning på grundnivå och avancerad nivå även fortsättningsvis regleras i förvaltningslagen, även om handläggningen i ett sådant återkallelseärende sker i relief till högskolelagstiftningens bestämmelser om antagning och urval m.m. Frågan som då uppstår är till en början vad som ska gälla fortsättningsvis i fråga om överklagbarhet och, i förekommande fall, vilken överprövningsinstans som lämpligen bör ta hand om överklaganden. Nedan utvecklar vi våra bedömningar i dessa frågor. Eftersom frågorna också kan beröra Europakonventionens bestämmelser om en rättvis rättegång och rätt till domstolsprövning av civila rättigheter ska kort redogöras för konventionens innehåll i detta hänseende.

6.3.2 Kort om rätten till domstolsprövning av civila rättigheter enligt Europakonventionen

Ett överklagandeförbud som är oförenligt med rätten till domstolsprövning av civila rättigheter eller skyldigheter enligt artikel 6.1 i Europakonventionen ska inte tillämpas.⁴ 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

³ Ett exempel är ÖNH:s beslut 2011-05-13 (reg.nr 33-249-11).

⁴ RÅ 2001 ref. 56 och HFD 2018 ref. 46.

domstol, som upprättats enligt lag. Det innebär att var och en har rätt att få varje fråga som omfattas av artikel 6.1 Europakonventionen prövad i domstol.⁵

Det krav på domstolsprövning av civila rättigheter och skyldigheter som följer av Europakonventionen är relevant i detta sammanhang, både vad gäller frågan om ett lärosätes beslut om återkallande av ett antagningsbeslut ska kunna överklagas eller inte och vilken instans som i så fall är lämplig att pröva överklagandet. Här följer därför en kortfattad redogörelse för artikeln och den praxis som utvecklats till stöd vid tolkning av vissa av bestämmelsens centrala begrepp.

För att artikel 6.1 ska vara tillämplig när det gäller tvister om civila rättigheter och skyldigheter⁶ krävs det att

1. det föreligger en reell och seriös tvist mellan en enskild (fysisk eller juridisk) person och en annan person eller myndighet,
2. tvisten gäller en rättighet som har sin grund i nationell rätt och
3. att denna rättighet eller skyldighet kan karaktäriseras som civil.⁷

Tvist om en civil rättighet eller skyldighet

För att artikel 6.1 ska bli tillämplig krävs det alltså att tvisten är *reell* och *seriös*.

För det andra ska tvisten gälla *en rättighet som har sin grund i nationell rätt*. Det kan vara svårt att genom Europadomstolens praxis få en klar uppfattning om var gränsen mellan en rättighet och en förmån som beviljas på skönsmässiga grunder går.⁸ Ofta har Europadomstolen ansett det vara fråga om en rättighet även i de fall en myndighet haft stor frihet att efter en lämplighetsprövning avgöra om ett tillstånd eller ett ekonomiskt bidrag ska beviljas eller inte. Även om det rör sig om skönsmässiga bedömningar, har domstolen gjort gällande att avgörandena har krävt tillämpning av vissa över-

⁵ Golder mot Förenade kungariket (1975-02-21), p. 28–36, och Naït-Liman mot Schweiz (2018-03-15), p. 112 och 113.

⁶ Praxis avseende begreppet *anklagelse för brott* är inte relevant för frågan om överklagande av beslut om återkallande av antagning, och utelämnas därför helt i denna redogörelse.

⁷ Danelius, Hans, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis (nedan Danelius), 5e uppl., 2015, s. 161 ff.

⁸ Danelius, s. 164 f.

gripande rättsliga regler. Det har ansetts tillräckligt för att tvisten ska anses ha sin grund i nationell rätt och falla inom tillämpningsområdet för artikel 6.1.⁹

Det tredje kravet är att rättigheten är en *civil rättighet* (eller skyldighet). Det finns en omfattande praxis som rör frågan om vad som ska anses utgöra en civil rättighet enligt artikel 6.1.¹⁰ Det avgörande är om förfarandet direkt påverkar privata rättigheter, inte vilken typ av lag som reglerar avgörandet av frågan eller vilken myndighet som har fattat det aktuella beslutet.¹¹

Förfaranden som rör bidrag eller andra ersättningar från staten har ofta ansetts falla under artikel 6.1. Det krävs dock att det i nationell rätt finns en lagstadgad rättighet till sådana förmåner, och att det inte endast finns en diskretionär möjlighet för en myndighet att bevilja ersättningen.¹²

Utanför tillämpningsområdet för artikel 6.1 faller typiskt sätt skyldighet att betala skatt, subjektiva omdömen som betyg, politiska rättigheter, provningar av viseringar och uppehållstillstånd samt andra utlänningsrättsliga frågor.

Europadomstolen har inte prövat om rätten till högre utbildning eller återkallelse av antagningsbesked är ett sådan tvist som faller under artikeln. Det finns inte heller något sådant avgörande från Högsta förvaltningsdomstolen eller Högsta domstolen. Det kan dock tilläggas att regeringen i propositionen som föregick införandet av studieavgifter för studenter utanför EU¹³ diskuterar vad som ska anses utgöra en civil rättighet enligt artikel 6.1 i Europakonventionen. Regeringen konstaterar 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 innebär i praktiken att studenten fråntas den rätt till utbildning som han eller hon tidigare har tillerkänts. Regeringen gör bedömningen att ett sådant beslut innefattar en prövning av en civil

⁹ Se t.ex. *Pudas mot Sverige* (1987-10-27).

¹⁰ *Danelius*, s. 166.

¹¹ *Ringeisen mot Österrike* (1971-07-16).

¹² *Danelius*, s. 170 och *Warnling -Nerep, Wiweka*, En introduktion till förvaltningsrätten, 12e upplagan, 2018, s. 110. Exempel i svensk rätt är *Mendel mot Sverige* (2009-07-07) angående s.k. aktivitetsstöd, *Döry mot Sverige* (2002-11-12), *Lundevall mot Sverige* (2002-11-12) och *Salomonsson mot Sverige* (2001-11-12) som rörde handikappersättning och arbetsskadeersättning.

¹³ Se förordningen (2010:543) om anmälningssavgift och studieavgift vid universitet och högskolor.

rättighet enligt artikel 6.1 i Europakonventionen och att det därför ska kunna domstolsprövas.¹⁴

En oavhängig och opartisk domstol

Nästa fråga är vad som avses med en förhandling inför en *domstol* enligt artikel 6.1. Med domstol avses här naturligtvis traditionella domstolar som ingår i en typisk domstolsorganisation, som exempelvis de allmänna och förvaltningsrättsliga domstolarna i Sverige. Av Europadomstolens praxis framgår att kravet på rätt till domstolsprövning kan vara uppfyllt även av ett annat slags organ som vid sin prövning uppfyller de krav på rättssäkerhet som följer av konventionen och därmed är *tillräckligt domstolsliknande* för att accepteras.¹⁵ Om en nämnd eller en annan institution kan anses utgöra en domstol i konventionens bemärkelse är bl.a. beroende av vilka möjligheter organet har att fatta bindande beslut som inte kan ändras av andra organ, hur ledamöterna tillsätts, vilka mandattider som gäller för dem och vilka garantier som finns mot påverkan utifrån.

För att en dömande instans ska anses utgöra en domstol ska dess domar vara bindande och inte kunna åsidosättas av regering eller förvaltningsmyndigheter.¹⁶ Att domstolen ska vara *oavhängig* och *opartisk*, två begrepp som delvis sammanfaller med varandra, innebär att domstolen ska handla objektivt och inte påverkas av ovidkommande omständigheter.¹⁷ Med begreppet *oavhängig* menas att det dömande organet ska ha en oberoende ställning i förhållande till regeringen och myndigheter samt till parterna i målet. Att domstolen ska vara *opartisk* innebär dels att varje domare ska döma opartiskt mellan parterna (subjektiv opartiskhet), dels att det för en objektiv iakttagare inte får föreligga några legitima tvivel om domstolens opartiskhet, t.ex. i fråga om själva sammansättningen av domstolen (objektiv opartiskhet).

Ytterligare ett krav på domstolen eller det domstolsliknande organet är att det ska ha *upprättats enligt lag*. För att en domstol ska

¹⁴ Prop. 2009/10:65 s. 26.

¹⁵ Warnlig- Nerep, Wiweka, En introduktion till förvaltningsrätten, 12e upplagan, 2018, s. 75.

¹⁶ Danelius, s. 213.

¹⁷ Danelius, s. 213.

anses upprättad enligt lag krävs bl.a. att dess sammansättning är fastställd i lag.¹⁸

6.3.3 Bör ett beslut om återkallelse av antagning kunna överklagas?

Oavsett hur det blir med genomförandet av våra övriga förslag finner vi att den nuvarande situationen är olycklig med att det, med undantag för de överklaganden som prövas av ÖNH, råder en osäkerhet om ett lärosätes beslut att återkalla antagning kan överklagas. Det ter sig inte heller ändamålsenligt med parallella instanser för prövning av överklaganden som uppkommit i nuläget. Allt talar därför för en tydlig reglering som tar ett samlat grepp om frågan.

En första fråga är då om återkallelse av antagningsbeslut alls bör kunna överklagas eller om ett överklagandeförbud bör gälla.

För förståelsen av det gällande överklagandeförbudet i 12 kap. 4 § HF är förarbetena till högskolelagen av intresse. I samband med införandet av högskolelagen genomfördes en genomgripande förändring av universitets- och högskolesystemet, vilket bl.a. innebar att varje universitet och högskola blev antagningsmyndighet för sina utbildningar.¹⁹ Vidare infördes i högskolelagen en bestämmelse om att plats ska beredas sökande, som uppfyller behörighetskraven för studierna, så långt plats kan beredas *med hänsyn till kvalitetskravet*.²⁰ Med den nya regeln att antagningen ska styras av kvalitetshänsyn ansågs det enligt förarbetena inte rimligt att antagningsbeslutet som sådant skulle kunna överklagas.²¹ Antagningsmyndighetens, dvs. universitetet eller högskolans, ställningstagande i behörighetsfrågan ansågs däremot vara en annan sak. I sådana fall ansågs det av rätts-säkerhetsskäl rimligt att beslutet kan överklagas om det har gått sökanden emot. Det kan mot bakgrund av dessa förarbetsuttalanden antas att bestämmelsen i 12 kap. 4 § HF främst tycks avse att beslut som en överinstans inte är bättre skickad att pröva, t.ex. betyg-sättning eller att ytterligare studenter inte kan antas till en utbildning på grund av kvalitetskravet, inte ska kunna överklagas. Lärosätets bedömning av om den sökande uppfyller behörighetskraven för en

¹⁸ European Court of Human Rights, Guide on Article 6, 2019, s. 43 ff. och Danelius, s. 236 f.

¹⁹ Prop. 1992/93:1 s. 44.

²⁰ Nuvarande 4 kap. 1 § HL.

²¹ Prop. 1992/93:1 s. 48.

viss utbildning ansågs vara en sådan fråga som kan prövas av högre instans, och reglerades därför särskilt i 12 kap. 2 § HF. Frågan om återkallelse av antagningsbeslut på grund av studentens vilseledande vid antagningen tycks inte ha varit uppe till behandling. Det kan dock konstateras att den, inte bara då den också omfattar behörighetsfråga, är en sådan fråga som en överinstans har möjlighet att pröva. Det talar, menar vi, mot ett överklagandeförbud.

Frågan om beslut om återkallande av antagningsbeslut bör kunna överklagas är också beroende av om rätten till högre utbildning och möjligheten att överklaga ett beslut om återkallelse av antagningsbeslut gäller en sådan civil rättighet som ger den enskilde rätt till domstolsprövning enligt artikel 6.1. i Europakonventionen.

Som framgått av redogörelsen i föregående avsnitt är frågan om vad som utgör en civil rättighet komplex och något specifikt fall från Europadomstolen som ger säker ledning finns inte såvitt vi känner till. Det är också svårt att förutse hur Europadomstolen skulle bedöma saken. I svensk rättspraxis har det dock slagits fast att domstolsprövning av förvaltningsbeslut alltmer har kommit att uppfattas som en viktig rättsstatlig princip och att ett beslut därför ska anses röra civila rättigheter eller skyldigheter om det inte finns klart stöd för en annan bedömning.²² Detta ställningstagande talar för att ett lärosätes beslut om återkallelse av antagning bör kunna överklagas till en högre instans.

Oavsett hur räckvidden av ”överklagandeförbudet” i 12 kap. 4 § HF ska förstås och vilken betydelse Europadomstolens praxis avseende civila rättigheter har i de fall som nu är aktuella kan det konstateras att återkallelse av ett antagningsbeslut är ett beslut av väsentlig betydelse för den enskilde. Beslutet om återkallelse är särskilt ingripande om personen hunnit gå en längre tid på en utbildning. De år som studenten redan studerat kan då, vid ett återkallande av antagningen, i princip vara ”bortkastade” och ha genererat höga studieskulder. Vidare kan personens framtidsutsikter förändras drastiskt med beslutet. Sammanfattningsvis menar vi att beslut om återkallande av antagningsbeslut är ett beslut av sådan vikt för den enskilde att starka rättssäkerhetsskäl talar för att ett sådant beslut ska kunna överklagas.

Vi föreslår därför att det införs en positiv reglering i högskoleförordningen med innebörden att sådana beslut om återkallelse av

²² Se t.ex. HFD 2016 ref. 49.

antagning till utbildning på grundnivå eller avancerad nivå som motiverats av att antagningsbeslutet blivit felaktigt till följd av sökandens oriktiga eller vilseledande uppgifter ska kunna överklagas.

Reglerna i högskoleförordningen gäller för universitet och högskolor som staten är huvudman för. Bestämmelserna gäller som huvudregel inte för enskilda utbildningsanordnare utan särskild reglering (se vidare avsnitt 3.1.3). Vi bedömer att det inte finns skäl att reglera frågan om överklagande av beslut om återkallelse av antagning särskilt i dessa fall. Den föreslagna bestämmelsen om överklagande bör alltså inte utsträckas till att gälla även enskilda utbildningsanordnare.

6.3.4 Vilken instans bör pröva överklaganden av återkallelse av antagningsbeslut?

Huvudregeln enligt 40 § FL är att beslut fattade av förvaltningsmyndighet överklagas till allmän förvaltningsdomstol (förvaltningsrätt, kammarrätt och Högsta förvaltningsdomstolen). Som anges ovan har ÖNH ansett sig kunna pröva överklaganden av återkallelse av ett antagningsbeslut i de fall frågan är om den enskilde vilselett angående den behörighet som krävs för att antas på en viss kurs eller utbildningsprogram, se 12 kap. 2 § 3 HF. Om vilseledandet gäller något annat förhållande, t.ex. ett förfalskat betyg med högre meritpoäng än de verkliga, är ÖNH inte behörig och överklaganden i sådana fall har ibland prövats av allmän förvaltningsdomstol enligt huvudregeln i 40 § FL. Vi menar att det inte ter sig ändamålsenligt med olika överklagandeinstanser beroende på om studenten är behörig eller obehörig till utbildningen när förfalskade betyg och andra meriter har använts.

I vårt arbete med betygsfrågan har återkommande framhållits för oss att det är ett problem att en student, i de flesta fall, vid återkallelse av antagning inte blir av med platsen på kursen eller utbildningsprogrammet omedelbart utan kan gå kvar och börja nya kurser till dess processen är färdig och det finns ett lagakraftvunnet avgörande om återkallelse av antagning. Vissa lärosäten har påtalat att förvaltningsdomstolarnas långa handläggningstider utnyttjas av de studenter som genom ett överklagande vill förhåla processen, och på så vis hinna gå klart kursen eller utbildningen innan ärendet avgjorts slutgiltigt och kan verkställas. I det fall det handlar om fusk vid

högskoleprovet kan processen ta sammantaget mycket lång tid eftersom UHR:s beslut att återkalla resultat från högskoleprovet också kan överklagas, en process som föregår lärosätets ärende om återkallelse av antagningsbeslut. Ett större fokus, har det framhållits, bör därför läggas på att upptäcka fusk vid antagningen i ett tidigt skede och att hitta metoder så att processen att skilja studenten från studieprocessen blir så kort som möjligt. Vi instämmer i detta.

Det har också framkommit att de långa handläggningstiderna medför problem inom utbildningarna. En pågående process om återkallande av antagning på grund av fusk skapar misstänksamhet och samarbetsproblem mellan studenterna. Det är således viktigt även av studiesociala skäl att en fråga om återkallelse av antagning utreds och avgörs skyndsamt.

Självklart kan det uppfattas som stötande att en student som blivit påkommen med att ha fuskat vid antagningen kan hänga sig kvar i utbildningen och fördröja processen genom att överklaga. Det kan dock inte i sig, menar vi, anföras som argument för att återkallelsebeslut inte ska kunna överklagas. Men strävan efter att göra tiden mellan lärosätets beslut och ett lagakraftvunnet avgörande så kort som möjligt är en relevant faktor i bedömningen av vilken instansordning som lämpligen bör gälla för överklagande av återkallande av antagningsbeslut.

Ett sätt att förkorta handläggningstiden vid ett överklagande av ett beslut om återkallelse av antagning vore att låta ÖNH pröva samtliga ärenden om överklagande av ett lärosätets återkallelsebeslut. Processen hos nämnden är betydligt snabbare än hos förvaltningsrätterna och nämnden har specialistkompetens och erfarenhet i frågor på högskoleområdet. Samtidigt har nämnden den domstolsliknande karaktär som borgar för att ärendena utreds och bedöms på ett korrekt sätt och att studentens rättssäkerhet garanteras.

Överklagandenämnden för högskolan

ÖNH är en myndighet som har till uppgift att pröva överklaganden av vissa beslut inom universitetens och högskolornas område, inom yrkes-högskolan och om kvalifikationer enligt förordningen (2015:545) om referensram för kvalifikationer för livslångt lärande.²³ I 12 kap. 2 §

²³ 1 § förordningen (2007:991) med instruktion för Överklagandenämnden för högskolan.

HF anges vissa av de beslut av ett universitet eller en högskola som får överklagas till ÖNH, bl.a. beslut om att en sökande inte uppfyller kraven för behörighet för att bli antagen, tillgodoräknande av utbildning eller yrkesverksamhet eller avslag på en students begäran att få examensbevis eller kursbevis. Därutöver kan vissa beslut med stöd av bestämmelser i speciallagstiftning överklagas till ÖNH, exempelvis vissa beslut av ett universitet eller en högskola med staten som huvudman på den grunden att beslutet strider mot diskrimineringsförbuden eller förbudet mot repressalier enligt diskrimineringslagen (2008:576), beslut om att kräva tillbaka utbildningsbidrag för doktorander enligt förordningen (1995:938) om utbildningsbidrag för doktorander eller beslut att stänga av en student som inte betalat sin studieavgift enligt förordningen (2010:543) om anmälningsavgift och studieavgift vid universitet och högskolor. När det gäller utbildning inom yrkeshögskolan får enligt förordningen (2009:130) om yrkeshögskolan exempelvis beslut av en ansvarig utbildningsanordnare om avslag på en studerandes begäran att få examensbevis eller utbildningsbevis överklagas till ÖNH. Vidare får enligt förordningen (2011:689) om vissa behörighetsgivande examina för legitimation som lärare och förskollärare och om högskoleutbildningar för vidareutbildning av lärare och förskollärare som saknar lärar- eller förskollärarexamen bl.a. beslut om att en sökande inte uppfyller kraven på behörighet för att bli antagen till sådan utbildning som avses i förordningen och beslut att avslå en begäran om att få examensbevis eller kursbevis överklagas till nämnden. ÖNH:s beslut går inte att överklaga.²⁴

Myndigheten leds av en nämnd.²⁵ Vid prövning av överklaganden av beslut ska nämnden bestå av åtta eller tio ledamöter, beroende på vilken typ av beslut det rör sig om. Ordföranden och vice ordföranden ska vara eller ha varit ordinarie domare. Av de andra ledamöterna ska minst tre vara jurister.²⁶

Regeringen utser ordföranden, vice ordföranden, nämndens ledamöter och högst tre ersättare, för annan ledamot än ordföranden, för en bestämd tid.²⁷

Därutöver gäller att vid prövning av överklaganden enligt förordningen om referensram för kvalifikationer för livslångt lärande ska

²⁴ 5 kap. 1 § HL och 12 kap. 5 § HF.

²⁵ 2 § förordningen med instruktion för Överklagandenämnden för högskolan.

²⁶ 4 § förordningen med instruktion för Överklagandenämnden för högskolan.

²⁷ 22 § myndighetsförordningen (2007:515) och 4 § förordningen med instruktion för Överklagandenämnden för högskolan.

minst två av ledamöterna ha särskild sakkunskap om utbildning inom den privata sektorn eller inom folkbildningen.

Nämnden sammanträder i regel en gång per månad. Vid prövning av överklaganden av beslut inom universitetens och högskolornas område och inom yrkeshögskolan är nämnden beslutsför när ordföranden och minst tre andra ledamöter, varav minst en jurist, är närvarande. Vid prövning av överklaganden av beslut som rör kvalifikationer enligt förordningen om referensram för kvalifikationer för livslångt lärande är nämnden beslutsför när ordföranden och minst tre andra ledamöter, varav minst en jurist och minst en som har särskild sakkunskap, är närvarande.

Universitetskanslersämbetet är värmyndighet för ÖNH, och upplåter lokaler samt sköter administrativa, föredragande och handläggande uppgifter åt nämnden.²⁸

Överklagandenämnden för högskolan är en lämplig överklagandeinstans

Flera omständigheter talar alltså för att ÖNH bör pröva samtliga överklaganden av ett lärosätes beslut om återkallelse av antagningsbeslut som blivit felaktigt till följd av att studenten som sökande till utbildningen lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter.

Det är inte en lämplig ordning att de ärenden som avser frågan om studenten har den behörighet som krävs provas av ÖNH och att resterande ärenden om återkallelse på grund av ”fusk” vid antagningen provas av förvaltningsrätt.

Nämnden prövar redan i dag överklaganden av beslut som fattats av universitet och högskolor, och kan antas ha stor erfarenhet av och kompetens i frågor på högskoleområdet. Prövningen av ärendena skulle inte vara artfrämmande i förhållande till de ärenden som nämnden behandlar i dag. Exempelvis kan frågan om ett betyg är förfalskat komma upp i ett behörighetsärende. Vidare har nämnden möjlighet att hålla muntlig förhandling om klagande begär det, samt att remittera frågor till andra myndigheter om det finns behov av ytterligare utredning i någon fråga.

²⁸ 5 § förordningen med instruktion för Överklagandenämnden för högskolan.

Att samtliga ärenden som rör återkallande av antagningsbeslut på grund av fusk samlas hos en överklagandeinstans talar också för en mer enhetlig praxis på området.

Vidare kan konstateras att tiden från lärosätets beslut om återkallelse till ett lagakraftvunnet beslut kan bli kortare om ÖNH blir överklagandeinstans i samtliga typer av ärenden. Nämnden sammanträder som huvudregel en gång per månad, men oftare om det finns behov av det. Handläggningstiden hos nämnden är för närvarande cirka tre månader. Nämndens beslut i anledning av ett överklagande dit kan inte överklagas, vilket naturligtvis gör den totala överklagandeprocessen kortare.²⁹

De som talar mot att nämnden prövar samtliga överklaganden om återkallelse av antagning på grund av studentens fusk vid antagningen är att reglerna för överklagande då kommer att skilja sig från de som gäller för överklagande av ett lärosätes beslut i disciplinärenden. Sådana överklaganden prövas av förvaltningsrätten. Vi bedömer dock att ärenden som avser ett lärosätes beslut om återkallande av antagning på grund av fusk har större likhet med de behörighetsärenden som redan i dag prövas av ÖNH än med de disciplinärenden som prövas av förvaltningsrätten.

Vidare kan det ifrågasättas om det är lämpligt att det, efter en överflyttning, endast kommer att vara möjligt att pröva ett överklagande i en instans. Ett återkallande av antagningen innebär i princip att studenten blir av med sin plats på kursen eller utbildningen, ett beslut som kan påverka den enskilde på ett ingripande sätt. Det kan dock konstateras att ett förfarande med endast en överklagandeinstans har ansetts tillräckligt rättssäkert av både Europadomstolen och Högsta förvaltningsdomstolen och också ansetts uppfylla de krav på en rättvis rättegång som uppställs i artikel 6.1. i Europakonventionen (se vidare följande avsnitt).

Sammanfattningsvis menar vi att övervägande skäl talar för att samtliga överklaganden av ett lärosätes beslut om återkallelse av antagningsbeslut till följd av den sökandes vilseledande eller oriktiga uppgifter bör prövas av ÖNH.

²⁹ 5 kap. 1 § FL.

Överklagandenämnden för högskolan uppfyller kraven på en domstol i artikel 6.1 i Europakonventionen

Vi ser det inte som meningsfullt att mer ingående ta ställning till om återkallelse av antagningsbeslut gäller en civil rättighet eller att spekulera i hur Europadomstolen troligen skulle bedöma frågan. Vi nöjer oss med att åter upprepa den allmänna princip som formulerats av Högsta förvaltningsdomstolen (se avsnitt 6.3.3) som innebär att möjligheten till domstolsprövning av förvaltningsbeslut alltmer har kommit att uppfattas som en viktig rättsstatlig princip och att ett beslut därför ska anses röra civila rättigheter eller skyldigheter om det inte finns klart stöd för en annan bedömning.³⁰ Vi menar vidare att, även om en sådan tvist vid en prövning av Europadomstolen skulle anses falla utanför tillämpningsområdet av artikel 6.1., den prövning som här är aktuell bör uppfylla de grundläggande rätts-säkerhetsgarantier som fastställs i artikel 6.1 i Europakonventionen.

ÖNH har upprättats med stöd av 5 kap. 1 § HL. Av förordningen med instruktioner för nämnden framgår att nämndens ordförande och vise ordförande ska vara eller ha varit ordinarie domare. Av samma förordning och av myndighetsförordningen framgår att ordföranden, vice ordföranden, ledamöterna och ersättare utses av regeringen för en bestämd tid. Med stöd av förvaltningslagens regler har klaganden möjlighet att ta del av och yttra sig över det material som avses ligga till grund för nämndens beslut. Klaganden har också möjlighet att begära muntlig handläggning, och begära företräde för nämnden.

ÖNH är en statlig förvaltningsmyndighet. Det följer av 12 kap. 2 § RF att ingen myndighet, inte heller riksdagen, får bestämma hur en förvaltningsmyndighet ska besluta i ett särskilt fall som rör myndighetsutövning mot en enskild eller som rör tillämpning av lag. ÖNH har således i princip samma självständiga ställning som en domstol (jmf 11 kap. 3 § RF).

När det gäller den omständigheten att ÖNH:s beslut inte går att överklaga kan konstateras att Överklagandenämnden för studiestöd, vars beslut inte heller går att överklaga, av Högsta förvaltningsdomstolen bedömts uppfylla de krav som ställs för att ett prövningsorgan ska anses vara en domstol i den mening som avses i artikel 6.1

³⁰ HFD 2011 ref. 22 och HFD 2016 ref. 49.

Europakonventionen.³¹ Vidare finns det ytterligare praxis på näraliggande områden (Brottsskadenämnden,³² Presstödsnämnden³³ och Resegarantinämnden³⁴) som talar för att också ÖNH uppfyller de högt ställda kraven. Det kan också tilläggas att regeringen i propositionen som föregick införandet av studieavgifter för studenter utanför EU³⁵ gör bedömningen att ÖNH är en sådan domstolsliknande nämnd som får anses vara en domstol i Europakonventionens mening.³⁶

Sammanfattningsvis bedömer vi att ÖNH svarar mot de krav på oavhängighet, opartiskhet och författningsreglering som uppställs genom Europadomstolens praxis och att ÖNH därför kan godtas som ett domstolsliknande organ enligt artikel 6.1. i Europakonventionen. ÖNH är, enligt vår bedömning, en lämplig instans för prövning av samtliga överklaganden av beslut om återkallande av antagning till följd av att sökanden lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter. Att samtliga sådana överklaganden ska prövas av ÖNH bör förtydligas genom en uttrycklig författningsreglering, lämpligen genom tillägg av en ny punkt i 12 kap. 2 § HF.

6.4 Bör lärosätets beslut om återkallande av antagning kunna verkställas omedelbart?

Utredningens bedömning: Det har inte framkommit tillräckliga skäl att föreslå en särskild reglering om möjlighet till omedelbar verkställighet av beslut om återkallande av antagning.

Som konstateras i förra avsnittet kan det, på grund av att beslutet om återkallande överklagas, i vissa fall ta lång tid mellan lärosätets beslut om återkallande av antagning och ett lagakraftvunnet avgörande i frågan. Det kan givetvis väcka berättigad frustration och indignation hos omgivningen att en student som blivit påkommen med att ha antagits genom fusk genom att överklaga beslutet om

³¹ HFD 2015 ref. 6

³² Rolf Gustavsson mot Sverige (1997-07-01).

³³ NJA 2002 s. 288 och RÅ 2004 ref. 122.

³⁴ RÅ 2002 ref. 104.

³⁵ Se förordningen (2010:543) om anmälningsavgift och studieavgift vid universitet och högskolor.

³⁶ Prop. 2009/10:65 s. 26.

återkallelse ska kunna fördröja processen med flit och därmed hinna slutföra utbildningen. I vissa fall rör det sig om först ett överklagande av Universitets- och högskolerådets (UHR) beslut att återkalla högskoleprovsresultat på grund av provfusk och, därefter, lärosätets beslut om återkallelse av antagningen. Även om bestämmelserna om överklagande förtydligas och ändras i syfte att förkorta processen enligt våra förslag i avsnitt 6.3, kan den totala processen komma att ta tid. Att upptäcka fusk vid antagningen i ett tidigt skede och att hitta metoder så att processen att skilja studenten från studieprocessen blir så kort som möjligt är därmed eftersträvänsvärt.

Redan här kan sägas att det inte är självklart att frågeställningarna och problematiken är desamma om det handlar om en process på grund av överklagande av UHR:s återkallelse av högskoleprovsresultat respektive överklagande av ett lärosätes återkallande av ett antagningsbeslut. I det förra fallet kan det ibland handla om en provskrivare som ännu inte har antagits till en sökt utbildning eller har antagits baserat på sitt resultat från högskoleprovet men inte hunnit påbörja studierna. I ett sådant fall skulle det normalt finnas möjligheter att, vid en möjlighet till omedelbar verkställighet av UHR:s beslut att återkalla provresultatet, bereda den i egentlig mening bättre meriterade reserven platsen på utbildningen i stället. Beträffande de återkallelsebeslut som vi behandlar i denna del av vårt arbete handlar det däremot om beslut som ett lärosäte fattar rörande en student som redan antagits och, i normalfallet, hunnit påbörja sina studier. Det är beträffande dessa senare situationer som vi i det följande gör våra överväganden.

Ett sätt att förhindra att studenten hinner få ytterligare högskolepoäng under tiden som ärendet om återkallande av antagning handläggs och avgörs i högre instans efter ett överklagande skulle vara att lärosätet beslutar att återkallelsebeslutet börjar gälla omedelbart, från dagen för lärosätets beslut. Det skulle alltså innebära att studenten fick sluta på utbildningen på en gång, i avvaktan på ett lagakraftvunnet beslut. Vi har övervägt om det vore möjligt och lämpligt med en sådan ordning.

Det finns inte någon särreglering angående verkställighet av högskolors beslut. Det betyder att bestämmelserna om detta i förvaltningslagen är tillämpliga.

6.4.1 Allmänt om verkställighet av beslut enligt förvaltningslagen

Enligt 35 § första stycket FL får ett beslut som får överklagas inom en viss tid verkställas när överklagandetiden har gått ut, om beslutet inte har överklagats. Huvudregeln inom förvaltningsrätten är alltså att ett beslut inte får verkställas förrän det vunnit laga kraft, dvs. när det inte längre kan överklagas till högre instans.

Vissa särskilda undantag från huvudregeln anges i 35 § andra stycket FL.³⁷ Vidare finns i tredje stycket samma paragraf en bestämmelse som medger omedelbar verkställighet efter en intresseavvägning av den beslutsfattande myndigheten i det enskilda fallet. En myndighet får verkställa ett beslut omedelbart om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver det. Med *väsentligt allmänt intresse* avses enligt förarbetena till förvaltningslagen angelägna samhällsintressen som t.ex. upprätthållandet av allmän ordning och säkerhet eller avvärijandet av fara för någons liv eller hälsa, t.ex. i samband med en naturkatastrof, en skogsbrand, en allvarlig olycka eller liknande.³⁸ Med uttrycket *väsentligt enskilt intresse* avses exempelvis enskildas intresse av skydd för betydande egendomsvärden.

Av bestämmelsen framgår dock att det inte är tillräckligt att det finns ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse som kräver att beslutet verkställs omedelbart. Myndigheten ska också först noga överväga om det finns skäl att avvakta med att verkställa beslutet på grund av att beslutet medför mycket ingripande verkningar för någon enskild eller att verkställigheten inte kan återgå om ett överklagande av beslutet leder till att det upphävs. Skäl att avvakta med verkställigheten kan också föreligga p.g.a. någon annan omständighet.

I speciallagstiftning finns många exempel på att ett för den enskilde ingripande beslut får verkställas trots att det vunnit laga kraft, t.ex. när det handlar om tvångsomhändertagande av barn, körkortsingripanden m.m. Det rör sig då som regel om starka och angelägna skäl som motiverar att ett beslut ska gälla trots eventuellt överklagande. På ett näraliggande område, nämligen disciplinärenden

³⁷ Ett beslut får alltid verkställas omedelbart om det gäller anställning av någon, gäller endast tillfälligt eller kretsen av dem som har rätt att överklaga är så vid eller obestämd att det inte går att avgöra när överklagandetiden går ut.

³⁸ Prop. 2016/17:180 s. 326 f.

mot studenter som t.ex. fuskat under utbildningen eller stört undervisningsverksamheten, gäller dock att rektor interimistiskt kan stänga av en student från verksamheten vid lärosätet³⁹ och att en disciplinnämnds beslut om avstängning viss tid som huvudregel är omedelbart verkställbart.⁴⁰

6.4.2 Beslut om återkallande av antagning bör inte börja gälla omedelbart

Frågan är alltså om det behövs eller bör införas en särreglering i förhållande till 35 § FL om att beslut om återkallelse av antagning får verkställas omedelbart och i vidare mån än vad som följer av 35 § FL. Utifrån regleringen i 35 § FL och dess förarbeten gör vi följande överväganden.

Den inledande frågan är om det finns ett sådant väsentligt allmänt eller enskilt intresse som kräver att beslut om återkallande av antagningsbeslut verkställs direkt. Det skulle kunna argumenteras för att det är fråga om upprätthållande av allmän ordning, och därmed ett väsentligt allmänt intresse, att motverka företeelsen att personer lämnar vilseledande eller felaktiga uppgifter vid antagningen, och därmed oriktigt får en plats på en kurs eller ett utbildningsprogram som egentligen skulle ha tillfallit någon annan. Att personen får sluta på kursen eller utbildningsprogrammet omedelbart skulle vara en avskräckande följd och därmed bidra till att ”potentiella fuskare” avhåller sig från fusk vid antagningen. Det skulle också kunna anföras att det är av väsentlig betydelse för enskildas intresse, av rättviseskäl men också, på längre sikt, av ekonomiska skäl, att inte de som fuskat vid antagningen går före och tar studieplatser från de som inte fuskat. För att avskräcka från fusk vid antagningen skulle det ur detta perspektiv vara motiverat med snabba och ingripande följder för den student som misstänks ha lämnat felaktiga eller vilseledande uppgifter vid antagningen och därmed felaktigt antagits till och påbörjat en kurs eller ett utbildningsprogram.

Samtidigt bör, som framgår av 35 § tredje stycket FL, beaktas om det finns skäl att avvakta med verkställighet på grund av att beslutet medför mycket ingripande verkningar för någon enskild eller att verkställigheten inte kan återgå om ett överklagande av beslutet

³⁹ 10 kap. 14 § HF.

⁴⁰ 10 kap. 12 § HF.

leder till att det upphävs. Konsekvenserna kan bli långtgående för studenten om ett antagningsbeslut återkallas och verkställs omedelbart. Studenten förlorar då sin plats på kursen eller utbildningsprogrammet på en gång. Han eller hon förlorar då inte bara sin sysselsättning, utan även rätten till studiemedel och i vissa fall bostad. Om studenten överklagar beslutet om återkallelse kan det vidare uppstå en period av ovisshet om beslutet kommer att stå sig i högre instans och hur lång tid processen i överinstansen eller, i vissa fall, överinstanserna kommer att ta.

Av praxis och doktrin framgår att man bör vara försiktig med omedelbar verkställighet av beslut i de fall ett överklagande riskerar att bli illusoriskt.⁴¹ Det kan konstateras att följderna kan bli ingripande för studenten om ett antagningsbeslut återkallas och verkställs omedelbart och det efter överklagande visar sig att beslutet om återkallande var felaktigt.

Vi konstaterar alltså att 35 § FL inte kan åberopas för att verkställa återkallelsebeslut innan de vunnit laga kraft. Det är också vår bedömning att även om argumenten att det inte bör löna sig att fuska samt att fusk vid antagningen bör få konsekvenser som kan avskräcka talar för omedelbar verkställighet, så är ett beslut om återkallande av antagning av så pass ingripande karaktär att en särreglerad möjlighet till omedelbar verkställighet av återkallandebeslutet inte framstår som tillräckligt motiverad. Det finns till och med risk för att möjligheten att överklaga i praktiken enbart skulle bli en formalitet. Starka rättssäkerhetsskäl talar därför mot att beslut om återkallelse av antagningsbeslut ska kunna verkställas omedelbart. Vi föreslår därför inte någon särreglering.

Tillfällig avstängning

Det har sent under utredningsarbetet anförts att det är relevant att göra jämförelser med de regler som gäller för disciplinärenden mot studenter som t.ex. fuskat under utbildningen eller stört undervisningsverksamheten. Som framgår av det föregående finns det i sådana fall möjlighet att stänga av studenten interimistiskt och en disciplinnämnds beslut om avstängning under viss tid är som huvud-

⁴¹ JO 5195-2010 och Warnling-Nerep, Wiweka, En introduktion till förvaltningsrätten, 12e upplagan, 2018, s. 77 f.

regel omedelbart verkställbart. En avgörande skillnad i jämförelse med nu aktuella fall är att avstängning enligt 10 kap. 2 § HF gäller för en begränsad tid (som längst sex månader) och att studenten behåller sin plats på utbildningen och kan återuppta den efter avstängningsperioden. Ett återkallande av ett antagningsbeslut är definitivt, och större försiktighet bör därför iaktas inför att införa regler om omedelbar verkställighet i sådana fall.

Ett tänkbart alternativ är att i stället införa en möjlighet till tillfällig avstängning från utbildningen, under tiden frågan om återkallande av antagningen prövas. Möjligheten till avstängning skulle kunna begränsas till fall då det finns särskilda skäl, exempelvis då det finns ett lagakraftvunnet beslut om återkallelse av högskoleprovresultat som ligger till grund för antagningen eller en lagakraftvunnen dom om brukande av falsk urkund vid antagningen. En ytterligare situation skulle exempelvis kunna vara fall då den felaktiga antagningen upptäcks redan innan t.ex. ett utbildningsprogram påbörjats då en möjlighet till avstängning skulle kunna innebära att den som utreds för fusk får avvakta med att börja och en reserv, som blivit förbigången av den eventuella fuskaren, får platsen i stället.

En möjlighet med tillfällig avstängning skulle alltså vara ett sätt att förhindra att "fuskare" hinner få ytterligare högskolepoäng under tiden som ärendet om återkallelse av antagningen pågår. I vissa fall skulle det också kunna innebära att den reserv som blivit förbigången på grund av fusk faktiskt kan få den plats han eller hon egentligen skulle ha fått. Det är dock svårt att få någon uppfattning om i hur många fall det i praktiken skulle kunna ske en sådan omfördelning av platser. Vidare är det svårt att, inom den tid som står till vårt förfogande, göra en tillräcklig analys av följderna av en möjlighet att tillfälligt stänga av en student. Vi stannar därför vid att inte föreslå någon sådan lösning. I de troligtvis enstaka fall det uppkommer en sådan situation, där fusk vid antagningen upptäcks redan innan studenten har påbörjat en kurs eller utbildningsprogram och det finns en praktisk möjlighet att ta in en reserv i stället, borde det kunna lösas, menar vi, redan inom den befintliga regleringen genom kommunikation mellan ÖNH och lärosätet och ett "överintag" av reserven.

6.5 Ett stopp för möjligheten att få examensbevis?

Vår bedömning: Det finns inte förutsättningar att nu föreslå en möjlighet för lärosätena att neka en student ett examensbevis i de fall beslutet om antagning avseende det utbildningsprogram som examensbeviset avser återkallats eller ärende om återkallande pågår.

Vi har i kapitel 5 lyft fram att det finns beaktansvärda skäl som talar både för och emot att också återkalla betyg och tagna högskolepoäng när en högskola beslutat att återkalla en antagning av en student, som redan påbörjat utbildningen, därför att denne lämnat oriktiga uppgifter eller annars vilselett vid antagningen. Efter en avvägning har vi kommit fram till att det inte finns tillräckligt starka skäl för att återkalla betygsbeslut. En återkallelse i en sådan situation skulle innebära ett återtåg av något studenten redan fått som ett bevis på faktiskt uppvisad prestation när betygsbeslutet meddelades och något direkt orsakssamband med vilseledandet i antagningsärendet finns inte.

En tanke som kommit upp i utredningsarbetet är om det vore lämpligt och möjligt att, som ett alternativ till att återkalla betyg, införa en möjlighet för ett universitet eller en högskola att inte utfärda examensbevis i de fall antagningen avseende det aktuella utbildningsprogrammet återkallats på grund av studentens vilseledande eller det pågår ett sådant ärende om återkallelse. Av orsak som förklaras nedan lämnar vi inget förslag i denna fråga men presenterar den som en idéskiss.

En möjlighet att "hålla inne" ett examensbevis, så länge det pågår ett ärende om återkallelse om antagningen eller om det finns ett lagakraftvunnet beslut om återkallelse, skulle innebära en tydlig markering att fusk vid antagningen inte är acceptabelt och får betydande konsekvenser. Det bör i sin tur ha viss avskräckande effekt på "potentiella fuskare". Den som fuskar måste alltså i sådana fall vara beredd på att gå en hel utbildning och därefter eventuellt nekas examensbevis.

Fusk vid antagningen kan ibland upptäckas först ganska lång tid efter det att antagningen skedde och studenten hunnit en bit in i utbildningen. Som tidigare framgått blir studenten som regel inte av med sin plats omedelbart vid en återkallelse av antagningen vilket på

många sätt är problematiskt, något som vi utvecklat ovan. Risken att i slutändan inte kunna få ut ett examensbevis skulle då kunna bli ett incitament att inte genom ett i sak lönlöst överklagande avsiktligt förhålla processen för att hinna gå klart utbildningen.

Flera av de skäl som talar mot återkallande av betygsbeslut gäller även möjligheten att inte utfärda examensbevis. På samma sätt som när det gäller betygsfrågan har studenten genomfört de kurser som ingår i examen och klarat det som krävts för godkänt betyg. Något direkt orsakssamband mellan fusket vid antagningen och ansökan om examensbevis finns inte. Det finns enligt nuvarande reglering ingen grund för att i sådana fall neka studenten ett examensbevis. Det kan även ifrågasättas om det är en proportionerlig åtgärd. Studenten kan ha genomfört utbildningen utan anmärkning och förvärvat sina kunskaper och färdigheter på ett ärligt sätt.

Fusk är dock oacceptabelt och det finns anledning till en skarp markering av detta och att försöka ta till åtgärder som innebär att den som fuskar inte får något utbyte av fusket. "Fuskarens" beteende har också drabbat en annan enskild sökande till exempelvis ett attraktivt utbildningsprogram vilket också måste beaktas.

Det finns en fundamental skillnad mellan avslag på examensbevis och återtagande av betyg, som vi i kap. 5 funnit olämpligt. Återkallelse av betyg handlar om att ta ifrån studenten något som denne redan fått och som baserar sig på faktiskt uppvisad prestation. Ett stopp för möjligheten att få examensbevis handlar om att framgent inte ge studenten något som denne räknade med att ha rätt att skaffa sig när hen fuskade sig in på utbildningen. Tagna högskolepoäng och betyg på genomgångna kurser skulle studenten således få behålla och studenten skulle kunna få ut kursbevis över dessa.

Flera skäl kan alltså sägas tala för att det är motiverat att göra det möjligt för ett lärosäte att neka studenten ett examensbevis över en utbildning som studenten har fuskat sig in på, om det pågår ett ärende om återkallelse av antagningen till utbildningen eller ett lagakraftvunnet beslut om återkallelse föreligger.

En skiss på bestämmelse

I högskolelagen och högskoleförordningen finns bestämmelser om tillstånd att utfärda examen.⁴² Närmare bestämmelser om vilka examina som får avläggas och vilka krav som ska uppfyllas för respektive examen (examensbeskrivning) finns i bilaga 2 till högskoleförordningen. Enligt 6 kap. 9 § HF ska en student som uppfyller fordringarna för en examen på begäran få examensbevis av lärosätet. Lärosätet ska i sådana fall alltså göra en prövning av om studenten uppfyller de krav som anges i examensbeskrivningen, och om kraven är uppfyllda utfärda ett examensbevis. Möjligheten att neka studenten begärt examensbevis skulle kunna införas som ett tillägg i 6 kap. 9 § HF, exempelvis enligt följande.

En student som uppfyller fordringarna för en examen ska på begäran få examensbevis av högskolan. *En begäran om examensbevis får avslås om beslutet om antagning till det utbildningsprogram som examen avser återkallats eller ett ärende om sådan återkallelse pågår.*

En avgränsning av en sådan bestämmelse skulle kunna vara att det handlar om fusk vid antagning till ett utbildningsprogram, inte till enstaka kurser. Den typ av "avsiktligt förhalande" för att hinna gå klart en utbildning som beskrivs i det föregående är ju bara meningsfull vid längre utbildningar. Att på så sätt "hänga sig kvar på" en utbildning för att slutföra den, och därmed kunna dra nytta av en utbildning man egentligen inte har rätt till, framstår troligtvis som ännu mer stötande i de fall det rör sig om en längre, attraktiv utbildning. Det är också troligt att problemet med fusk vid antagningen är starkt koncentrerat till de eftertraktade utbildningsprogrammen med högt söktryck, och inte till den typ av examen som består av fristående kurser som studenten själv kombinerat ihop. Den skissade bestämmelsen omfattar vidare inte kursbevis, som avser en godkänd kurs, utan endast examensbevis.

Den omedelbara följden av och syftet med att neka studenten examensbevis om antagningsbeslutet återkallas skulle alltså vara att genomgångna kurser, poäng och betyg skulle kvarstå, men i praktiken bli klart mindre värda för studenten. De skulle inte kunna ligga till grund för en examen på det program som den återkallade antagningen avser. Om studenten på nytt tar sig in på utbildningen på

⁴² 1 kap. 11–13 §§ HL och 6 kap. 5 a–f §§ HF.

ärligt sätt skulle de dock få betydelse igen, genom reglerna om tillgodoräknande. Ordningen skulle inte heller leda till konsekvenser för framtida studiemedel på det sätt som återkallande av betygsbeslut skulle göra. Det skulle i praktiken innebära att studenten, i de fall beslutet om antagning återkallats, för att få ut sin examen måste söka in till och antas till den aktuella utbildningen igen, utan fusk. Så är i alla fall tanken med den skissade bestämmelsen.

Konsekvenser måste analyseras mer noggrant

Förhållandena mellan högskoleförordningens bestämmelser om examina, utbildningsprogram och tillgodoräknande av utbildning m.m. är komplexa.

En faktor i sammanhanget är att förutsättningarna för examina, även yrkesexamina, inte är knutna till att studenten gått ett visst utbildningsprogram. En student har inte rätt till ett examensbevis för att han eller hon blivit antagen till ett program utan för att studenten uppfyller examensbeskrivningens krav. Dessa kan i princip ha förvärvats på fristående kurser. Det finns t.ex. inget formellt krav i examensbeskrivningen för en läkarexamen att studenten gått läkarprogrammet. En läkarexamen skulle alltså i princip kunna baseras på fristående kurser (dock är flertalet nödvändiga kurser inte öppna för den som läser fristående kurs). Det finns inte heller någon möjlighet för ett lärosäte att avslå en ansökan om tillgodoräknande med hänvisning till att studenten inte är antagen till den aktuella utbildningen.⁴³ Man kan mot denna bakgrund fråga sig vad som skulle gälla om en färdig läkarstuderande, som fått sin antagning till läkarprogrammet vid ett lärosäte återkallad innan examensbevis på läkarexamen utfärdats, söker in på lärarutbildningen på ett annat universitet, som har läkarprogram, och där ansöker om tillgodoräknande av sina genomgångna kurser och examensbevis för läkarexamen på det nya universitetet.

Den som hunnit gå klart hela sin utbildning men inte får ut sitt examensbevis på grund av att beslutet om antagning har återkallats, skulle alltså kunna söka in och antas till en kurs eller ett utbildningsprogram som det är lätt att komma in på och därefter begära

⁴³ Jfr ÖNH:s beslut 2018-08-31 (reg.nr 243-433-18) och ÖNH:s beslut 2019-01-18 (reg.nr 241-1312-18).

tillgodoräknande av utbildningen enligt 6 kap. 6–8 §§ HF. Den som hunnit gå klart en del av ett längre utbildningsprogram kan vidare ansöka om en annan examen än den som ursprungligen avsågs, på de kurser som han eller hon genomfört. Det kan inte uteslutas att en student på läkarprogrammet eller juristprogrammet, vars antagning återkallats under utbildningen, i vissa fall kan ta en generell examen, t.ex. en kandidatexamen, på grundval av sina genomförda kurser.

Det finns en mängd olika scenarier av dessa slag som kan uppmålas när det ska bedömas vilka konsekvenser – avsiktliga eller oavsiktliga – som i praktiken skulle kunna uppstå vid en möjlighet att stoppa examen för den mot vilken ett ärende om återkallelse pågår eller där det finns ett återkallelsebeslut som kan verkställas. Vi har inom ramen för vårt uppdrag inte haft möjlighet att göra de grundliga analyser som krävs i dessa avseenden. Därför har vi inte gått vidare med frågan i en närmare bedömning om ett stopp för möjligheten att få examensbevis vore en praktiskt möjlig, lämplig och proportionerlig åtgärd. Vi anser dock att frågan förtjänar en närmare analys.

7 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

7.1 Ikraftträdande

Utredningens förslag: Bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 januari 2021.

De föreslagna bestämmelserna är främst motiverade av rättssäkerhetsskäl. Förslaget om ändrad ordning för överklagande av återkallelsebeslut har också till syfte att, med bibehållen rättssäkerhet, förkorta tiden fram till ett lagakraftvunnet beslut i sådana ärenden. De föreslagna bestämmelserna bör därför träda i kraft så snart som möjligt. Mot bakgrund av ÖNH:s nuvarande verksamhet och ärendetyper bedömer vi att ändring av överklagandeinstans inte kräver några särskilda utbildningsinsatser eller extra omställningstid för de som är berörda av förändringarna. Enligt vår bedömning kräver inte heller övriga förslag några särskilda förberedelser. Med hänsyn till den tid som kan beräknas att gå åt för remissförfarandet och beredningen inom Regeringskansliet bör de nya bestämmelserna kunna träda i kraft den 1 januari 2021.

7.2 Övergångsbestämmelser

Utredningens förslag: En övergångsbestämmelse införs med innebörden att äldre föreskrifter fortfarande ska gälla för överklagande av beslut om återkallande av antagning som har meddelats före ikraftträdandet.

Utredningens bedömning: I övrigt behövs inte några särskilda övergångsbestämmelser.

Enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer gäller att de föreskrifter som är i kraft när prövningen hos en myndighet eller förvaltningsdomstol sker som huvudregel ska tillämpas.¹ Det gäller både i fråga om förfarandet och prövningen i sak. Denna huvudregel gäller även om ett överklagat beslut har fattats före ikraftträdandet. Undantag kan dock följa av övergångsbestämmelser eller motiven till lagstiftningen.

Vi föreslår att ÖNH ska pröva överklaganden av ett lärosätes beslut om återkallelse av antagning som fattas med åberopande av att sökanden lämnat oriktiga eller felaktiga uppgifter. Enligt vår bedömning är det lämpligt att de återkallelsebeslut som fattas av ett lärosäte överklagas enligt de regler som gällde när beslutet fattades. För att det ska bli tydligt att äldre föreskrifter om överklagande ska tillämpas vid överklagande av beslut som meddelas före ikraftträdandet bör en övergångsbestämmelse införas.

I övrigt bedömer vi att det inte behövs några övergångsbestämmelser med anledning av de förslag som lämnas.

¹ RÅ 1988 ref. 132 och RÅ 1996 ref. 57.

8 Konsekvenser

8.1 Inledning

En utredning ska enligt kommittéförordningen (1998:1474) redovisa vilka kostnadsmässiga och andra konsekvenser som förslagen i ett betänkande kan få i olika avseenden. När det gäller utredningens huvudfråga föreslår vi att det i högskoleförordningen anges att betyg kvarstår även om ett antagningsbeslut till en utbildning återkallas på grund av att beslutet blivit felaktigt till följd av att sökanden lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter. Vi föreslår också att ett ärende om återkallelse av antagning inte ska få inledas efter det att lärosätet utfärdat examensbevis över utbildningen. Slutligen föreslår vi att Överklagandenämnden för högskolan, ÖNH, ska pröva samtliga överklaganden av ett universitets eller en högskolas beslut om återkallelse av antagning till utbildning på grundnivå eller avancerad nivå som fattats med åberopande av att antagningen blivit felaktigt till följd av att sökanden lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter.

8.2 Konsekvenser för enskilda

En uttrycklig reglering i högskoleförordningen av huruvida beslut om betyg kan återkallas skapar en ökad tydlighet och borgar för att lika fall kommer att behandlas på samma sätt, oavsett vid vilket lärosäte frågan uppkommer. Vidare kan ett förtydligande av överklagandereglererna samt att samtliga överklaganden ska prövas av ÖNH antas leda till att den totala tiden fram till ett lagakraftvunnet beslut blir kortare, vilket normalt torde vara en fördel.

Det bör framföras att det genom vårt förslag också blir tydligare för den enskilde att följderna av fusk vid antagningen faktiskt kan bli att antagningsbeslutet återkallas, och att detta kan ske ända fram till dess lärosätet utfärdat examensbevis. En återkallelse av antagningen

är en ingripande åtgärd, särskilt om den enskilde har hunnit gå en längre tid på en utbildning. Ett förtydligande av att möjligheten att återkalla antagningen gäller under hela utbildningen kan därför antas vara i någon mån avskräckande för den som överväger att "fuska" sig in på en utbildning.

När det gäller konsekvenser för andra enskilda än själva "fuska-ren" kan det här föras fram att det, när en student utreds för fusk vid antagningen, kan uppstå misstänksamhet bland kurskamrater till den som utreds och oro inom utbildningen. Vårt förslag om överklagandeinstans kan antas leda till att förkorta handläggningstiden fram till ett lagakraftvunnet beslut, vilket i sin tur kan minska tiden av oro och risken för sådana "slitningar" inom utbildningen som en utdragen process kan leda till.

Som vi anför i avsnitt 6.1.2 riskerar en uttrycklig reglering av att betyg ska kvarstå vid återkallande av antagningsbeslut att sända en oönskad signal till berörda och till allmänheten om att samhället "skyddar" fuskaren mot vissa konsekvenser. Man kan emellertid också se det som att man, genom en särskild reglering, lyfter fram frågan och gör det tydligt att fusk vid antagningen inte är acceptabelt och bör kunna resultera i återkallande av antagningen.

8.3 Konsekvenser för myndigheter

8.3.1 Statliga universitet och högskolor

Lärosätena tycks ha nått en gemensam praxis i fråga om återkallande av betygsbeslut. Vårt förslag i denna del torde inte medföra krav på ändring av lärosätenas nuvarande rutiner. Vi bedömer alltså att förslaget inte kommer att få några större konsekvenser för universitet och högskolor.

När det gäller frågan om förtydligande av reglerna om överklagande kan det konstateras att det hittills har varit oklart huruvida beslut om återkallande av antagningen till följd av att den enskilde lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter över huvud taget kan överklagas. Ett förtydligande när det gäller reglerna om överklagande kan antas leda till att handläggningen av denna typ av ärenden för-enklas. Enkelt uttryckt kan alltså arbetstid som tidigare använts för att ta ställning i frågan om överklagande i stället läggas på att utreda och

fatta beslut i själva sakfrågan. Våra förslag kan därför antas leda till ett mer effektivt utnyttjande av resurser hos universitet och högskolor.

8.3.2 Överklagandenämnden för högskolan

ÖNH prövar i dag överklaganden av återkallelse av ett antagningsbeslut i de fall frågan är om den enskilde vilselett angående den behörighet som krävs för att antas på en viss kurs eller utbildningsprogram. Vårt förslag innebär att samtliga ärenden om överklagande av beslut om återkallelse till följd av att den enskilde misstänks ha lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter vid antagningen ska prövas av nämnden. Förslaget kommer alltså leda till ett ökat antal ärenden hos ÖNH.

Vi har försökt att klargöra hur många ytterligare ärenden det kan komma att röra sig om per år. Det är svårt att få fram en exakt siffra på hur många ärenden det har varit fråga om under senare år, eftersom beslut om återkallande av antagning fattas av varje lärosäte för sig. Av de svar vi fått in från universitet och högskolor kan utläsas att det, hos ett fåtal lärosäten, har rört sig om några enstaka ärenden per år, med en ökning under det senaste året på grund av fler avslöjanden om fusk på högskoleprovet och återkallande av högskoleprovsresultat som en följd av det (se kap. 4). Det är dock svårt att dra några säkra slutsatser utifrån dessa svar, eftersom vi inte har underlag från samtliga lärosäten.

När det gäller återkallelse av antagningsbeslut på grund av fusk på högskoleprovet kan i vart fall följande konstateras.

UHR har hittills återkallat resultat på högskoleprovet för 143 provdeltagare.¹ Ekobrottsmyndigheten gjorde 2018 ett tillslag mot en s.k. ”fuskliga”, och detta avslöjande ledde till ovanligt många återkallande av högskoleprovsresultat under 2019. När det gäller hur många högskoleprovsresultat som återkallats för respektive år ser statistiken ut på följande sätt:

- Februari 2016: nio provdeltagare
- December 2018: tolv provdeltagare från hösten 2016
- Februari 2019: 13 provdeltagare från våren och hösten 2017

¹ Information från UHR 2019-10-08.

- April 2019: 40 provdeltagare från våren 2017
- 3 juni 2019: 32 provdeltagare (2 från våren 2017, 30 från hösten 2017)
- 19 juni 2019: 37 provdeltagare från våren 2018.

Med utgångspunkten att tillslaget var en engångsföreteelse, och på basis av uppgifterna från tidigare år, uppskattar UHR antalet återtagna provresultat till ungefär tio per år.

Uppgifterna ovan rör alltså återkallande av resultat för högskoleprovet, som i sin tur kan leda till återkallande av antagningsbeslut. Ett beslut om återkallande av resultat från högskoleprovet behöver dock inte alltid betyda återkallande av antagningsbeslut och än mindre överklagande av ett sådant beslut.

Som framgår av det föregående föreligger flera osäkerhetsfaktorer vid bedömningen av hur många ytterligare ärenden det kan röra sig om för ÖNH. Vidare kan det konstateras att det är svårt att i detta fall göra några säkra antaganden om hur utvecklingen kommer se ut framöver. Som ovan nämns beror de senaste årets ökade antal återkallande högskoleprovsresultat på ett tillslag mot en enskild liga. Det är möjligt att metoderna att avslöja de som fuskat vid högskoleprovet och andra som använder falska eller manipulerade betyg eller andra falska meriter vid antagningen kommer att förbättras de närmaste åren och att antalet ärenden om återkallande av antagning, och därmed också överklagandena av sådana ärenden, kommer att öka. Utvecklingen kan dock även gå åt motsatt håll, dvs. att fusket minskar eller att "fusket" förbättras så pass mycket att de blir svårare att avslöja, vilket i sin tur leder till färre ärenden.

En uppgift som är av relevans vid bedömningen av ÖNH:s eventuellt ökade arbetsbörda är att nämnden i dag behandlar cirka 1 300 ärenden på ett år. Det stora flertalet av ärendena rör antagning till högskolan.² Om man grovt räknat utgår från att vårt förslag kommer att leda till 30 ytterligare ärenden per år för nämnden, innebär det inte en stor procentuell ökning av antalet ärenden. Vidare kan konstateras att nämnden redan i dag hanterar ärenden av liknande slag, vilket innebär att de "nya" ärendena förmodligen inte kommer kräva extra resurser i förhållande till de ärenden som nämnden redan handlägger. Sammanfattningsvis bedömer vi att den eventuella ökning av antalet

² /www.onh.se/om-namnden.html 2019-10-23

ärenden hos ÖNH som vårt förslag kan innebära kan hanteras inom nuvarande ramar för nämndens verksamhet.

Det bör tilläggas att vårt förslag inte torde innebära en större ökning av det totala antalet ärenden, och att det därmed inte heller ökade kostnader för samhället i stort. Förvaltningsrätterna tar redan i dag emot överklaganden av beslut om återkallande av antagning, och måste således ta ställning till om ett sådant ärende kan överklagas eller inte samt vilken instans som i så fall är behörig. Tvärtom, menar vi, borde förslaget om att förtydliga bestämmelserna om överklagande innebära att det allmännas resurser kan sparas in då varje förvaltningsrätt för sig inte behöver pröva frågan om överklaganderätt. Vidare kan den omständigheten att samma typ av ärenden samlas hos en och samma myndighet antas leda till en enhetlig praxis, vilket i förlängningen skulle kunna innebära färre antal överklaganden.

8.4 Enskilda utbildningsanordnare

Våra förslag föreslås inte gälla för enskilda utbildningsanordnare. Dessa aktörer följer emellertid i de flesta fall de författningar och riktlinjer som gäller för de statliga lärosätena. Förslagen kan alltså innebära stöd för enskilda utbildningsanordnare vid handläggning av frågor om återkallande av antagning och betyg.

8.5 Konsekvenser för brottsligheten och brottsförebyggande arbete

Det brott som skulle kunna bli aktuellt om någon använder sig av förfalskade betyg eller andra meriter vid antagning till en kurs eller ett utbildningsprogram och antas på grundval av dessa är brukande av falsk urkund enligt 14 kap. 1 och 10 §§ BrB (se vidare i avsnitt 5.4.5). Våra förslag syftar till att förtydliga vad som kan bli följden för den som felaktigt får en plats på en kurs eller ett utbildningsprogram genom att lämna oriktiga eller vilseledande uppgifter. Det är möjligt att förslagen har viss avskräckande effekt, eftersom de gör det klart för en potentiell "fuskare" att ett sådant vilseledande kan leda till att man förlorar sin plats på utbildningen och att detta kan ske även efter en lång tid på en utbildning. Detta bör gälla särskilt om reglerna för överklagande förtydligas och ändras och det därmed blir svårare att

genom ett överklagande fördröja processen och på så sätt hinna gå klart utbildningen. Sammanfattningsvis borde förslagen således minska benägenheten att använda en falsk urkund, t.ex. ett förfalskat betyg, vid antagningen.

8.6 Övriga konsekvenser

Utredningen bedömer att förslagen inte innebär några konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män, för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen eller några andra konsekvenser av det slag som anges i 14 och 15 §§ kommittéförordningen.

Kommittédirektiv 2018:91

Åtgärder för att förhindra fusk vid högskoleprovet

Beslut vid regeringssammanträde den 23 augusti 2018.

Sammanfattning

En särskild utredare ska bedöma om vissa åtgärder bör vidtas i syfte att förhindra fusk vid högskoleprovet. Utredaren ska bl.a.

- ta ställning till huruvida ett krav på kroppsvisitation vid högskoleprovet i syfte att förhindra användningen av otillåtna hjälpmedel kan utgöra en godtagbar begränsning av regeringsformens skydd mot kroppsvisitation,
- bedöma vid hur stor andel av provlokalerna som kroppsvisitation vid högskoleprov i så fall bör genomföras,
- ta ställning till vem som ska genomföra kroppsvisitation,
- ta ställning till om uppgifter i Universitets- och högskolerådets beslut om på vilka platser kroppsvisitation ska utföras ska kunna omfattas av sekretess för att dessa platser inte ska bli kända i förväg,
- ta ställning till om sekretess bör gälla för sådan uppgift i anmälan om fusk vid högskoleprovet som kan leda till att den som har lämnat anmälan kan identifieras, och
- föreslå nödvändiga författningsändringar.

Utredaren får även föreslå andra åtgärder som syftar till att förhindra fusk vid högskoleprovet. Om utredaren finner att det inte är godtagbart med ett krav på kroppsvisitation ska utredaren föreslå andra åtgärder som bedöms ha god effekt i arbetet med att motverka fusk.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2019.

Fusk vid högskoleprovet

Högskoleprovet är ett viktigt urvalsinstrument

Högskoleprovet fyller i dag en viktig samhällsfunktion såsom urvalsinstrument vid tillträde till högskoleutbildning. Om inte alla behöriga sökande till en högskoleutbildning kan tas emot ska urval göras bland de sökande. Huvudregeln är att minst en tredjedel av platserna ska fördelas på grundval av betyg, minst en tredjedel på grundval av resultat från högskoleprovet och högst en tredjedel på grundval av urvalsgrunder som en högskola själv inom vissa ramar får bestämma. Närmare bestämmelser om högskoleprovet finns i högskoleförordningen och i föreskrifter som meddelas av Universitets- och högskolerådet (UHR). UHR ansvarar för att provet tas fram och beslutar om resultat på provet. Provet genomförs av de högskolor som ska använda provet som urvalsinstrument. Provet kan även genomföras av UHR (4 kap. 3 § högskolelagen [1992:1434], 7 kap. 13 och 20–22 §§ högskoleförordningen [1993:100] och UHRFS 2015:3 om högskoleprovet).

Inför provomgången våren 2018 var mer än 76 000 personer anmälda till provet, varav 63 000 personer sedan deltog i provet. Provet genomfördes av 21 universitet och högskolor på 120 orter i Sverige. Därtill genomförde UHR provet på sju orter utomlands. Totalt genomfördes provet i cirka 2 900 provlokaler. Själva genomförandet av högskoleprovet är alltså en omfattande verksamhet och provresultatet har en central betydelse för många personer när det gäller möjligheten att påbörja högskoleutbildning.

Det har under senare år uppdagats att det förekommer organiserat fusk vid högskoleprovet. Enligt uppgifter i media, t.ex. i Sveriges Televisions program Dold, förses de provdeltagare som ska fuska med modifierade mobiltelefoner och trådlösa hörsnäckor. De som organiserar fusket skaffar sig på något vis tillgång till provet och läser sedan upp de rätta svaren för de fuskande provdeltagarna. Metoden

är mycket svår att upptäcka under pågående prov och det är i dag inte möjligt att kontrollera om provdeltagare har med sig t.ex. en dold mobiltelefon in i provlokalen. Detta eftersom UHR och de högskolor som arrangerar provet enligt gällande rätt inte genom kroppsvisitation får eftersöka eventuella otillåtna hjälpmedel (jfr 2 kap. 6, 20 och 21 §§ regeringsformen).

Regeringen har vidtagit åtgärder för att stävja fusk vid högskoleprovet

Den som skriver högskoleprovet får enligt UHR:s föreskrifter använda blyertspenna, radergummi, överstrykningspenna och rak linjal. Inget hjälpmedel får vara sådant att det kan lagra, innehålla eller inhämta information. Provdeltagarna ska placera väskor och andra personliga tillhörigheter på anvisad plats. Mobiltelefon och annan otillåten teknisk utrustning ska vara avstängd under provet och förvaras på anvisad plats.

Den som inte följer UHR:s föreskrifter får, efter beslut av UHR, inget resultat på provet i sin helhet eller på en eller flera provdelar. Regeringen bemyndigade år 2016 UHR att fatta beslut om avstängning från provet under två år för den som genom användning av otillåtna hjälpmedel eller på annat sätt försöker vilseleda vid provet. UHR bemyndigades vidare att meddela ytterligare föreskrifter om provet. Med stöd av bemyndigandet har UHR fr.o.m. provtillfället hösten 2016 infört krav på att provdeltagare ska lämna en försäkran om att de inte har använt otillåtna hjälpmedel eller på annat sätt har försökt att vilseleda vid provet. Om en provdeltagare i strid med sin försäkran ändå har vilselett och lämnat osann uppgift vid provet kan denne ha gjort sig skyldig till brottet osann försäkran (15 kap. 10 § brottsbalken). Även den som främjar brottet utan att själv ha utfört gärningen kan under vissa omständigheter dömas för medhjälp till osann försäkran.

UHR har även vidtagit åtgärder som avser provens utformning och som bl.a. innebär att en provdel byts ut. Om en deltagare som har haft en hög andel rätta svar på de provdelar som inte har bytts ut samtidigt har en mycket låg andel rätta svar på den del som bytts ut, kan detta tillsammans med andra omständigheter indikera att han eller hon har fuskat. Flera personer har blivit avstängda från provet och UHR har gjort ett stort antal polisanmälningar avseende osann

försäkran. En person som lämnat en osann uppgift vid högskoleprovet dömdes av Svea hovrätt i början av 2018 för osann försäkran till dagsböter. Domen har fått laga kraft (Svea hovrätts dom den 2 februari 2018 i mål nr B 4502-17). Vänersborgs tingsrätt dömde i maj 2018 två personer för osann försäkran vid högskoleprovet till dagsböter (Vänersborgs tingsrätts dom den 5 maj 2018 i mål nr B 3330-17). Även denna dom har fått laga kraft. Vidare gjorde Ekobrottsmyndigheten våren 2018 ett tillslag mot ett antal personer som misstänktes ha organiserat fusk på högskoleprovet. Flera av dessa häktades som misstänkta för bl.a. medhjälp till grov osann försäkran. Brottsmisstankarna är ännu inte prövade i domstol.

Fler åtgärder är nödvändiga för att stoppa fusk

Risken att dömas för brott har inte räckt för att stoppa det organiserade fusket. Det visas genom att Ekobrottsmyndigheten kunde göra ett omfattande tillslag vid provomgången som ägde rum efter att åklagare hade börjat väcka åtal för osann försäkran för fusk på högskoleprovet. Fusket fortsätter alltså att vara ett allvarligt hot mot högskoleprovets legitimitet som urvalsinstrument till högskoleutbildning. Det faktum att personer genom fusk på högskoleprovet kan ha fått tillträde till attraktiva utbildningar, och därmed även yrken, hotar i förlängningen också förtroendet för universitet och högskolor. Därför är fler åtgärder för att förhindra fusk nödvändiga. UHR har i en skrivelse till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) uppgett att två sådana relevanta åtgärder skulle vara att införa en möjlighet att kroppsvisitera provdeltagare och att införa ett sekretesskydd för uppgifter om identiteten på den person som anmäler fusk vid högskoleprovet (Dnr U2016/01925/UH).

Uppdraget om kroppsvisitation

Kroppsvisitation skulle kunna medföra att fusk förhindras

I dag finns det ingen möjlighet att kontrollera om en provdeltagare tar med t.ex. en dold mobiltelefon in i provlokalen. De fällande domar som har meddelats är baserade på bedömningar av att provdeltagare måste ha använt otillåtna hjälpmedel. De har inte sin grund i att

provdeltagarna faktiskt har ertappats med otillåtna hjälpmedel. Det finns uppgifter om att de som fuskar betalar stora summor till dem som anordnar fusket med hjälp av otillåtna hjälpmedel. Om det infördes en möjlighet att eftersöka hjälpmedel genom kroppsvisitation skulle detta kunna minska förekomsten av fusk. Den faktiska kroppsvisitationen, eller bara vetskapen om risken att behöva genomgå en sådan, kan leda till att användningen av otillåtna hjälpmedel minskar eller förhindras. Det talar för att en sådan möjlighet bör övervägas.

Det krävs noggranna överväganden och ställningstaganden om huruvida kroppsvisitation kan tillåtas

Enligt regeringsformen är var och en tillförsäkrad ett skydd mot kroppsvisitation. Skyddet får begränsas 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. Om en begränsning i skyddet mot kroppsvisitation anses godtagbart får en sådan begränsning bara göras i lag (2 kap. 6, 20 och 21 §§ regeringsformen). Det krävs alltså noggranna avvägningar innan man kan införa bestämmelser om kroppsvisitation.

Kroppsvisitation genomförs i dag vid ett flertal andra tillfällen. Enligt rättegångsbalken får en kroppsvisitation göras när det finns skäligen misstanke om att en person har begått ett brott som kan leda till fängelse. Kroppsvisitation får i en sådan situation ske bl.a. för att söka efter föremål som kan tas i beslag eller för att utröna omständigheter som kan vara av betydelse för utredning om brottet (28 kap. 11 § rättegångsbalken). Poliser får av säkerhetsskäl eller för att fastställa en persons identitet utföra en enklare kroppsvisitation. Kroppsvisitation kan även ske på häkten, av Tullverket, vid domstol, vid riksdagen eller på flygplatser. Gemensamt för dessa tillfällen är att kroppsvisitation utförs av säkerhetsskäl (1, 4 och 5 §§ lagen [1981:1064] om säkerhetskontroll i domstol, 19 § polislagen [1984:387], 5 § lagen [1988:144] om säkerhetskontroll i riksdagens lokaler, 27 § lagen [2000:1225] om straff för smuggling, 2 och 3 §§ lagen [2004:1100] om luftfartsskydd, och 4 kap. 2 § häkteslagen [2010:611]).

Kroppsvisitation vid högskoleprovet skulle inte utföras av säkerhetsskäl utan i stället syfta till att förhindra användningen av otillåtna hjälpmedel vid provet. Ändamålet med kroppsvisitationen skulle vara det viktiga samhällsintresset att upprätthålla förtroendet för hög-

skoleprovet som urvalsinstrument och i förlängningen förtroendet för svensk högskoleutbildning. Visserligen kan det noteras att det är frivilligt att delta i högskoleprovet och att det finns andra vägar in på högskolan än genom högskoleprovsresultat. Provlokalen, placerad i skolor eller högskolelokaler utgör inte heller allmän plats till vilken allmänheten har rätt till tillträde. Den som inte är beredd att underkasta sig krav på kroppsvisitation kan alltså välja att inte delta vid provet. För den som väljer att delta kan det dock bli fråga om en viss integritetskränkning.

Det behöver därför bedömas om samhällsintresset att upprätthålla förtroendet för högskoleprovet är ett godtagbart ändamål som kan motivera en begränsning av skyddet mot kroppsvisitation. Om så bedöms vara fallet ska det beaktas att begränsningen aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. Att tillåta kroppsvisitation får inte heller innebära en kränkning av den fysiska personliga integriteten på så vis att det står i strid med Sveriges internationella åtaganden, t.ex. Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Det bör även ses över hur kroppsvisitation i syfte att förhindra användningen av otillåtna hjälpmedel förhåller sig till bestämmelserna om kroppsvisitation i 28 kap. 11 § rättegångsbalken.

UHR bör besluta var kroppsvisitation ska ske

Som nämnts genomförs högskoleprovet två gånger årligen på 120 orter i Sverige fördelat på cirka 2 900 provlokaler. Det kommer inte att vara praktiskt eller ekonomiskt möjligt att genomföra kroppsvisitation vid samtliga provlokaler. Därför bör UHR bemyndigas att fatta beslut om var kroppsvisitation ska ske. Det kan även finnas andra författningsändringar som behöver övervägas, såsom om UHR:s beslut om var kroppsvisitation ska utföras behöver kunna sekretesskyddas i syfte att platserna inte ska bli kända i förväg.

Det måste bedömas vem som ska ansvara för att utföra kroppsvisitationen

Säkerhetskontroll som förekommer på flygplatser, vid domstolar och i riksdagen genomförs i regel med metalldetektor. Generellt gäller att den som vägrar att genomgå en säkerhetskontroll inte ska ges tillträde till, eller avvisas från, de aktuella lokalerna. Kontrollen utförs efter närmare anvisning av Polismyndigheten, av en polisman eller efter Polismyndighetens förordnande, av vaktpersonal eller annan särskilt utsedd person. Kroppsvisitation som genomförs på annat sätt än med metalldetektor eller liknande anordning, vilket normalt innebär att personen genomsöks, får när det gäller riksdagen utföras endast av en polisman. I fråga om säkerhetskontroll vid domstol får denna uppgift även utföras av en ordningsvakt som Polismyndigheten har godkänt för sådana uppgifter. Säkerhetskontroll vid flygplatser utförs av en särskilt utsedd person under en polismans ledning (se ovan gjorda författningshänvisningar). Polismyndigheten har således i många fall ett huvudansvar för kontrollen när kroppsvisitationen är kopplad till säkerhetsfrågor där exempelvis vapen kan förekomma.

Det finns även situationer där kroppsvisitation får utföras utan att polisen har ett ansvar för eller inför genomförandet. Så är fallet exempelvis på häkten, där det inte är reglerat vem som utför kontrollen. Detsamma är fallet vid kroppsvisitation inför isolering enligt smittskyddslagen (4 kap. 13 och 14 §§ smittskyddslagen [2004:168]) I båda dessa fall har dock huvudmännen, dvs. kriminalvården respektive landstinget, erfarenheter av tvångsåtgärder i sin övriga organisation. Det gör att polisens medverkan inte är lika angelägen.

Kroppsvisitationen vid högskoleprovet bör i likhet med de kontroller som sker vid inpassage vid flygplatser och domstolar i första hand utföras med metalldetektor. Vid behov måste den dock kunna ske även på annat sätt, exempelvis om en metalldetektor ger utslag. Eftersom kroppsvisitation vid högskoleprovet inte syftar till att eftersöka och omhänderta vapen eller andra farliga föremål, utan endast för att konstatera att en provdeltagare inte har med sig otillåtna hjälpmedel, förefaller det inte av säkerhetsskäl finnas ett behov av att kroppsvisitation behöver utföras av, eller stå under omedelbar ledning av en polisman. Samtidigt kommer själva genomförandet av kroppsvisitationen och det upplevda tvånget kring visitationen att upplevas som ett ingrepp i den personliga integriteten. Det talar för

att en myndighet med erfarenhet av tvångsmedel, såsom Polismyndigheten ändå bör ansvara för kontrollen på något vis. Det behöver dock även övervägas om UHR kan ansvara för kontrollerna, antingen själv eller genom förordnande av exempelvis ordningsvakter som redan har genomgått viss utbildning av Polismyndigheten. På så vis behöver inte Polismyndigheten beläggas med en ytterligare uppgift. Oavsett vilken myndighet som ansvarar för kontrollerna är det viktigt att den får tillräckliga resurser för att genomföra, eller utbilda och förordna de som ska utföra kontrollerna. För genomförandet kommer även andra författningsbestämmelser som gäller utförarens praktiska genomförande av kroppsvisitationen att behöva tas fram. Det behöver även övervägas om otillåtna hjälpmedel ska kunna tas i beslag och i så fall under vilka förutsättningar.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om ett krav på kroppsvisitation vid högskoleprovet i syfte att förhindra användningen av otillåtna hjälpmedel utgör en godtagbar begränsning av regeringsformens skydd mot kroppsvisitation och om ett sådant krav är förenligt med Sveriges internationella åtaganden, t.ex. Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna,
- analysera och bedöma vid hur stor andel av provlokalerna som kroppsvisitation vid högskoleprov bör genomföras,
- ta ställning till vem som ska ansvara för kontrollerna och till om uppgiften ska kunna delegeras så att kontrollerna kan utföras av andra under ledning av den ansvariga myndigheten eller utföras av personer som förordnas av myndigheten,
- överväga om otillåtna hjälpmedel ska kunna tas i beslag och i så fall under vilka förutsättningar,
- redovisa resursbehovet för UHR för kroppsvisitationerna, liksom för den myndighet som ska ansvara för kontrollerna,
- föreslå hur ett eventuellt ökat resursbehov ska finansieras, och
- föreslå nödvändiga författningsändringar.

Uppdraget om sekretesskydd

Som nämnts tidigare behöver det övervägas om UHR:s beslut om var kroppsvsitation ska utföras ska omfattas av sekretess för att platserna inte ska bli kända i förväg. Även andra uppgifter kan behöva skyddas av sekretess.

UHR och högskolor som anordnar högskoleprovet får ibland tips om förekomsten av fusk. Anmälningarna är i regel anonyma, men det kan inte uteslutas att anmälarens identitet framgår av tipset. Om anmälningarna har gjorts skriftligen är de allmänna handlingar.

Det fusk som hittills har avslöjats förefaller enligt uppgifter från Ekobrottsmyndighetens pressträff den 17 april 2018 ha omsatt mångmiljonbelopp. Därmed kan det antas finnas ett intresse från dem som organiserar fusk att förhindra anmälningar och det kan inte uteslutas att den som anmäler misstänkt fusk riskerar att utsättas för hot eller våld. Det går heller inte att utesluta att personer därför avstår från att anmäla misstanke om fusk om deras identitet kan komma att röjas. Det är alltså viktigt att de som tipsar om fusk kan göra så utan att utsättas för hot eller våld, eller annat allvarligt men. Det finns också ett intresse i att skydda högskoleprovets samhällsfunktion.

Rätten att ta del av allmänna handlingar får begränsas endast i det fall det är särskilt angivet i tryckfrihetsförordningen. Det gäller t.ex. om det är påkallat med hänsyn till intresset att förebygga eller beivra brott eller skyddet för enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Varje sådan begränsning i rätten att ta del av allmänna handlingar ska anges noga i lag (se 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen).

I offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, finns det sekretessbestämmelser som avser att skydda anmälare. Sådana bestämmelser förekommer inom t.ex. hälso- och sjukvården, socialtjänsten, socialförsäkringen, verksamhet som syftar till att förebygga eller beivra brott och verksamhet för kontroll över utlänningar (25 kap. 7 §, 26 kap. 5 §, 28 kap. 3 §, 29 kap. 11 §, 30 kap. 3, 4 b, 4 c, 6 b, 6 c och 23 a §§, 35 kap. 2, 8 a och 21 §§ och 37 kap. 1 §). Bestämmelserna är utformade på olika sätt. De flesta av bestämmelserna har dock utformats så att sekretess gäller för uppgift i anmälan eller utsaga av en enskild om någons hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden i förhållande till den som anmälan eller utsagan avser, endast om det kan antas att fara uppkommer för att den som har lämnat uppgiften

eller någon närstående till denne utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs. Med att utsättas för annat allvarligt men avses t.ex. att bli utsatt för telefonterror eller andra trakasserier av allvarligare natur (se bl.a. prop. 1979/80:2 Del A s. 188 och prop. 1986/87:3 s. 9). Bestämmelser om rätt till insyn i mål eller ärende som tillkommer part enligt processrättsliga regler kan dock medföra att sekretessen till skydd för anmälaren inte kan upprätthållas gentemot den som anmälan avser (se bl.a. 10 kap. 3, 3 a och 4 a §§ OSL).

Det finns även bestämmelser som reglerar absolut sekretess för en anmälares identitet. Samtliga av dessa bestämmelser har tillkommit på grund av införande av EU-rätt. I förarbetena till en av dessa bestämmelser, 30 kap. 23 a § OSL, anges att uppgifter som avses i bestämmelsen kan omfattas av den rätt till insyn i mål eller ärende som tillkommer part enligt processrättsliga regler (prop. 2016/17:173, s. 616).

Utredaren ska

- ta ställning till om sekretess ska gälla för sådan uppgift i anmälan om fusk vid högskoleprovet som kan leda till att den som har lämnat anmälan kan identifieras,
- ta ställning till om uppgifter i UHR:s beslut om på vilka platser kroppsvisitation ska utföras ska kunna omfattas av sekretess för att dessa platser inte ska bli kända i förväg, och
- föreslå nödvändiga författningsändringar.

Uppdraget om ytterligare åtgärder för att motverka fusk

Det är angeläget att förhindra användning av otillåtna hjälpmedel vid högskoleprovet. Det står därför utredaren fritt att även föreslå andra åtgärder i syfte att förhindra fusk vid högskoleprovet. I det sammanhanget kan utredaren t.ex. överväga möjligheten att använda elektroniska störsändare eller liknande utrustning i provlokalerna. Om utredaren finner att ett krav på kroppsvisitation vid högskoleprov inte är godtagbart ska utredaren föreslå andra åtgärder som bedöms ha god effekt i arbetet med att motverka fusk.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redovisa konsekvenser av förslagen. Utöver vad som följer av kommittéförordningen (1998:1474) ska utredaren särskilt redogöra för konsekvenserna för universitet och högskolor samt övriga berörda myndigheter.

Utredaren ska beakta att deltagare i högskoleprovet kan vara minderåriga och redovisa konsekvenserna av förslagen utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen).

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inhämta synpunkter från UHR, universitet och högskolor som anordnar provet, Polismyndigheten och andra relevanta aktörer.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2019.

(Utbildningsdepartementet)

Kommittédirektiv 2019:11

Tilläggsdirektiv till Utredningen om fusk vid högskoleprovet (U 2018:07)

Beslut vid regeringssammanträde den 11 april 2019

Utvidgning av och förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 23 augusti 2018 att ge en särskild utredare i uppdrag att bedöma om vissa åtgärder bör vidtas i syfte att förhindra fusk vid högskoleprovet (dir. 2018:91). Uppdraget utvidgas nu till att också omfatta följande.

Ett beslut som till sin karaktär är gynnande för någon enskild part får ändras till den enskildes nackdel om felaktigheten beror på att parten har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter (37 § förvaltningslagen [2017:900]). Universitet och högskolor har med stöd av denna bestämmelse återkallat beslut om antagning till högskoleutbildning till följd av att personer som beslutet rör har fuskat vid högskoleprovet och antagits till utbildningen på grund av det felaktiga provresultatet.

Det är oklart om ett antagningsbeslut som återkallas på grund av att parten lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter också ska leda till att godkänt betyg på en högskolekurs som ger högskolepoäng ska återkallas. Utredaren ska därför ta ställning till om återkallande av ett gynnande förvaltningsbeslut om antagning till högskoleutbildning på grund av att parten har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter också ska leda till att godkänt betyg på en högskolekurs ska återkallas och, vid behov, lämna nödvändiga författningsförslag. Utredaren är oförhindrad att ta upp frågor som ansluter till denna

fråga, om utredaren anser att de behöver utredas för att utredaren ska kunna fullgöra sitt uppdrag på ett tillfredsställande sätt.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i denna del redovisas senast den 29 november 2019 och i övrigt senast den 1 juli 2019.

(Utbildningsdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2019

Kronologisk förteckning

1. Santiagokonventionen mot organhandel. S.
2. Ingen regel utan undantag – en trygg sjukförsäkring med människan i centrum. S.
3. Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad. A.
4. Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle. U.
5. Tid för trygghet. A.
6. En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan. U.
7. Skogsbränderna sommaren 2018. Ju.
8. Kamerabevakning i kollektivtrafiken – ett enklare förfarande. Ju.
9. Privat initiativrätt – planintressentens medverkan vid detaljplaneläggning. N.
10. Stöd för validering eller kompetensåtgärder i samband med korttidsarbete. Fi.
11. Biojet för flyget. M.
12. Nya befogenheter på konsumentskyddsområdet. Fi.
13. Agenda 2030 och Sverige: Världens utmaning – världens möjlighet. Fi.
14. Ett säkert statligt ID-kort – med e-legitimation. Ju.
15. Komplementär och alternativ medicin och vård – säkerhet, kunskap, dialog. S.
16. Ny kärntekniklag – med förtydligat ansvar. M.
17. Bebyggelse- och transportplanering för hållbar stadsutveckling. N.
18. För flerspråkighet, kunskapsutveckling och inkludering. Modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. U.
19. Belastningsregisterkontroll i arbetslivet – behovet av utökat författningsstöd. A.
20. Stärkt kompetens i vård och omsorg. S.
21. Effektivt investeringsfrämjande för hela Sverige. UD.
22. Sveriges miljöövervakning – dess uppgift och organisation för en god miljöförvaltning. M.
23. Styrkraft i funktionshinderspolitiken. S.
24. Stärkt integritet i idrottens antidopningsarbete. Ku.
25. Genomförande av ändringar i utstationeringsdirektivet. A.
26. Organbevarande behandling för donation. S.
27. Rasistiska symboler. Praxisgenomgång och analys. Ju.
28. Komplementär och alternativ medicin och vård – ny lagstiftning. S.
29. God och nära vård. Vård i samverkan. S.
30. Moderna tillståndprocesser för elnät. I.
31. F-skattesystemet – en översyn. Fi.
32. Straffrättsligt skydd för barn som bevittnar brott mellan närstående samt mot uppmaning och annan psykisk påverkan att begå självmord. Ju.
33. Ökad statlig närvaro i Härnösand. Fi.
34. Förbättrat skydd för totalförsvaret. Fö.
35. Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället.
+ Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället. Vägledning för handläggare. Ku.
36. Skattelättnad för arbetsresor. En avståndsbaserad och färdmedelsneutral skattereduktion för längre arbetsresor. Fi.
37. Kontroller vid högskoleprovet – ett lagförslag om åtgärder mot fusk. U.

38. Stora brottmål
– nya processrättsliga verktyg. Ju.
39. En moderniserad radio- och tv-lag
– genomförande av ändringar
i AV-direktivet. Ku.
40. Jämlikhet i möjligheter
och utfall i den svenska skolan. Fi.
41. Företagare i de sociala trygghets-
systemen. N.
42. Digifysiskt vårdval. Tillgänglig
primärvård baserad på behov
och kontinuitet. S.
43. Med tillit följer bättre resultat
– tillitsbaserad styrning och ledning
i staten. Fi.
44. Ett bättre premiepensionssystem. S.
45. Framtidens kemikaliekontroll.
Hantering av kombinationseffekter
och gruppvis bedömning av ämnen. M.
Future chemical risk management.
Accounting for combination effects
and assessing chemicals in groups. M.
46. En ny riksbankslag.
Volym 1, 2 och 3. Fi.
47. Jobbpolarisering på svensk
arbetsmarknad. Fi.
48. Kan utbildning för vuxna påverka
jobbchanser och inkomster? Fi.
49. En ny terroristbrottslag. Ju.
50. Fusk vid antagning till
högskoleutbildning
– vad händer sen? U.

Statens offentliga utredningar 2019

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Effektivt, tydligt och träffsäkert
– det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad. [3]

Tid för trygghet. [5]

Belastningsregisterkontroll i arbetslivet
– behovet av utökad författningsstöd. [19]

Genomförande av ändringar i
utstationeringsdirektivet. [25]

Finansdepartementet

Stöd för validering eller kompetensåtgärder
i samband med korttidsarbete. [10]

Nya befogenheter på
konsumentskyddsområdet. [12]

Agenda 2030 och Sverige: Världens
utmaning – världens möjlighet. [13]

F-skattesystemet – en översyn. [31]

Ökad statlig närvaro i Härnösand. [33]

Skattelättnad för arbetsresor.
En avståndsberäknad och färdmedels-
neutral skattereduktion för längre
arbetsresor. [36]

Jämlikhet i möjligheter
och utfall i den svenska skolan. [40]

Med tillit följer bättre resultat
– tillitsbaserad styrning och ledning
i staten. [43]

En ny riksbankslag. Volym 1, 2 och 3. [46]

Jobbpolarisering på svensk arbets-
marknad. [47]

Kan utbildning för vuxna påverka
jobbchanser och inkomster? [48]

Försvarsdepartementet

Förbättrat skydd för totalförsvaret. [34]

Infrastrukturdepartementet

Moderna tillståndprocesser för elnät. [30]

Justitiedepartementet

Skogsbränderna sommaren 2018. [7]

Kamerabevakning i kollektivtrafiken
– ett enklare förfarande. [8]

Ett säkert statligt ID-kort

– med e-legitimation. [14]

Rasistiska symboler. Praxisgenomgång
och analys. [27]

Straffrättsligt skydd för barn som
bevittnar brott mellan närstående
samt mot uppmaning och annan
psykisk påverkan att begå självmord.
[32]

Stora brottmål

– nya processrättsliga verktyg. [38]

En ny terroristbrottslag. [49]

Kulturdepartementet

Stärkt integritet i idrottens antidopnings-
arbete. [24]

Demokrativillkor för bidrag till civil-
samhället.
+ Demokrativillkor för bidrag till
civilsamhället. Vägledning för hand-
läggare. [35]

En moderniserad radio- och tv-lag
– genomförande av ändringar
i AV-direktivet. [39]

Miljö- och energidepartementet

Biojet för flyget. [11]

Ny kärntekniklag
– med förtydligt ansvar. [16]

Sveriges miljöövervakning
– dess uppgift och organisation
för en god miljöförvaltning. [22]

Framtidens kemikaliekontroll.
Hantering av kombinationseffekter och
gruppvis bedömning av ämnen. [45]

Future chemical risk management.
Accounting for combination effects
and assessing chemicals in groups. [45]

Utrikesdepartementet

Effektivt investeringsfrämjande för hela
Sverige. [21]

Näringsdepartementet

Privat initiativrätt – planintressentens
medverkan vid detaljplanläggning. [9]
Bebyggelse- och transportplanering för
hållbar stadsutveckling. [17]
Företagare i de sociala trygghetssystemen.
[41]

Socialdepartementet

Santiagokonventionen mot organhandel. [1]
Ingen regel utan undantag – en trygg
sjukförsäkring med människan i
centrum. [2]
Komplementär och alternativ medicin och
vård – säkerhet, kunskap, dialog. [15]
Stärkt kompetens i vård och omsorg. [20]
Styrkraft i funktionshinderspolitiken. [23]
Organbevarande behandling för donation.
[26]
Komplementär och alternativ medicin
och vård – ny lagstiftning. [28]
God och nära vård. Vård i samverkan. [29]
Digifysiskt vårdval. Tillgänglig primärvård
baserad på behov och kontinuitet. [42]
Ett bättre premiepensionssystem. [44]

Utbildningsdepartementet

Framtidsval – karriärvägledning för
individ och samhälle. [4]
En långsiktig, samordnad och dialog-
baserad styrning av högskolan. [6]
För flerspråkighet, kunskapsutveck-
ling och inkludering. Modersmåls-
undervisning och studiehandledning
på modersmål. [18]
Kontroller vid högskoleprovet – ett
lagförslag om åtgärder mot fusk. [37]
Fusk vid antagning till högskoleutbildning
– vad händer sen? [50]