

Kontroller vid högskoleprovet – ett lagförslag om åtgärder mot fusk

Delbetänkande av Utredningen om fusk vid högskoleprovet

Stockholm 2019



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2019:37

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 978-91-38-24951-2

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 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).

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).

Som experter förordnades från och med den 3 oktober 2018 rätts-sakkunniga Tove Axelsson (Justitiedepartementet), departementssekreteraren Lovisa Hellberg (Utbildningsdepartementet), biträdande stabschefen Magnus Hjort (Universitets- och högskolerådet), studeranden Kave Noori, juristen Anna Owens (Polismyndigheten), biträdande rättschefen Birgitta Resenius (Ekobrottsmyndigheten), enhetschefen Peder Tjäderborn (Umeå universitet) och kanslirådet Ulf Walther (Utbildningsdepartementet). Anna Owens entledigades från sitt uppdrag från och med den 6 november 2018 och juristen Maria Emanuelsson (Polismyndigheten) förordnades samma dag. Ulf Walther entledigades från sitt uppdrag från och med den 22 november 2018 och departementssekreteraren Drazenko Jozic (Utbildningsdepartementet) förordnades samma dag.

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

Genom regeringsbeslut den 11 april 2019 förlängdes utredningstiden för detta uppdrag till den 1 juli 2019. Utredningen gavs också ett tilläggsuppdrag som ska redovisas senast den 29 november 2019 (dir. 2019:11).

Utredningen överlämnar härmed sitt delbetänkande *Kontroller vid högskoleprovet – ett lagförslag om åtgärder mot fusk* (SOU 2019:37). Till betänkandet fogas ett särskilt yttrande.

Uppdraget är härmed slutfört i denna del.

Höganäs i juli 2019

Anna Tansjö

/Magdalena Petersson
Per Anders Nilsson Strandberg

Innehåll

Förkortningar	13
Sammanfattning	15
1 Författningsförslag	25
1.1 Förslag till lag (0000:00) om kontroll vid högskoleprovet.....	25
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1980:578) om ordningsvakter.....	29
1.3 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	30
1.4 Förslag till förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100).....	32
2 Vårt uppdrag och arbete	35
2.1 Arbetet med delbetänkandet.....	36
2.2 Delbetänkandets disposition.....	37
3 Allmänt om högskoleprovet	39
3.1 Om högskoleprovet.....	39
3.1.1 Ett urvalsinstrument till högskoleutbildning.....	39
3.1.2 Provet innehåll.....	39
3.1.3 Utveckling och finansiering av provet.....	40
3.2 Genomförande.....	41
3.2.1 Deltagare och provlokaler.....	41
3.2.2 Anpassning av provet.....	42

3.2.3	Personal vid provet	43
3.3	Fusk vid högskoleprovet och åtgärder för att förhindra fusk	44
3.3.1	Fusk vid högskoleprovet	44
3.3.2	Åtgärder för att förhindra fusk vid högskoleprovet.....	45
4	Gällande rätt	49
4.1	Inledning	49
4.2	Regeringsformen	50
4.2.1	Skydd mot påtvingat kroppsligt ingrepp	50
4.2.2	Gränsdragning mot kroppsbesiktning.....	51
4.2.3	Gränsdragning mot husrannsakan och liknande intrång	51
4.2.4	Grundläggande principer	51
4.3	Europakonventionen.....	52
4.3.1	Ingrepp i skyddade rättigheter	53
4.3.2	Kränkning av fysisk integritet	54
4.4	Barnkonventionen	56
4.4.1	Innehåll	56
4.5	Kroppsvisitation enligt rättegångsbalken.....	57
4.5.1	Definition	57
4.5.2	Gränsdragning mot kroppsbesiktning.....	58
4.6	Om ordningsvakter	59
4.7	Om väktare	63
4.8	Särskilt om kontroll på flygplats	64
4.9	Beslag.....	64
4.9.1	Inledning.....	64
4.9.2	Ändamål i rättegångsbalken	65
4.9.3	Ytterligare förutsättningar för beslag enligt rättegångsbalken	66
4.9.4	Proportionalitetsprincipen	66
4.9.5	Vem får besluta om beslag?	67
4.9.6	Vem får verkställa beslag?.....	68

4.9.7	Mot vem kan beslag riktas?	68
4.9.8	Ändamål i specialstraffrättslig lagstiftning	69
4.10	Omhändertagande.....	69
4.11	Översiktligt om offentlighet och sekretess.....	70
4.11.1	Grundlagsreglerad huvudregel om handlingsoffentlighet och tillämpliga sekretessgrunder	70
4.11.2	Allmänt om sekretesslagstiftningens struktur.....	71
4.11.3	Överföring av sekretess.....	73
4.11.4	Kort om utlämnandeprövningen	73
4.11.5	Sekretessbrytande bestämmelser	74
4.11.6	Några exempel på sekretess för uppgift i anmälan eller utsaga.....	75
4.11.7	Ingen sekretess för uppgift om anmälare.....	81
4.11.8	Några sammanfattande reflektioner avseende de olika typerna av skydd för anmälare	82
4.11.9	Partsinsyn och sekretess	84
5	Avgränsningar	87
5.1	Åtgärderna bör syfta till att motverka fusk genom användning av elektroniska hjälpmedel.....	87
5.2	Åtgärderna bör verka avskräckande.....	88
5.3	Fokus på åtgärder som kräver författningsreglering	88
5.4	Högskoleprovets utformning och genomförande utgör en ytterligare ram för vilka åtgärder som är realistiska.....	89
6	Inledande ställningstaganden	91
6.1	Inledning – ett antal frågor måste besvaras om kroppsvisitation ska kunna införas.....	91
6.2	Är ändamålet att upprätthålla förtroendet för högskoleprovet som urvalsinstrument genom att motverka fusk genom användning av dolda elektroniska hjälpmedel godtagbart för att införa kroppsvisitation?	93
6.2.1	Högskoleprovet är ett viktigt urvalsinstrument.....	94

6.2.2	Fusk drabbar enskilda	94
6.2.3	Breddad rekrytering till högskolan motverkas	95
6.2.4	Tilliten till viktiga samhällsfunktioner hotas	95
6.2.5	Slutsats	96
6.3	Är det nödvändigt med kroppsvisitation?	97
6.3.1	Är kroppsvisitation över huvud taget en effektiv åtgärd för att motverka fusk vid högskoleprovet genom användning av dolda elektroniska hjälpmedel?	97
6.3.2	Vilka andra tänkbara åtgärder kan ge samma resultat?	98
6.3.3	Finns det ett påtagligt behov av att använda just kroppsvisitation?	102
6.3.4	Vilka åtgärder har redan vidtagits och vilka resultat har de gett?	103
6.3.5	En jämförelse mellan kroppsvisitation och radiovågsdetektion	106
6.3.6	Vilka åtgärder finns det skäl att föreslå?	112
6.4	Europakonventionen	114
6.5	Ytterligare rättsliga klagoranden om kroppsvisitation och kontroll med radiovågsdetektor	115
6.5.1	Utgör kontroll med metalldetektor en inskränkning av grundlagsskyddet mot kroppsvisitation?	116
6.5.2	Är kontroll med radiovågsdetektor en form av kroppsvisitation?	120
7	En lag om kontroll vid högskoleprovet föreslås	125
7.1	Möjligheten till kontroll vid högskoleprovet bör regleras i en särskild lag	125
7.2	Inledande bestämmelse	128
7.3	Närmare om regleringen av radiovågsdetektion	135
7.3.1	En bestämmelse som ger tydligt lagstöd för kontroll med radiovågsdetektor	135
7.3.2	Ansvarig myndighet	138
7.3.3	Vem ska utföra kontrollen?	140

7.3.4	Konsekvenser för provdeltagare som påträffas med pågående radiokommunikation under provpasset	142
7.3.5	Behov av närmare föreskrifter	144
7.4	Närmare om regleringen av kroppsvisitation.....	146
7.4.1	Inledning	146
7.4.2	Vilka slags kontroller får genomföras?	147
7.4.3	Ansvarig myndighet	152
7.4.4	Vem ska utföra kroppsvisitationen?.....	154
7.4.5	Hur ska kontrollen ske?.....	157
7.4.6	Rätten att bli kroppsvisiterad av någon av samma kön.....	160
7.4.7	Möjlighet att kroppsvisiteras i avskilt utrymme.....	160
7.4.8	Vad ska hända med den som vägrar låta sig kontrolleras?	161
7.4.9	Omhändertagande av elektroniska hjälpmedel....	164
7.4.10	Hantering av omhändertagna föremål.....	169
7.4.11	Återlämnande och anmälan till Polismyndigheten	170
7.4.12	Konsekvenser för provdeltagare som påträffas med ett elektroniskt hjälpmedel	172
7.4.13	Behov av närmare föreskrifter	173
7.4.14	Lagen om ordningsvakter	174
7.5	Överklagande	175
7.6	Universitet- och högskolerådet bör utveckla metoder och följa upp åtgärderna	177
8	Resursbehov och finansiering	181
8.1	Avgiften för högskoleprovet bör höjas	181
8.2	Beräkning av resursbehovet.....	182
8.2.1	Kostnad för radiovågsdetektion	182
8.2.2	Kostnad för in- eller utpasseringskontroll med kroppsvisitation.....	185
8.2.3	Total kostnad per provdeltagare.....	187
8.3	Fördelning av resurser	188

8.4	Reservationer och osäkerhetsfaktorer.....	189
9	Sekretess m.m. till skydd för kontrollerna vid högskoleprovet	191
9.1	Sekretess till skydd för kontrollerna vid högskoleprovet ..	191
9.1.1	En sekretessreglering till skydd för uppgift som förekommer i verksamheten med kontroller vid högskoleprovet bör införas	191
9.1.2	Utformningen av en sekretessbestämmelse	199
9.1.3	Sekretessbrytande bestämmelse	203
9.1.4	Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter	204
9.2	Tystnadsplikt i enskilt bedriven verksamhet	206
10	Sekretess för uppgift om tipsare	209
10.1	Inledning	209
10.2	Förekomst och hantering av tips om fusk vid högskoleprovet	210
10.2.1	Universitets- och högskolerådet	210
10.2.2	Universitet och högskolor.....	212
10.3	Överväganden	214
10.3.1	En sekretessreglering till skydd för tipsare bör införas	214
10.3.2	Utformningen av en sekretessbestämmelse	222
10.3.3	Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter	227
10.3.4	Den nya bestämmelsen och rätten till partsinsyn	228
10.3.5	Behövs en ny sekretessbrytande bestämmelse? ..	232
11	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	239
11.1	Ikraftträdande	239
11.2	Övergångsbestämmelser	239

12	Förslagens konsekvenser	241
12.1	Konsekvenser för enskilda	241
12.1.1	Förekomsten av kontroller vid högskoleprovet	241
12.1.2	Höjd avgift för att delta i högskoleprovet	242
12.2	Konsekvenser för universitet och högskolor och andra berörda myndigheter	243
12.2.1	Universitet och högskolor	243
12.2.2	Universitets- och högskolerådet	244
12.2.3	Konsekvenser av förslagen om sekretess	244
12.2.4	Konsekvenser för Polismyndigheten m.m.	245
12.3	Konsekvenser för brottslighet och brottsförebyggande arbete	245
12.4	Konsekvenser i förhållande till barnkonventionen	246
12.5	Konsekvenser i övrigt	246
13	Författningskommentar	247
13.1	Förslaget till lag (0000:00) om kontroll vid högskoleprovet	247
13.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1980:578) om ordningsvakter	261
13.3	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	262
	Särskilt yttrande	265
Bilagor		
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2018:91	275
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2019:11	287

Förkortningar

Barnkonventionen	Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter
Dir.	Direktiv
Europakonventionen	Den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
JO	Riksdagens ombudsmän (Justitieombudsmannen) eller Justitieombudsmannens ämbetsberättelse
OSF	Offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)
OSL	Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
Prop.	Regeringens proposition
RF	Regeringsformen
SOU	Statens offentliga utredningar
TF	Tryckfrihetsförordningen
YGL	Yttrandefrihetsgrundlagen

Sammanfattning

Uppdraget

Vi har haft i uppdrag att bedöma om vissa åtgärder bör vidtas i syfte att förhindra fusk vid högskoleprovet.

Huvudfrågan enligt direktiven är att ta ställning till om ett krav på kroppsvisitation vid högskoleprovet i syfte att förhindra användningen av otillåtna hjälpmedel kan utgöra en godtagbar begränsning av regeringsformens skydd mot kroppsvisitation samt internationella åtaganden såsom Europakonventionen. Om vårt svar på huvudfrågan är ja, ska vi ta ställning till ett antal underfrågor.

Vi får också föreslå andra åtgärder som bedöms ha god effekt i arbetet med att motverka fusk. Om vårt svar på huvudfrågan är nej, ska vi föreslå sådana åtgärder.

En annan delfråga är att vi ska ta ställning till om sekretess bör gälla till skydd för uppgift om identiteten på en person som tipsar om fusk vid högskoleprovet.

Nödvändiga författningsändringar ska föreslås.

Bakgrund och avgränsning av uppdraget

Högskoleprovet är ett nationellt urvalsprov som prövar kunskaper och färdigheter som behövs vid högre studier. Resultatet från högskoleprovet utgör en särskild urvalskategori till utbildningar vid svenska universitet och högskolor. Provet anordnas två gånger om året, vår och höst, i för ändamålet tillfälligt upplåtta lokaler och brukar skrivas av ett stort antal personer. År 2018 skrevs provet av drygt 100 000 personer.

Bakgrunden till vårt uppdrag är senare års förekomst av organiserat fusk med hjälp av elektronisk kommunikation. Detta har skett genom att provdeltagare som betalat fuskliga fått utrustning som

kunnat döljas, bl.a. osynliga hörsnäckor i vilka provdeltagare under pågående provtillfälle fått korrekta svar upplästa för sig.

Universitets- och högskolerådet (UHR) samt provgenomförande universitet och högskolor bedriver ett kontinuerligt arbete med att genom olika åtgärder motverka fusk vid högskoleprovet. Arbetet med att utveckla metoderna är myndigheterna väl ägnade att själva bedriva.

Vårt arbete har därför avgränsats till att identifiera och analysera åtgärder som är inriktade på att komma åt just fusk med dolda elektroniska hjälpmedel och som kräver eller bör föranleda ett författningsstöd som inte finns i dag. Vi har också konstaterat att det inte är realistiskt att genomföra noggranna kontroller med t.ex. kroppsvisitation av samtliga provdeltagare. En utgångspunkt har därför varit att hitta åtgärder som snarare avskräcker än förhindrar provdeltagare från att fuska vid provet. En annan utgångspunkt har varit att föreslagna åtgärder kan vidtas utan att ändra de tidsramar och upplägg som högskoleprovet har i dag.

Det är godtagbart och befogat att tillåta kroppsvisitation för att motverka fusk vid högskoleprovet

Enligt regeringsformen får skyddet mot kroppsvisitation begränsas bara genom lag och bara för ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Liknande begränsningar följer av Europakonventionen. Att låta kroppsvisitera personer är alltså en känslig fråga. Utanför behöriga brottsbekämpande myndigheters verksamhet handlar nuvarande möjligheter till kroppsvisitation som regel om säkerhetskontroller för att söka efter vapen och liknande (t.ex. besökande till riksdagen) eller kontroller av personer som redan är utsatta för annat tvång (t.ex. av tvångsvårdade missbrukare på behandlingshem). Kroppsvisitationer vid högskoleprovet för att förhindra fusk skulle innebära ett helt annat slags ändamål.

Högskoleprovet har emellertid en särställning i samhället som urvalsinstrument till högre utbildning. Minst en tredjedel av antagningen baseras på provresultat. Provet ger personer, som kanske upplevt motigheter i skolåldern och därför inte kan konkurrera med sina gymnasiebetyg, en andra chans till utbildning. Provet möjliggör en på demokratisk grund breddad rekrytering till högskolan.

Det organiserade fusket drabbar högskoleprovets legitimitet mycket hårt. Individer som presterar bra på provet går miste om utbildningsplatser därför att andra, som har råd att betala stora summor till fuskligor men som inte klarar kunskapskraven, tränger sig före. Att en organisering och kommersialisering av fusket visat sig vara möjlig skadar inte bara förtroendet för högskoleprovet. Om inte tillräckligt kraftfulla åtgärder vidtas för att komma till rätta med fusket, hotas tilltron hos unga vuxna till att samhället alls kan erbjuda dem en rättvis ny chans i livet. Trots flera vidtagna åtgärder under de senaste åren för att motverka fusk talar allt för att det organiserade fusket har fortsatt. Vår analys har visat att allmänna in- eller utpasseringskontroller med metalldetektor och möjlighet till manuell kroppsvisitation av provdeltagare på väg in i eller ut ur provsalarna skulle vara en verkningsfull åtgärd för att motverka fusk genom användning av elektroniska hjälpmedel.

Vår samlade bedömning är att en reglering som tillåter kroppsvisitation av provdeltagare för ändamålet att motverka fusk vid högskoleprovet som sker med dolda elektroniska hjälpmedel är en godtagbar begränsning av skyddet mot kroppsvisitation i ett demokratiskt samhälle. Kroppsvisitation i detta sammanhang går inte heller utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranlett den. Åtgärden står även i rimlig proportion till vad som står att vinna med den.

Både in- och utpasseringskontroller med kroppsvisitation och kontroller med radiovågsdetektion bör sättas in mot fusket

Vi har analyserat och övervägt ytterligare åtgärder och konstaterat att kontroll med s.k. radiovågsdetektor är en tekniskt verkningsfull åtgärd som också kan användas för att motverka och avskräcka från fusk vid högskoleprovet.

Kontroll med radiovågsdetektor innebär att utrustning som detekterar radiovågor används under pågående prov för att undersöka om provdeltagare använder elektronisk kommunikationsutrustning, vilket inte är tillåtet. Kontroll med radiovågsdetektor under pågående prov – i kombination med ett strikt upprätthållande av ordningsföreskrifter om att mobiltelefoner och annan elektronisk utrustning ska vara avstängd och undanlagd på anvisad plats på avstånd från prov-

deltagarna – är mindre ingripande för provdeltagarna än kroppsvisitation. En sådan detektion, pejling, är vidare en potentiellt mer avskräckande åtgärd eftersom den är mindre personalintensiv och kan omfatta fler provdeltagare än kroppsvisitation. In- och utpasseringskontroller med kroppsvisitation kan i gengäld bidra till att avslöja fuskande provdeltagare och hitta utrustning som är avsedd för fusk. Vi föreslår därför att båda dessa slags åtgärder ska få användas för att kontrollera provdeltagare vid högskoleprovet. Tyngdpunkten ska ligga på kontroll med radiovågsdetektor under provpass, men med en begränsad möjlighet till allmän in- och utpasseringskontroll med kroppsvisitation av provdeltagare inför och efter provpass.

En ytterligare åtgärd som vi övervägt är användning av mobila störsändare under pågående prov för att störa ut eventuell elektronisk kommunikation i provsalarna. Vi har dock konstaterat att en sådan användning skulle vara förknippad med stor risk för att oönskat störa ut annan vital elektronik. Störsändare är därför inte ett tillgängligt alternativ i sammanhanget.

Vi föreslår en lag om kontroll vid högskoleprov

Flera av de bestämmelser vi föreslår kräver lagform enligt regeringsformen. Vi föreslår därför en särskild lag om kontroll vid högskoleprovet som tillåter och reglerar villkoren samt det praktiska genomförandet för de olika kontrollformerna m.m.

Det övergripande ändamålet med kontrollverksamheten är att motverka förekomsten av fusk som sker genom användning av elektroniska hjälpmedel, varmed i lagen avses elektronisk utrustning som kan lagra, innehålla, sända eller ta emot information.

In- och utpasseringskontroll med kroppsvisitation är särskilt ingripande för provdeltagarnas personliga integritet. Barn under 15 år ska därför undantas från just sådana kontroller. I övrigt föreslås att samtliga provdeltagare ska kunna kontrolleras.

Lagen reglerar frågor som gäller kontrollverksamheten. Det innebär bl.a. att frågor om t.ex. vilka konsekvenser som följer för provdeltagare som vid kontroller påträffas med pågående radiovågskommunikation eller med elektroniska hjälpmedel inte regleras i lagen utan av högskoleförordningen (1993:100) och UHR:s föreskrifter som redan reglerar överträdelser av dessa slag.

Kontroll med radiovågsdetektor

Kontroll med radiovågsdetektor ska få utföras för att upptäcka pågående radiokommunikation till eller från provdeltagare i en provsal under högskoleprovet. Sådan kommunikation innebär redan i dag en överträdelse av ordningsföreskrifterna under provet och kan leda till att UHR beslutar att provdeltagaren blir utan resultat på det aktuella provpasset. Om ytterligare omständigheter talar för att provdeltagaren försökt fuska vid provet, kan det finnas möjlighet till strängare sanktioner, såsom att stängas av från provet under två år. Kontrollen är avsedd att utföras med bärbar detektionsutrustning under pågående prov genom att den som utför kontrollen går runt i provlokalen och riktar utrustningen mot var och en av provdeltagarna.

Ansvaret för kontrollerna

De universitet och högskolor som genomför högskoleprovet föreslås besluta om och ansvara för genomförandet av kontroller med radiovågsdetektor. Det finns dock behov av samordning, inte minst i fråga om upphandling av detektionsutrustning och utbildning av de personer som ska utföra kontrollen. UHR ges vissa sådana samordnande uppgifter. Vi föreslår också ett krav på att kontrollen bara får utföras av en person som har genomgått utbildning som UHR anordnar.

In- eller utpasseringskontroll med kroppsvisitation

In- eller utpasseringskontroll av samtliga provdeltagare i en provlokal ska få utföras med kroppsvisitation för att söka efter elektroniska hjälpmedel. För att minimera det totala integritetsintrånget föreslår vi att andelen kontrollerade provdeltagare inte får överstiga tio procent av de anmälda provdeltagarna vid varje provtillfälle. Under det taket kan regeringen meddela föreskrifter om hur stor andel av provdeltagarna som ska få omfattas av kontrollerna. Inledningsvis bedömer vi att dessa bör få omfatta högst två procent av de anmälda provdeltagarna. Ingen provdeltagare ska genomgå en in- eller utpasseringskontroll med kroppsvisitation mer än en gång under en provdag.

Ansvaret för kontrollerna

UHR beslutar om och ansvarar för genomförandet av in- eller utpasseringskontroller. Det är alltså UHR som vid varje provtillfälle väljer ut i vilka provlokaler och vid vilka provpass det ska göras en kontroll, före provpasset eller efter provpasset. Sådana kontroller är betydligt mer ingripande än kontroller med radiovågsdetektor vilket ställer högre krav på rättssäkerhet, nationell likvärdighet och överblick. Detta motiverar att ansvaret för kontrollerna inte läggs på varje genomförande lärosäte utan på UHR. Respektive lärosäte ansvarar dock genom provledaren för vissa beslut och åtgärder.

In- eller utpasseringskontroller ska utföras av ordningsvakt

In- och utpasseringskontroll ska, efter Polismyndighetens förordnande, utföras av ordningsvakt. Det kan finnas risk för situationer som kräver särskild kompetens och vana av myndighetsutövning i form av användning av fysiskt tvångsmedel. Det är dessutom av vikt att visitationen utförs på ett sätt som innebär ett så litet integritetsintrång som möjligt. En ordningsvakt bedöms i normalfallet ha både den utbildning och erfarenhet som krävs för att hantera detta på ett korrekt sätt.

Mer om genomförandet

För att minimera intrånget i provdeltagarnas integritet ska kontrollerna i första hand utföras med metalldetektor eller liknande utrustning, t.ex. en magnetdetektor. Om detektorn ger utslag och provdeltagaren inte kan visa upp det föremål som orsakar utslaget, är det dock nödvändigt att också kunna göra en manuell visitation för att klarlägga om provdeltagaren har ett elektroniskt hjälpmedel eller inte.

Vi föreslår att manuell kroppsvisitation ska utföras av någon med samma kön som provdeltagaren. Om provdeltagaren begär det, ska sådan visitation även utföras i ett avskilt utrymme, t.ex. bakom portabla skärmväggar.

Konsekvenser för provdeltagare som vägrar genomgå kontroll

Avsikten med kontrollerna är att motverka fusk som sker genom användning av elektroniska hjälpmedel. Det är därför viktigt att kontrollerna är avskräckande och att konsekvenserna för den som vägrar genomgå kontroll är kännbara. En provdeltagare som vägrar genomgå en in- eller utpasseringskontroll ska få nekas tillträde till provlokalen under resterande provpass. Beslut tas av en provledare.

UHR ska därutöver kunna besluta att provdeltagaren inte får något resultat på provet. Rådet får också besluta att den som vägrar genomgå utpasseringskontroll stängs av från deltagande i provet under en period av två år. Avstängning ska dock inte kunna tillgripas mot provdeltagare som vägrar genomgå inpasseringskontroll. Skälet är att det knappast går att skilja ut provdeltagare som "vänder i dörren" när de ser att kontroll ska ske från alla provdeltagare som uteblir från provet av fullt legitima skäl.

Elektroniska hjälpmedel ska kunna omhändertas

En ordningsvakt föreslås få omhänderta ett elektroniskt hjälpmedel som påträffas vid en in- eller utpasseringskontroll, om det är sådant att det kan befaras komma till användning vid fusk på provet eller ha använts vid fusk på provet. Huruvida ett föremål är sådant får bedömas från fall till fall utifrån de föreskrifter och riktlinjer som UHR utarbetar. Varje elektroniskt hjälpmedel som påträffas ska alltså inte utan vidare kunna omhändertas. Normalt räcker det att provdeltagaren stänger av en mobiltelefon som glömts i fickan och lämnar den på anvisad plats skild från provdeltagaren under provpasset.

I den föreslagna lagen regleras frågor om förvaring, återlämnande efter provdagens slut, dokumentation m.m. Frågor av dessa slag hanteras av provledaren.

Överklagande

UHR:s beslut enligt lagen om att stänga av en provdeltagare som vägrar underkasta sig kroppsvisitation i två år samt beslut att denne inte får något resultat på högskoleprovet ska få överklagas till allmän

förvaltningsdomstol. Övriga beslut enligt den nya lagen ska inte få överklagas.

Vidare föreslår vi att även beslut enligt 7 kap. 21 § andra stycket högskoleförordningen om avstängning med motiveringen att provdeltagaren har försökt vilseleda vid provet ska kunna överklagas. Detta förslag gäller alltså oberoende av om försöket uppdagats vid en kontroll enligt den nya lagen eller på annat sätt. Förslaget är motiverat av principiella skäl med tanke på den stora inverkan ett avstängningsbeslut får för den enskilde. På detta sätt stärks rättssäkerheten generellt för de provdeltagare som misstänks för fusk vid högskoleprovet.

Metodutveckling och uppföljning av kontrollåtgärderna

UHR bör i god tid ges i uppdrag att förbereda den föreslagna kontrollverksamheten, bl.a. bör personalens kompetens säkerställas. Förberedelserna ska vara klara senast när de nya bestämmelserna ska tillämpas första gången. Provdeltagarnas rättssäkerhet måste då garanteras och deras integritet skyddas så långt möjligt är.

UHR bör också ges i uppdrag att följa upp kontrollverksamheten. Uppföljningen kan bl.a. ligga till grund för eventuell justering av kontrollernas omfattning.

Avgiften för högskoleprovet höjs

Våra förslag medför en ökning av kostnaderna för högskoleprovet som beräknas uppgå till drygt 2,7 miljoner kronor per provtillfälle. Denna kostnadsökning föreslår vi ska finansieras genom en höjning av avgiften för provet med 50 kronor, från 450 till 500 kronor. Den därmed ökade intäkten föreslås fördelas mellan UHR respektive universitet och högskolor som genomför provet.

Sekretess och tystnadsplikt till skydd för kontrollerna vid högskoleprovet

De föreslagna kontrollerna kommer att innebära intrång i provdeltagarnas integritet. Dessutom påverkas de ekonomiskt genom avgiftshöjningen för att täcka kostnaderna för kontrollverksamheten. Det

är bl.a. därför viktigt att verksamhetens effektivitet upprätthålls och skyddas. Kontrollerna förfelas om det blir känt i förväg var, när och hur de kommer att utföras. Verksamheten kan vidare skadas i stort om den kan kartläggas i detalj genom att allmänna handlingar kan begäras ut av envar. Vi föreslår därför att det i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) införs en bestämmelse om sekretess till skydd för uppgift som hänför sig till planering eller andra förberedelser för kontroll enligt lagen, om det kan antas att syftet med kontrollen motverkas om eller den framtida kontrollverksamheten skadas om uppgiften röjs. Sekretessregleringen ska alltså gälla med ett rakt skaderekvisit, dvs. en presumtion för offentlighet. De flesta utlämnandeprövningar antas dock resultera i bedömningen att syftet med kontrollerna motverkas om uppgiften om var de ska företas och andra uppgifter om planeringsarbetet blir kända.

Privata aktörer kommer troligen att bli involverade i kontrollverksamheten genom anlitate bevakningsföretag som kan tillhandahålla ordningsvakter. Vi bedömer att dessa inte blir bundna av den nyssnämnda sekretessbestämmelsen. I stället föreslår vi att det i den nya lagen tas in en bestämmelse om en motsvarande tystnadsplikt för den som är eller har varit verksam i enskilt bedriven verksamhet och som anlitas i kontrollverksamheten. Brott mot tystnadsplikten kan leda till straffansvar enligt 20 kap. 3 § brottsbalken.

Sekretess till skydd för uppgift om tipsare

UHR och lärosätena mottar tips från enskilda om fusk vid högskoleprovet. Den som lämnar tips om t.ex. organiserad fuskverksamhet kan känna en inte obefogad oro för att tipset ska leda till repressalier av något allvarligt slag. I dagsläget kan varken UHR eller lärosätena skydda uppgifter om en tipsares identitet med sekretess även om myndigheterna skulle bedöma att offentligheten leder till konkret risk för allvarliga konsekvenser för tipsaren. Offentligheten riskerar att medföra onödigt få tips eller mindre användbara anonyma tips som inte kan följas upp i myndigheternas viktiga arbete mot fusk. Samtidigt finns befogade insynsintressen, t.ex. från den som blivit misstänkliggjord av en ovän. Vi föreslår därför att det införs en bestämmelse om sekretess i offentlighets- och sekretesslagen för uppgift i anmälan eller utsaga från enskild som kan avslöja den enskildes

identitet hos UHR och de lärosäten som genomför högskoleprovet. Sekretess föreslås gälla med ett rakt kvalificerat skaderekvisit; en uppgift kan bara hemlighållas om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till den enskilde utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs. Offentlighet ska alltså vara en klar huvudregel.

Konsekvenser

Konsekvenserna för enskilda av våra förslag behandlar vi både i de allmänna övervägandena och konsekvensavsnitt 12. Vissa konsekvenser uppstår för inblandade myndigheter. Förutom UHR och lärosätena kan nämnas Polismyndigheten och de allmänna förvaltningsdomstolarna. Några konsekvenser som inte ryms inom ramarna för myndigheternas anslag eller den avgiftshöjning vi föreslagit har vi dock inte identifierat.

Ikraftträdande

Författningsförslagen föreslås träda i kraft den 1 september 2020. Några övergångsbestämmelser behövs inte.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag (0000:00) om kontroll vid högskoleprovet

Härigenom förskrivs följande.

Inledande bestämmelse

1 § Kontroll får enligt denna lag ske av provdeltagare vid högskoleprovet. Ändamålet med kontrollverksamheten är att motverka förekomsten av fusk som sker genom användning av elektroniskt hjälpmedel.

Med ett elektroniskt hjälpmedel avses elektronisk utrustning som kan lagra, innehålla, sända eller ta emot information.

Kontroll med radiovågsdetektor

2 § Kontroll med radiovågsdetektor får utföras i lokaler där högskoleprovet genomförs. Kontrollen får utföras för att upptäcka pågående radiokommunikation till eller från provdeltagare under provet.

3 § De universitet och högskolor som genomför högskoleprovet beslutar om och ansvarar för genomförandet av kontroller med radiovågsdetektor. Universitets- och högskolerådet ansvarar för samordning av förberedelser av sådana kontroller.

4 § Kontroll med radiovågsdetektor ska utföras av den som genomgått utbildning i att hantera en radiovågsdetektor. Sådan utbildning anordnas av Universitets- och högskolerådet.

Allmän in- eller utpasseringskontroll med kroppsvisitation

5 § Kontroll med kroppsvisitation av provdeltagare får utföras vid inpassering till eller utpassering från en lokal där högskoleprovet genomförs (in- eller utpasseringskontroll). Kontrollen får utföras för att söka efter elektroniska hjälpmedel. Personer under femton år ska undantas från sådan kontroll.

Andelen kontrollerade provdeltagare får inte överstiga tio procent av de anmälda provdeltagarna vid varje provtillfälle. Ingen provdeltagare får kontrolleras enligt första stycket mer än en gång under en provdag.

6 § Universitets- och högskolerådet beslutar om och ansvarar för genomförandet av in- eller utpasseringskontroller.

Genomförande lärosäte ansvarar dock genom provledare för beslut enligt 10 § första stycket samt för förvaring, återlämnande och anmälan till Polismyndigheten avseende omhändertagna föremål enligt 12 och 13 §§ denna lag.

In- eller utpasseringskontrollens genomförande

7 § Kroppsvisitation vid in- eller utpasseringskontroll ska utföras av en ordningsvakt som förordnats av Polismyndigheten.

8 § Kroppsvisitation vid in- eller utpasseringskontroll ska genomföras med metalldetektor eller annan liknande anordning eller, om det finns särskilda skäl, på annat sätt.

9 § Kroppsvisitation får utföras endast av en person som är av samma kön som provdeltagaren, om undersökningen inte görs med metall-detektor eller liknande anordning eller avser föremål som provdeltagaren har med sig.

Undersökning som avses i första stycket ska utföras i ett avskilt utrymme om provdeltagaren begär det.

10 § En provdeltagare som vägrar genomgå en in- eller utpasseringskontroll får nekas tillträde till den lokal som kontrollen avser under provdagens återstående provpass.

Universitets- och högskolerådet får besluta att provdeltagare som avses i första stycket inte får något resultat på provet. Rådet kan också besluta att provdeltagare som vägrat genomgå utpasseringskontroll stängs av från deltagande i provet under en period av två år från tidpunkten för kontrollen.

Omhändertagande

11 § En ordningsvakt får från en provdeltagare omhänderta ett elektroniskt hjälpmedel som kan befaras komma till användning eller ha använts vid fusk på högskoleprovet och som påträffas vid en in- eller utpasseringskontroll.

12 § Föremål som har omhändertagits enligt 11 § ska överlämnas till en provledare för förvaring. Ett sådant föremål ska förvaras på ett betryggande sätt. Ett bevis om att ett föremål omhändertagits ska utfärdas, om provdeltagaren begär det.

13 § Ett föremål som har omhändertagits enligt 11 § ska återlämnas till provdeltagaren senast när provdagen är slut.

Om ett omhändertaget föremål kan antas omfattas av bestämmelserna om beslag enligt 27 kap. 1 § rättegångsbalken, ska provledaren skyndsamt anmäla omhändertagandet till Polismyndigheten. Omhändertagandet får i dessa fall bestå tills frågan om föremålet ska tas i beslag har prövats. Omhändertagandet ska i ett sådant fall dokumenteras skriftligt.

Tystnadsplikt

14 § Den som är eller har varit verksam i enskilt bedriven verksamhet som anlitas i kontrollverksamheten enligt denna lag får inte obehörigen röja vad han eller hon har fått veta om planering eller andra förberedelser av kontrollerna.

För det allmännas verksamhet gäller bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Överklagande

15 § Universitets- och högskolerådets beslut enligt 10 § andra stycket om att inte meddela något resultat på provet eller stänga av en provdeltagare från deltagande i provet under två år får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätt.

Andra beslut enligt denna lag får inte överklagas.

Föreskrifter

16 § Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om hur stor andel av de anmälda provdeltagarna som får omfattas av kontroll enligt 5 §.

17 § Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela

1. föreskrifter om vilka konsekvenser som följer för provdeltagare som påträffats med pågående radiokommunikation eller ett elektroniskt hjälpmedel vid kontroller enligt lagen, och
2. närmare föreskrifter om genomförandet av kontrollerna samt omhändertagande av elektroniska hjälpmedel som påträffas vid en in- eller utpasseringskontroll.

Denna lag träder i kraft den 1 september 2020.

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1980:578) om ordningsvakter

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1980:578) om ordningsvakter dels att 3 § ska ha följande lydelse, dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 2 c §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 c §

Ordningsvakter får förordnas att tjänstgöra vid kontroll enligt 5 § lagen (0000:00) om kontroll vid högskoleprovet.

3 §¹

Om det finns ett särskilt behov och det är av väsentlig betydelse från allmän synpunkt, får ordningsvakter förordnas även i annat fall än som avses i 2–2 b §§.

Om det finns ett särskilt behov och det är av väsentlig betydelse från allmän synpunkt, får ordningsvakter förordnas även i annat fall än som avses i 2–2 c §§.

Denna lag träder i kraft den 1 september 2020.

¹ Senaste lydelse 2010:295.

1.3 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

dels att nuvarande 17 kap. 4 a–4 c §§ ska betecknas 17 kap. 4 b–4 d §§,

dels att rubrikerna närmas före 17 kap. 4 a–4 c §§ ska sättas närmast före 17 kap. 4 b–4 d §§,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 17 kap. 4 a § och 23 kap. 5 a §, och närmast före dessa paragrafer nya rubriker, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Kontroller vid högskoleprovet

17 kap.

4 a §

Secretess gäller för uppgift som hänför sig till planering eller andra förberedelser för sådan kontroll som avses i lagen (0000:00) om kontroll vid högskoleprovet, om det kan antas att syftet med kontrollen motverkas eller den framtida kontrollverksamheten skadas om uppgiften röjs.

För uppgift i allmän handling gäller sekretess i högst tjugo år.

*Anmälningar m.m. om fusk
vid högskoleprovet*

23 kap.

5 a §

Sekretess gäller hos Universitets- och högskolerådet samt universitet och högskolor som genomför högskoleprovet för uppgift i anmälan eller utsaga från en enskild som rör fusk vid högskoleprovet, om uppgiften kan avslöja den enskildes identitet och det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till den enskilde utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs.

För uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

Denna lag träder i kraft den 1 september 2020.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om högskoleförordningen (1993:100) dels att 7 kap. 21 och 22 §§ och 12 kap. 6 § ska ha följande lydelse, dels att det i förordningen ska införas en ny paragraf, 22 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

21 §²

Den som vill delta i högskoleprovet ska betala en avgift på 450 kronor i samband med anmälan till provet.

Den som vill delta i högskoleprovet ska betala en avgift på 500 kronor i samband med anmälan till provet.

Den som genom användning av otillåtna hjälpmedel eller på annat sätt försöker vilseleda vid högskoleprov ska stängas av från deltagande i provet under en period av två år från tidpunkten för försöket. Beslut om avstängning fattas av Universitets- och högskolerådet.

22 §³

Universitets- och högskolerådet får meddela ytterligare föreskrifter om högskoleprovet.

Universitets- och högskolerådet får meddela föreskrifter om vilka konsekvenser som följer för provdeltagare som påträffats med pågående radiokommunikation eller ett elektroniskt hjälpmedel vid högskoleprovet vid en kontroll enligt lagen (0000:00) om kontroll vid högskoleprovet.

Universitets- och högskolerådet får meddela närmare föreskrifter om genomförandet av kontroller

² Senaste lydelse 2016:846.

³ Senaste lydelse 2016:846.

samt ombändertagande av elektroniska hjälpmedel enligt lagen som anges i andra stycket.

22 a §

In- och utpasseringskontroller enligt 5 § lagen (0000:00) om kontroll vid högskoleprovet får inte omfatta fler än två procent av de anmälda provdeltagarna vid varje provtillfälle.

12 kap.

6 §⁴

Universitets- och högskolerådets beslut enligt denna förordning får inte överklagas.

Universitets- och högskolerådets beslut om avstängning från deltagande i högskoleprovet får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut av Universitets- och högskolerådet enligt denna förordning får inte överklagas.

Denna förordning träder i kraft den 1 september 2020.

⁴ Senaste lydelse 2012:712.

2 Vårt uppdrag och arbete

Vårt uppdrag är att föreslå åtgärder för att motverka fusk vid högskoleprovet. Den huvudsakliga frågan i direktiven handlar om att 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. I detta ingår också att bedöma vid hur stor andel av provlokalerna som kroppsvisitation i så fall bör genomföras och att ta ställning till vem som ska genomföra kroppsvisitationen. Uppdraget innefattar även två sekretessfrågor, nämligen att ta ställning till om uppgifter i Universitets- och högskolerådets (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 att 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. Vidare ska vi föreslå nödvändiga författningsändringar. Det står oss dessutom fritt att föreslå andra åtgärder som syftar till att förhindra fusk vid högskoleprovet. Om vi skulle finna att det inte är godtagbart med ett krav på kroppsvisitation, ska vi föreslå andra åtgärder.

Detta delbetänkande behandlar ovanstående frågor.

Vi har också 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 ska återkallas. Även i denna del står det oss 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. Uppdraget i denna återstående del ska redovisas i ett slutbetänkande senast den 29 november 2019.

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

2.1 Arbetet med delbetänkandet

Vi har till vår hjälp haft experter från Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten, Sveriges förenade studentkårer, Sveriges universitets- och högskoleförbund (universitet och högskolor), UHR, Justitiedepartementet och Utbildningsdepartementet. Under utredningens gång har vi haft sju sammanträden med expertgruppen. Även informella kontakter inom utredningen har förekommit. Vi har också samrått med UHR med anledning av myndighetens uppdrag avseende högskoleprovet, med Umeå universitet med anledning av universitetets roll i utvecklingen av provet och med Polismyndigheten när det gäller frågan om vem som eventuellt ska utföra kroppsvisitation.

Vi har besökt Ekobrottsmyndigheten i Linköping och Linköpings tingsrätt för att testa om sådan utrustning som tagits i beslag vid tillslag mot personer som misstänkts ha organiserat fusk vid högskoleprovet kan upptäckas med den typ av metalldetektorer som bl.a. används vid säkerhetskontroll i domstolar. Vidare har vi köpt in utrustning som detekterar radiovågor för att undersöka om det genom kontroll med sådan utrustning är möjligt att upptäcka användning av otillåtna hjälpmedel vid högskoleprovet.

Arbetet med delbetänkandet har bedrivits med aktivt deltagande av och i samråd med experterna. Med hänsyn till detta redovisas arbetet i denna del av vårt uppdrag med användande av vi-form, även om det inte finns fullständig samsyn i alla delar. Vi har i övervägt att i stället konsekvent skriva ”utredningen”, men då detta begrepp i sammanhanget och i allt väsentligt är synonymt med ”vi” har vi av språkliga skäl valt det sistnämnda.

Arbetet med tilläggsuppdraget om vilka konsekvenser ett återkallat gynnande förvaltningsbeslut om antagning till högskoleutbildning i vissa fall ska kunna få fortsätter i enlighet med direktiven.

2.2 Delbetänkandets disposition

Efter detta inledande kapitel följer två bakgrundskapitel, nämligen kapitel 3 som innehåller en allmän beskrivning av högskoleprovet och regleringen av detsamma och kapitel 4 som innehåller en redogörelse för gällande rätt inom områden som är aktuella. I kapitel 5 redovisar vi de avgränsningar som vi gjort när det gäller bl.a. vilken typ av åtgärder för att motverka fusk vid högskoleprovet som det finns anledning att överväga. I kapitel 6 redovisar vi ett antal inledande ställningstaganden och vår bedömning i bl.a. frågan om huruvida kroppsvisitation vid högskoleprovet för att motverka fusk i syfte att upprätthålla förtroendet för provet som urvalsinstrument innebär en godtagbar begränsning av regeringsformens skydd mot kroppsvisitation. Vi besvarar också frågan om kroppsvisitation över huvud taget skulle vara en verkningsfull åtgärd för att motverka fusk vid högskoleprovet. Kapitel 7 innehåller våra förslag till åtgärder för att motverka fusk vid högskoleprovet och kapitel 8 en beräkning av vilka kostnader dessa förslag medför och ett förslag till finansiering. Kapitel 9 innehåller våra ställningstaganden och förslag när det gäller sekretess till skydd för kontroller vid högskoleprov och kapitel 10 ställningstaganden och förslag om sekretess för uppgift om tipsare. Kapitel 11 innehåller en redogörelse för ikraftträdande m.m., kapitel 12 förslagets konsekvenser och kapitel 13 innehåller slutligen en författningskommentar.

3 Allmänt om högskoleprovet

3.1 Om högskoleprovet

3.1.1 Ett urvalsinstrument till högskoleutbildning

Högskoleprovet är ett urvalsinstrument som används vid antagning till högskoleutbildning i Sverige. De övergripande principerna om tillträde till högskoleutbildning finns i högskolelagen (1992:1434) och kompletteras av närmare bestämmelser i högskoleförordningen (1993:100) och i föreskrifter från Universitets- och högskolerådet (UHR).

Om inte alla behöriga sökande till en högskoleutbildning kan tas emot ska ett urval göras.¹ 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 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. Högskoleprovet, som alltså vid sidan av betygen utgör en andra chans för att komma in i högskolan, är ett gemensamt prov för alla högskolor i Sverige.²

3.1.2 Provets innehåll

Provet är indelat i fem provpass; två med kvantitativa uppgifter och två med verbala uppgifter. Därtill kommer ett utprövningspass med antingen kvantitativa eller verbala uppgifter. Utprövningspasset räknas inte in i resultatet. Varje provpass är 55 minuter långt.³ Provpassen består av åtta olika delprov med totalt 160 uppgifter. De

¹ 4 kap. 3 § högskolelagen.

² 7 kap. 12, 13 och 20 §§ högskoleförordningen.

³ 2 § Universitets- och högskolerådets föreskrifter om högskoleprovet (UHRFS 2015:3).

kvantitativa provpassen består av delproven matematisk problemlösning (XYZ), kvantitativa jämförelser (KVA), kvantitativa resonemang (NOG) samt diagram, tabeller och kartor (DTK). De verbala provpassen består av delproven ordförståelse (ORD), svensk läsförståelse (LÄS), meningskomplettering (MEK) och engelsk läsförståelse (ELF).⁴

Provdagen är i dagsläget 7 timmar och 55 minuter lång, varav den effektiva provtiden är 4 timmar och 35 minuter (se tabell nedan).⁵

Tabell 3.1 Schema för högskoleprovet

Tidpunkt	Aktivitet
08.10–08.30	Legitimationskontroll mot deltagarförteckning och placering
08.30–09.00	Introduktion
09.00–09.55	Provpass 1 – legitimationskontroll
10.00–10.25	Rast
10.30–11.25	Provpass 2 – legitimationskontroll
11.30–11.55	Rast
12.00–12.55	Provpass 3 – legitimationskontroll
13.00–13.55	Lunch
14.00–14.55	Provpass 4 – legitimationskontroll
15.00–15.25	Rast
15.30–16.25	Provpass 5 – legitimationskontroll
16.25–16.30	Information till provdeltagare

Källa: Studera.nu

3.1.3 Utveckling och finansiering av provet

UHR ansvarar för att högskoleprovet tas fram och beslutar om resultat på provet.⁶

Delprovet ELF konstrueras vid avdelningen för språkpedagogik vid Göteborgs universitet och övriga delprov konstrueras vid institutionen för tillämpad utbildningsvetenskap vid Umeå universitet

⁴ Information hämtad från Universitets- och högskolerådets webbplats studera.nu, tillgänglig 2019-05-24.

⁵ Information från <https://www.studera.nu/hogskoleprov/infor-hogskoleprovet/provdagens-sa-fungerar-det/> (tillgänglig 2019-05-23).

⁶ 7 kap. 20 § högskoleförordningen.

som också har i uppdrag att rätta och normera provet, samt att bedriva utvecklingsarbete kring provet.⁷

Den som vill delta i provet ska betala en avgift på 450 kronor i samband med anmälan till provet.⁸ Avgiften delas mellan UHR och den högskola som genomför provet. UHR tilldelas 180 kronor och högskolan tilldelas 270 kronor per anmäld provdeltagare. Något krav på full kostnadstäckning finns inte och det finns inte något reglerat mål för hur stor del av kostnaderna för provet som ska täckas av avgifterna.⁹ Detta innebär att ett eventuellt överskott tillfaller lärosätena och UHR, medan ett eventuellt underskott får finansieras genom myndigheternas anslag. För UHR:s del finansieras ett eventuellt underskott genom myndighetens förvaltningsanslag och för universitet och högskolor genom respektive lärosätens anslag för utbildning på grundnivå och avancerad nivå.

3.2 Genomförande

De högskolor som ska använda högskoleprovet som urvalsgrund ska genomföra provet. Detta får ske i samverkan mellan högskolorna. Provet får även genomföras av UHR.¹⁰ Datum för provet beslutas av UHR efter samråd med högskolorna.¹¹ Provet genomförs sedan lång tid tillbaka två gånger per år, en gång på våren och en gång på hösten.

3.2.1 Deltagare och provlokaler

År 2018 var 125 679 personer anmälda till högskoleprovet varav 100 878 deltog i provet. Antalet provdeltagare varierar från år till år och hänger bl.a. samman med ålderskullarnas storlek och arbetsmarknadsläget.¹² Antalet provdeltagare har minskat under flera år i

⁷ Information hämtad från studera.nu 2019-05-23.

⁸ 7 kap. 21 § högskoleförordningen.

⁹ Regleringsbrevet för budgetåret 2019 avseende Universitets- och högskolerådet (dnr U2018/01601/UH) och bilaga 4 till regleringsbrevet för budgetåret 2019 avseende universitet och högskolor (dnr U2018/04780/UH).

¹⁰ 7 kap. 20 § högskoleförordningen.

¹¹ 15 § UHR:s föreskrifter om högskoleprovet.

¹² UHR:s årsredovisning 2018, s. 28.

rad och jämfört med år 2015 var antalet anmälda deltagare nästan 20 procent lägre år 2018.¹³

Våren 2019 genomfördes provet av 21 universitet och högskolor på 120 orter i Sverige och av UHR på sju provorter utomlands. Antalet provlokaler uppgick till ca 2 500.¹⁴ För genomförandet av provet används förutom universitets- och högskolors egna lokaler även skolor, lokaler i Folkets hus m.m. De flesta provlokaler är klassrum med ett trettiotal deltagare, men det förekommer också betydligt större lokaler med flera hundra provdeltagare.¹⁵

3.2.2 Anpassning av provet

Provdeltagare med diagnosen specifik lässvårighet eller diagnosen blandad inlärningsstörning har rätt till förlängd skrivtid.¹⁶ Lässvårigheterna ska styrkas med ett utlåtande eller intyg baserat på en fullständig utredning av provdeltagarens totala språkliga kompetens från årskurs fem eller senare. Utlåtandet eller intyget ska vara utfärdat av en legitimerad logoped som UHR har godkänt. Intyget ska skickas in högskolan eller universitetet som håller provet samtidigt som anmälan sker eller senast sista anmälningsdag. Om anpassat prov ska skrivas utomlands ska intyget skickas till UHR.

Provdeltagare med dokumenterad svag synskada har rätt till förlängd skrivtid och uppförstorat prov i formatet A3. Provdeltagaren får till provlokalen ta med de synhjälpmedel som behövs. Vidare har provdeltagare med dokumenterad grav synskada rätt att skriva ett speciellt framtaget prov i punktskrift och Daisy-format och att ta med sig anteckningshjälp.¹⁷ En synskada och behovet av anpassning ska styrkas med intyg från syncentral.

Om en provdeltagare har en funktionsnedsättning eller diabetes, kan universitetet eller högskolan utreda om det är möjligt att anpassa provsituationen efter provskrivarens behov. Provdeltagaren ska då kontakta det lärosäte som han eller hon har anmält sig till, senast sista anmälningsdag. En person som har diabetes kan t.ex. behöva äta

¹³ UHR:s årsredovisning 2017, s. 27.

¹⁴ Pressmeddelande från UHR den 6 april 2019.

¹⁵ Utredningen har samlat in uppgifter från de universitet och högskolor som genomför provet.

¹⁶ 4 § UHR:s föreskrifter om högskoleprovet.

¹⁷ 6 och 7 §§ UHR:s föreskrifter om högskoleprovet.

eller dricka under provpassen och ta med nödvändig mätutrustning. Behovet av anpassning måste styrkas med läkarintyg eller motsvarande senast sista anmälningdag.¹⁸

Provdeltagare som behöver ta del av anpassning ska styrka behovet i samband med anmälan. Högskolan eller UHR meddelar beslut om anpassning.¹⁹

3.2.3 Personal vid provet

Vid varje högskola som genomför högskoleprovet, eller vid UHR i det fall högskoleprovet genomförs av UHR, ska det finnas en huvudansvarig provhandläggare som ansvarar för genomförandet av högskoleprovet och är kontaktperson mot UHR.²⁰

I varje provlokal ansvarar en provledare för högskoleprovet. Det ska finnas en provledare om antalet provdeltagare i en lokal uppgår till högst 30 och en assisterande provledare för varje påbörjat 30-tal provdeltagare.²¹ Högskolan eller UHR kan utse en huvudprovledare som ansvarar för samordning när högskoleprovet genomförs i flera lokaler på samma ställe.

Högskolan, eller UHR i de fall den myndigheten genomför provet, ansvarar för att provledare och assistenter får den utbildning som är nödvändig för att de på ett korrekt sätt ska kunna leda proven. Mindre lärosäten använder sig i första hand av fast anställd personal, medan större lärosäten som behöver mellan 500 och 1 000 personer till respektive provtillfälle rekryterar personal externt.²²

¹⁸ Se <https://www.studera.nu/hogskoleprov/hogskoleprovet-funktionsnedsattning/hogskoleprovet-for-dig-med-funktionsnedsattning/> (tillgänglig 2019-05-24).

¹⁹ 8 § UHR:s föreskrifter om högskoleprovet.

²⁰ 18 § UHR:s föreskrifter om högskoleprovet.

²¹ 19 § UHR:s föreskrifter om högskoleprovet.

²² Uppgifterna kommer från promemorian Risker vid provets genomförande från SUHF:s samordningsgrupp för högskoleprovet, 2018-01-22.

Befogenheter

Provdeltagare ska följa provledarens anvisningar och tillsägelser och dessutom låta provledaren kontrollera legitimation och medhavt material.²³ Provledare har också befogenhet att uppmana provdeltagare som uppträder störande att avlägsna sig från lokalen.²⁴

Provdeltagare som inte följer bestämmelser om bl.a. otillåtna hjälpmedel (se vidare nedan) och provledarens anvisningar får efter beslut av UHR inget resultat på provpasset.²⁵ Detta innebär att provledaren ansvarar för att uppmärksamma och notera eventuella överträdelser. Enligt uppgifter från UHR instrueras provledare att röra sig runt i provlokalen för att upptäcka eventuella sådana överträdelser.

3.3 Fusk vid högskoleprovet och åtgärder för att förhindra fusk

3.3.1 Fusk vid högskoleprovet

Provdeltagare som fuskar på högskoleprovet är inte någon ny företeelse. Det är exempelvis sedan länge känt att det förekommer att provdeltagare anlitar s.k. spökskrivare. Spökskrivaren, en person som brukar prestera ett högt resultat på högskoleprovet, skriver provet i den egentliga provdeltagarens ställe. Spökskrivaren förses med en falsk legitimation eller använder den egentliga provdeltagarens. Den metod som används för att avslöja denna typ av fusk är upprepade legitimationskontroller.²⁶

Ny teknik och modern kommunikationsutrustning har emellertid möjliggjort andra sätt att fuska på högskoleprovet. Det har under senare år framkommit att ett antal grupperingar, s.k. ”fuskligor”, mot ersättning erbjuder provdeltagare hjälp med att få ett visst resultat på högskoleprovet. En metod har gått ut på att provdeltagaren förses med en modifierad mobiltelefon som provdeltagaren gömmer under

²³ 32 § UHR:s föreskrifter om högskoleprovet.

²⁴ 36 § UHR:s föreskrifter om högskoleprovet.

²⁵ 40 § UHR:s föreskrifter om högskoleprovet.

²⁶ Provdeltagare ska enligt 35 § UHR:s föreskrifter om högskoleprovet i samband med provtillfället uppvisa godkänd legitimation. Enligt *UHR:s handledning för högskoleprovshandläggare* s. 16 (uppdaterad 2018-07-05) ska legitimationskontroll ske på provdagens morgon, under introduktionen och efter varje provpass, dvs. totalt sett sju gånger under provdagen. Provledaren ska efter varje provpass kontrollera legitimationens giltighetstid, att fotot föreställer provdeltagaren, att personnumret överensstämmer med uppgiften på deltagarförteckningen och att namnteckningen i svarshäftet överensstämmer med namnteckningen på legitimationen.

kläderna, ett metallhalsband som provdeltagaren bär runt halsen under kläderna och mycket små trådlösa hörsnäckor som placeras inuti örat. Metallhalsbandet är kopplat till ett batteri och skapar på så sätt ett elektromagnetiskt fält som driver hörsnäckorna. De som organiserar fusk får på något sätt tillgång till högskoleprovet, tar reda på de korrekta svaren och läser upp dem för de fuskande provdeltagarna under pågående prov. Denna metod och liknande metoder möjliggör alltså ett långt mer omfattande fusk än t.ex. anlitande av spökskrivare.

3.3.2 Åtgärder för att förhindra fusk vid högskoleprovet

Fokus i detta betänkande ligger på att identifiera och analysera åtgärder som har potential att motverka fusk som sker med elektroniska hjälpmedel (se vidare avsnitt 5.1). Nedan följer en översiktlig genomgång av de åtgärder som hittills vidtagits för att förhindra fusk vid högskoleprovet.

Föreskrifter och rutiner

UHR:s föreskrifter om högskoleprovet och riktlinjer för genomförandet av provet utgör ett sätt att försvåra användningen av otillåtna hjälpmedel under provet. De enda tillåtna hjälpmedlen vid högskoleprovet är blyertspenna, radergummi, överstrykningspenna och rak linjal. Enligt UHR:s föreskrifter får inget hjälpmedel på provet 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.²⁷ Om väskor och andra tillhörigheter placeras en bit från provdeltagarna minskar risken för att någon kan använda sig av otillåten elektronisk kommunikationsutrustning som ligger i t.ex. en väska eller en jacka.

För att förebygga fusk vid högskoleprovet med hjälp av otillåtna hjälpmedel är det också av vikt att innehållet i provet inte sprids i förväg eller under pågående prov. Universitet, högskolor och UHR ska, enligt UHR:s föreskrifter, ha rutiner för att ta emot en leverans

²⁷ 31 och 33 §§ UHR:s föreskrifter om högskoleprovet.

av högskoleprovet på ett sådant sätt att syftet med provet inte motverkas samt kontrollera att samtliga beställda produkter finns med i rätt antal.²⁸ Myndigheterna ska också ha rutiner så att provdeltagarna genomför högskoleprovet på ett likvärdigt sätt och på ett sådant sätt att högskoleprovet kan användas som urvalsgrund vid anmälan till en utbildning.²⁹ I bilaga 1 till föreskrifterna finns utförliga instruktioner för hur provledarna ska agera innan, under och efter ett provpass, varav vissa har till syfte att förhindra användningen av otillåtna hjälpmedel på provet. Provledaren ska bland annat ägna sig åt att övervaka och kontrollera provdeltagarna under hela provpasset.

Vidare har Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) och UHR gemensamt tagit fram en handledning för högskoleprovshandläggare.³⁰ Av handledningen framgår det att provledaren ska gå runt i provlokalen och notera om han eller hon ser någonting misstänkt. Om provledaren upptäcker något som verkar misstänkt, ska han eller hon ställa frågor, konfrontera eller agera i samband med det inträffade (utan att störa övriga provdeltagare) eller direkt efter avslutat provpass. Provledaren ska hålla utkik efter kameror (som kopplas via bluetooth till mobiltelefon) som finns i pennor, smartwatches, glasögon, påslagna mobiltelefoner, öronsnäckor, sändare/mottagare och synliga sladdar. Vid misstanke om otillåten teknisk utrustning ska utrustningen stängas av och huvudprovledaren tillkallas. Om en provdeltagare inte följer de angivna reglerna som t.ex. gäller för hjälpmedel eller något avvikande har inträffat, ska provledaren upprätta en anmärkningslapp och beskriva det inträffade. Den huvudansvarige provhandläggaren ansvarar för att en utredning genomförs och att ett skriftligt underlag om det inträffade lämnas till UHR. I riktlinjerna finns också rekommendationer för hantering av provmaterial och svarshäften.

Sanktioner vid brott mot ordningsregler

Den provdeltagare som bryter mot UHR:s föreskrifter, bl.a. reglerna om hjälpmedel eller att teknisk utrustning ska vara avstängd och placerad på anvisad plats, kan efter beslut av UHR bli utan resultat

²⁸ 25 § UHR: s föreskrifter om högskoleprovet.

²⁹ 28 § UHR:s föreskrifter om högskoleprovet.

³⁰ Handledning för högskoleprovshandläggare (uppdaterad 2018-07-05) s. 18 f.

på det aktuella delprovet.³¹ Sedan år 2016 gäller dessutom att den som genom användning av otillåtna hjälpmedel eller på annat sätt försöker vilseleda vid högskoleprovet ska stängas av från deltagande i provet under en period av två år från tidpunkten för försöket. Beslut om avstängning fattas av UHR.³²

Vid misstankar om att brott har begåtts vid genomförandet av högskoleprovet, ska lärosätet eller UHR göra en polisanmälan.³³

Sanningsförsäkran och straffansvar

Därtill har möjlighet till straffrättsliga sanktioner införts i syfte att motverka användningen av otillåtna hjälpmedel på högskoleprovet. Sedan provtillfället under hösten 2016 ska alla provdeltagare 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.³⁴ Om en provdeltagare i strid med sin försäkran ändå använt otillåtna hjälpmedel eller vilselett på annat sätt har han eller hon lämnat osann uppgift vid provet och kan dömas för osann försäkran, som regleras i 15 kap. 10 § brottsbalken. Straffskalan för osann försäkran är böter eller fängelse i högst sex månader eller, om brottet är grovt, fängelse i högst två år. Den som främjar brottet, t.ex. genom att hjälpa en provdeltagare genom att tillhandahålla otillåtna hjälpmedel eller hjälpa till med svar på frågorna, kan dömas till anstiftan eller medhjälp till osann försäkran.³⁵ Sedan kravet på försäkran infördes har ett antal personer dömts för osann försäkran.³⁶

³¹ 40 § UHR:s föreskrifter om högskoleprovet.

³² 7 kap. 21 § högskoleförordningen.

³³ 41 § UHR:s föreskrifter om högskoleprovet.

³⁴ 35 a § UHR:s föreskrifter om högskoleprovet.

³⁵ 23 kap. 4 § brottsbalken.

³⁶ Se bl.a. Svea hovrätts dom den 2 februari 2018 i mål nr. B 4502-17 och Vänersborgs tingsrätts dom den 9 maj 2018 i mål nr. B 3330-17. Se även Norrköpings tingsrätts dom i mål nr. B 1296-18 den 17 januari 2019, som också gällde medhjälp till osann försäkran. Domen har överklagats till Göta hovrätt, mål nr. B 518-19.

Analys av provsvar och provets utformning

UHR utför analyser av provsvaren efter varje provtillfälle. Om en person har skrivit provet vid flera tillfällen kan t.ex. en jämförelse av provresultat från olika provtillfällen göras. Vidare analyseras svarmönster i enskilda prov, vilket i vissa fall kan ge indikationer på att en provdeltagare har använt sig av otillåtna hjälpmedel på provet.

UHR har även vidtagit åtgärder avseende provens utformning för att avslöja fusk på högskoleprovet med hjälp av elektronisk kommunikationsutrustning. Metoden innebär att ett provpass finns i flera versioner (ett provpass består av flera delprov, se avsnitt 3.1.2). Om en deltagare som har haft en hög andel rätta svar på vissa av provpassen, medan andelen rätta svar på ett provpass är betydligt lägre och dessutom stämmer överens med en annan version av provpasset, kan detta tillsammans med andra omständigheter indikera att han eller hon har fuskat. Flera personer har efter sådan analys av provresultat blivit utan resultat på provpasset och avstängda från att skriva provet. UHR har vidare i vissa fall gjort polisanmälningar som lett till straffrättslig påföljd för provskrivaren.³⁷ Ett antal personer som kommit in på utbildningar med hjälp av falska provresultat på högskoleprovet har blivit av med sina utbildningsplatser.

³⁷ Se bl.a. Svea hovrätts dom den 2 februari 2018 i mål nr. B 4502-17 och Vänersborgs tingsrätts dom den 9 maj 2018 i mål nr. B 3330-17.

4 Gällande rätt

4.1 Inledning

Vi ska enligt kommittédirektiven ta ställning till om kroppsvisitation vid högskoleprovet i syfte att förhindra användningen av otillåtna hjälpmedel kan utgöra en godtagbar begränsning av regeringsformens skydd mot kroppsvisitation. Nedan följer en kortfattad redogörelse för den rätt till skydd mot kroppsvisitation som följer av regeringsformen och vad som gäller i fråga om inskränkningar i denna rättighet. Även den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europa-konventionen) och dess regler om rätt till skydd för privat- och familjeliv ska beaktas vid ett sådant ställningstagande. I kapitlet beskrivs också Förenta nationernas (FN:s) konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) eftersom vi enligt kommittédirektiven ska redogöra för förslagets konsekvenser utifrån konventionen.

Enligt förarbetena till rättegångsbalken är definitionen av begreppet kroppsvisitation i rättegångsbalken avsedd att vara vägledande för tolkning och tillämpning av begreppet kroppsvisitation även i annan lagstiftning än rättegångsbalken.¹ Det är därför relevant att här kortfattat redogöra för denna definition.

För det fall vi kommer fram till att kroppsvisitation i syfte att förhindra fusk vid högskoleprovet utgör en godtagbar begränsning av grundlagsskyddet, ska vi ta ställning till vem som ska utföra uppgiften att kroppsvisitera provdeltagare. För denna bedömning är avsnitten om ordningsvakter och väktare relevanta. Eftersom vi därutöver ska överväga om föremål som hittas vid en kroppsvisitation ska kunna tas i beslag finns även en sammanfattande beskrivning av rättegångsbalkens regler om beslag och om omhändertagande i vissa fall.

¹ Prop. 1993/94:24 s. 37.

Avslutningsvis redogör vi översiktligt för vissa principer och bestämmelser som rör offentlighet och sekretess.

4.2 Regeringsformen

4.2.1 Skydd mot påtvingat kroppsligt ingrepp

Enligt 2 kap. 6 § första stycket regeringsformen (RF) är var och en gentemot det allmänna skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp. Det följer av samma bestämmelse att var och en är skyddad mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång samt mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse och mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande. Enligt förarbetena till regeringsformen avses med kroppsvisitation undersökning av en persons kläder eller av något som denne har med sig, t.ex. en handväska.²

Skyddet mot kroppsvisitation får endast begränsas genom lag.³ I 2 kap. 21 och 22 §§ RF anges närmare vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda för att rätten till skydd för den kroppsliga integriteten, t.ex. skyddet mot kroppsvisitation, ska få begränsas genom lag. Av 2 kap. 21 § RF följer att en sådan begränsning endast får göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. Enligt förarbetena innebär bestämmelsen att lagstiftaren noggrant ska redovisa sina syften, när en fri- och rättighetsinskränkan- de lag beslutas.⁴

I 2 kap. 22 § RF beskrivs ett särskilt lagstiftningsförfarande vid införande och ändring av sådana rättighetsbegränsande lagar.

Grundlagsskyddet gäller enbart gentemot det allmänna. Det gäller även för utländska medborgare, men kan för dessa inskränkas genom särskilda föreskrifter i lag.⁵

² SOU 1975:75 s. 199–200 och prop. 1975/76:209 s. 147.

³ 2 kap. 20 § första stycket 2 RF.

⁴ SOU 1975:75 s. 202 och prop. 1975/76:209 s. 153.

⁵ 2 kap. 25 § RF.

4.2.2 Gränsdragning mot kroppsbesiktning

Med kroppsbesiktning avses, enligt förarbetena till regeringsformen, t.ex. läkarundersökning, smärre ingrepp såsom vaccination och blodprovstagning samt liknande företeelser.⁶

Gränsdragningen mellan kroppsbesiktning och kroppsvisitation har berörts i 1973 års fri- och rättighetsutrednings betänkande *Medborgerliga fri- och rättigheter*.⁷ I betänkandet betonades att gränsdragningen mellan kategorierna är svår, eftersom vissa fall utgör mellanformer. Betänkandet innehåller exempel på bestämmelser om kroppsbesiktning, bl.a. sådana som innebär skyldighet att underkasta sig läkarundersökning eller provtagning (28 kap. 12 § rättegångsbalken). Vidare angav utredningen att tagande av fingeravtryck från brottsmisstänkta (28 kap. 14 § rättegångsbalken) egentligen inte helt kan jämföras med kroppsbesiktning, men att det med hänsyn till graden av integritetskränkning kunde hänföras till denna kategori av åtgärder.

4.2.3 Gränsdragning mot husrannsakan och liknande intrång

Med husrannsakan avses undersökning i hem samt annan undersökning av hus, rum eller slutet förvaringsställe.⁸ Uttrycket ”liknande intrång” avser främst intrång som har annat syfte än undersökning, exempelvis polisens intrång i bostad för att avstyra lägenhetsbråk eller exekutiv åtgärd med avseende på föremål som befinner sig i viss bostad.⁹

4.2.4 Grundläggande principer

Allmänt kan sägas att för all tvångsmedelsanvändning, t.ex. kroppsvisitation, gäller fyra grundläggande principer.¹⁰ Att skyddet mot påtvingat kroppsligt ingrepp endast får begränsas genom lag är ett uttryck för den s.k. *legalitetsprincipen*. *Ändamålsprincipen* innebär att det allmännas befogenhet att använda tvångsmedel är bundet till det ändamål för vilket tvångsmedlet har beslutats. Tvång får alltså endast

⁶ SOU 1975:75 s. 199 och prop. 1975/76:209 s. 147.

⁷ SOU 1975:75 s. 358 ff.

⁸ Prop. 1973:90 s. 246.

⁹ SOU 1975:75 s. 199–200 och prop. 1975/76:209 s. 147.

¹⁰ Prop. 1993/94:24 s. 23.

användas för det ändamål för vilket tvångsmedlet beslutats, och exempelvis inte som indirekt medel för att sätta en misstänkt under press. *Behovsprincipen* innebär att det allmänna får använda tvångsmedlet bara när det finns ett påtagligt behov av att använda just det tvångsmedlet, och en mindre ingripande åtgärd inte är tillräcklig. *Proportionalitetsprincipen* innebär att en tvångsåtgärd i fråga om art, styrka, räckvidd och varaktighet ska stå i en rimlig proportion till vad som kan vinnas med åtgärden.

4.3 Europakonventionen

Genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna har Europakonventionen inkorporerats i svensk rätt och gäller därmed som lag i Sverige. Av 2 kap. 19 § RF följer vidare att en bestämmelse om att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen. Grundlagsbestämmelsen riktar sig i första hand till lagstiftaren, som har det primära ansvaret för att nationell rätt överensstämmer med konventionen. Vidare kan domstolar och andra myndigheter med stöd av bestämmelsen tillämpa reglerna om lagprövning (11 kap. 14 § och 12 kap. 10 § RF), dvs. underlåta att tillämpa en föreskrift på den grunden att denna inte är förenlig med Sveriges åtaganden enligt konventionen.¹¹

Den artikel i Europakonventionen som har störst relevans i detta sammanhang är rätten till skydd för privat- och familjeliv i artikel 8. Den har följande formulering.

1. Var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens.
2. Offentlig myndighet får inte inskränka åtnjutande av denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter.

¹¹ Holmberg m.fl., Grundlagarna [13 maj 2016, Zeteo], kommentaren till 2 kap. 19 § RF.

Artikel 8 medför i första hand en förpliktelse för staten att avhålla sig från ingrepp i den skyddade rättigheten.¹² Sådana ingrepp består vanligen av åtgärder i enskilda fall, men kan också gälla generella inskränkningar i människors frihet att forma sin tillvaro.

4.3.1 Ingrepp i skyddade rättigheter

För att en inskränkning i skyddet för privatliv, familjeliv, hem och korrespondens ska vara förenlig med artikel 8:2 måste följande tre villkor vara uppfyllda:¹³

1. Ingreppet ska vara *lagligt*,
2. ingreppet måste vara ägnat att tillgodose något av de uppräknade *allmänna eller enskilda intressena* som anges i artikel 8:2: statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande, förebyggande av oordning eller brott, skydd för hälsa eller moral eller skydd för andra personers fri- och rättigheter, och
3. ingreppet måste vara *nödvändigt i ett demokratiskt samhälle* för att tillgodose detta intresse.

Kravet på att *ingreppet ska vara lagligt* innebär i första hand att inskränkningen måste ha stöd i nationell lag och att nationell lagstiftning uppfyller rimliga villkor på rättssäkerhet. Lagstiftningen ska vara tydlig och tillgänglig för allmänheten. Laglighetskravet innebär vidare att lagstiftningen ska vara utformad med tillräcklig precision, så att medborgarna har möjlighet att anpassa sitt beteende efter gällande rätt. Det medför också att staten är skyldig att se till att det finns tillräckliga garantier för att individens rättigheter enligt artikel 8 respekteras.

De *allmänna och enskilda intressena* som anges i artikel 8:2 är omfattande och allmänt formulerade. Det innebär att det i de flesta fall är möjligt att hänföra ett ingrepp i rättighetsskyddet till något av de angivna ändamålen.

¹² Hans Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 2015, s. 365 f. och *Guide on Article 8 of the European Convention on Human Rights*, uppdaterad 31 augusti 2018 s. 7 ff.

¹³ Danelius, s. 369 f., *Guide on Article 8 of the European Convention on Human Rights*, uppdaterad 31 augusti 2018 s. 9 f.

Att *ingreppet ska vara nödvändigt* begränsar vilka inskränkningar som är tillåtna enligt artikel 8. Europadomstolen har i sin praxis slagit fast att begreppet nödvändigt i detta sammanhang inte är synonymt med ”oundgänglig” (indispensable). Det ska dock finnas ett ”angeläget samhälleligt behov” (pressing social need).¹⁴ Varje konventionsstat har viss frihet (margin of appreciation) att avgöra om en inskränkning är nödvändig, men en inskränkning måste vara proportionerlig. Europadomstolen förbehåller sig rätten att övervaka om inskränkningarna uppfyller dessa krav. En begränsning av en konventionsrättighet kan aldrig vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle om det inte också är proportionellt i förhållande till det eftersträlvade målet med lagstiftningen.

Vid prövningen om huruvida ingreppet är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle behöver domstolen ofta balansera sökandens skyddade intresse enligt artikel 8 mot andra konkurrerande intressen såsom allmänna intressen eller en tredje parts intresse som skyddas av andra bestämmelser i konventionen.¹⁵

4.3.2 Kränkning av fysisk integritet

En del av skyddet för privatlivet avser den fysiska integriteten.¹⁶ Allvarliga kränkningar av den fysiska integriteten kan utgöra tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling och därför stå i strid med artikel 3 i Europakonventionen. Är det i stället fråga om mindre allvarliga kränkningar av den fysiska integriteten kan de strida mot artikel 8.

Rättsfallet Gillan och Quinton mot Förenade kungariket (dom 12.1.2010) rörde fråga om rätt till respekt för privatliv enligt artikel 8. Målet gällde 2000 års brittiska lag mot terrorism, enligt vilken polisen hade rätt att kroppsundersöka personer utan skälig misstanke om brott.¹⁷ Polisen kunde kräva att en person tog av sig huvudbonad, skor, ytterkläder och handskar och fick med händerna söka efter innehållet i fickor, runt kragar, sockor och skor samt i personens

¹⁴ Danelius s. 370, Guide on Article 8 of the European Convention on Human Rights, s. 11.

¹⁵ Guide on Article 8 of the European Convention on Human Rights, s. 7 f.

¹⁶ Danelius, s. 371 ff., Guide on Article 8 of the European Convention on Human Rights, 2018 s. 39 f.

¹⁷ SvJT 2010 s. 1000.

hår. Åtgärderna fick vidtas på offentlig plats, och vägran att underkasta sig åtgärderna var straffbar.

Europadomstolen konstaterade att det var fråga om ingrepp i privatlivet och att dessa ingrepp inte kunde jämföras med t.ex. kontroller på en flygplats där passagerarna kunde anses ha lämnat sitt samtycke genom att välja att resa med flyg. Inte heller hade befogenheterna enligt lagen mot terrorism förbundits med tillräckliga rättsliga garantier mot godtycklighet i tillämpningen eller missbruk. Bl.a. stod det en polisman fritt att handla helt efter egen bedömning. Den enda begränsningen var att syftet måste vara att söka efter föremål som kunde användas i samband med terrorbrott, men detta var en vidsträckt kategori som innefattade även många vardagliga föremål. Det fanns också risk för att befogenheterna utövades på ett diskriminerande sätt mot personer med viss hudfärg eller visst etniskt ursprung. Slutsatsen blev att åtgärderna inte var tillräckligt specificerade och inte omgärdade med adekvat rättsligt skydd och att det därför förelåg en kränkning av rätten till skydd för privatlivet enligt artikel 8.¹⁸

Mycket ingående kroppsbesiktningar av besökare i ett fängelse ansågs i *Wainwright mot Förenade kungariket* och *Jaeger mot Estland* ha genomförts på sådant sätt att de, trots att de syftat till att hindra införsel av narkotika och tobak i fängelset, stred mot artikel 8.

Det finns fall då ingrepp i den fysiska integriteten sker för nyttiga ändamål och därför får anses omfattade av undantagsbestämmelsen i artikel 8:2. Detta gäller under förutsättning att de står i rimligt förhållande till det syfte man vill uppnå. Hit hör till exempel skyldighet att använda säkerhetsbälte vid bilkörning eller hjälm vid körning av motorcykel samt vissa obligatoriska hälsokontroller. Till tillåtna inskränkningar hör även t.ex. skyldighet att lämna blodprov eller andra prov, t.ex. i samband med nykterhetskontroll vid bilkörning.¹⁹

¹⁸ Gillan and Quinton v. United Kingdom 4158/05, 12 January 2010 punkt 82 och 87.

¹⁹ Danelius, s. 371 ff.

4.4 Barnkonventionen

FN:s generalförsamling antog barnkonventionen år 1989, och Sverige ratificerade konventionen genom ett beslut i riksdagen året efter. I juni 2018 röstade riksdagen för regeringens förslag till lag om inkorporering av barnkonventionen (prop. 2017/18:186). Barnkonventionen får därmed ställning som svensk lag. Det innebär ett förtydligande av att rättstillämparna i mål och ärenden ska tolka svenska bestämmelser i förhållande till konventionen. Lagen träder i kraft den 1 januari 2020.

4.4.1 Innehåll

Barnkonventionen är en juridiskt bindande överenskommelse som ger alla barn upp till 18 år egna rättigheter. Enligt artikel 1 i konventionen avses med barn varje människa under 18 år, om inte barnet blir myndigt tidigare enligt den lag som gäller för barnet.

Barnkonventionen består av en inledning (preamble) och tre delar. I del I behandlas de rättigheter barn har enligt konventionen. Del II innehåller bestämmelser om efterlevnaden av konventionen, bl.a. barnrättskommitténs uppdrag och staternas rapportering till kommittén. I del III behandlas bl.a. regler kring ratificering och ikraftträdande av konventionen.

Del I innehåller 41 artiklar, varav fyra artiklar (artiklarna 2, 3, 6 och 12) är konventionens s.k. grundprinciper. Dessa principer har en särskild ställning vid tolkning av konventionen.

I artikel 2 slås principen om icke-diskriminering fast. Enligt artikeln ska varje barn inom en stats jurisdiktion utan åtskillnad av något slag tillförsäkras de rättigheter som anges i barnkonventionen. Staten ska garantera barnet de rättigheter det har enligt konventionen.

Artikel 3 behandlar principen om barnets bästa. Den innebär att barnets bästa ska komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ. Staten är skyldig att ge barnet det skydd och den omvårdnad som behövs för barnets välfärd.

Till konventionens grundprinciper hör också artikel 6 om rätten till liv, överlevnad och utveckling och artikel 12 om barnets rätt att uttrycka sina åsikter och bli hörd.

Konventionen medför vissa medborgerliga och politiska rättigheter för barn. Sådana rättigheter är absoluta, vilket innebär att staten är skyldig att garantera dessa rättigheter så snart konventionen är ratificerad. Till de medborgerliga och politiska rättigheterna hör bl.a. artikel 12 om rätten att uttrycka sina åsikter och bli hörd och artikel 13 om rätten till yttrande- och informationsfrihet. Till denna typ av rättighet hör även artikel 16, som anger att inget barn får utsättas för godtyckliga eller olagliga ingripanden i sitt privat- och familjeliv, sitt hem eller sin korrespondens eller angrepp mot heder eller anseende.

Konventionen innefattar också sociala, ekonomiska och kulturella rättigheter. Genomförandet av dessa rättigheter är beroende av de resurser och förutsättningar som en stat har. Till denna grupp av rättigheter hör bl.a. artikel 24 om rätten till hälso- och sjukvård och artikel 28 om rätten till utbildning.

Till barnkonventionen hör tre fakultativa protokoll som tydliggör och utvecklar olika delar av konventionen.²⁰

4.5 Kroppsvisitation enligt rättegångsbalken

4.5.1 Definition

Enligt 28 kap. 11 § tredje stycket rättegångsbalken avses med kroppsvisitation en undersökning av kläder och annat som någon bär på sig samt av väskor, paket och andra föremål som någon har med sig. Detta innebär, enligt förarbetena till bestämmelsen, att man kan känna såväl utanpå kläderna som inuti fickor och liknande.²¹ Definitionen i rättegångsbalken är, som nämns i inledningen, enligt uttalanden i förarbetena avsedd att vara vägledande för tolkning och tillämpning av begreppet kroppsvisitation även i annan lagstiftning än rättegångsbalken.

Med uttrycket ”andra föremål” avses föremål avsedda att förvara andra föremål i, t.ex. plånböcker, kartonger och fodral och även bagagelådor och barnvagnar m.m.²² Det avgörande är att det rör sig

²⁰ Det fakultativa protokollet om barnets rättigheter vid indragning av barn i väpnade konflikter, det fakultativa protokollet om försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi samt det fakultativa protokollet om ett individuellt klagomålsförfarande.

²¹ Prop. 1993/94:24 s. 40.

²² Prop. 1993/94:24 s. 40 ff.

om ett föremål som den som ska undersökas har med sig. Begreppet kroppsvisitation omfattar undersökning av föremål oavsett om de är öppna, stängda, låsta eller på annat sätt tillslutna.

För att man ska kunna säga att någon har med sig ett föremål krävs att personen har egendomen under sin fysiska kontroll.²³ Att någon tillfälligt ställt ner föremålet på marken utesluter inte kroppsvisitation. Det krävs emellertid att man kan peka ut en bestämd person som innehavare av föremålet. Herrelösa föremål eller föremål där det är osäkert vem av flera personer som föremålet tillhör kan inte undersökas inom ramen för en kroppsvisitation. Äganderätten till ett visst föremål har emellertid ingen betydelse för möjligheten till kroppsvisitation.

4.5.2 Gränsdragning mot kroppsbesiktning

Med kroppsbesiktning avses enligt 28 kap. 12 § tredje stycket rättegångsbalken undersökning av människokroppens yttre och inre samt att prov tas från människokroppen och undersöks. En kroppsbesiktning får inte utföras så att den som undersöks riskerar framtida ohälsa eller skada. Begreppet kroppsbesiktning enligt rättegångsbalken omfattar, enligt förarbetena till bestämmelsen, alla former av kroppsliga undersökningar, såväl invärtes som utvärtes.²⁴

Med undersökning av kroppens yttre avses en okulär besiktning av den nakna kroppen, dvs. en yttre granskning av den nakna kroppen.²⁵ Det är tillåtet att be den undersökte att inta vissa ställningar så att annars dolda delar blir åtkomliga för besiktning. Det är också tillåtet att vid en kroppsbesiktning röra vid kroppen, t.ex. att med händerna undersöka en persons hårbotten. En undersökning av kroppens yttre omfattar även eventuella proteser.²⁶

Med undersökning av kroppens inre avses undersökning av kroppens håligheter, såsom ändtarmen, vaginan och munnen.²⁷

²³ Prop. 1993/94:24 s. 42.

²⁴ Prop. 1993/94:24 s. 44 f. och 80 f.

²⁵ A. prop.

²⁶ Prop. 1993/94:24 s. 81.

²⁷ Prop. 1993/94:24 s. 45.

4.6 Om ordningsvakter

Kroppsvisitation tillåts enligt flera lagar. Förutom poliser kan exempelvis befattningshavare inom Tullverket, Kriminalvården och en del vårdinrättningar ha behörighet att utföra kroppsvisitation. I vissa sammanhang tilldelas uppgiften ordningsvakter. Ordningstvakternas ställning och verksamhet regleras främst i lagen (1980:578) om ordningstvakter, ordningstvaktsförordningen (1980:589), polislagen (1984:387) samt i Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om ordningstvakter (PMFS 2017:12, FAP 670–1).

En person som inte är anställd som polisman får enligt 1 § lagen om ordningstvakter förordnas att som ordningstvakt medverka till att upprätthålla allmän ordning. Avsikten med bestämmelsens formulering är enligt förarbetena till lagen att markera att det enligt 1 § polislagen är polisens huvuduppgift att upprätthålla allmän ordning och säkerhet, samt att ordningstvakterna är ett komplement till och aldrig en ersättning för polisen.²⁸

Förordnande

I lagen om ordningstvakter finns en huvudregel (2 §) och en undantagsregel (3 §) när det gäller för vilka ändamål en ordningstvakt får förordnas. Dessutom finns i 2 a och 2 b §§ specialbestämmelser om att ordningstvakter får förordnas att tjänstgöra vid säkerhetskontroll enligt vad som anges i lagen (1981:1064) om säkerhetskontroll i domstol, lagen (2010:294) om säkerhetskontroll vid offentliga sammanträden i kommuner och landsting samt lagen (2018:1974) om säkerhetskontroll vid Sametingets offentliga sammanträden.

Ordningstvakter får enligt 2 § förordnas att tjänstgöra vid allmänna sammankomster som avses i 2 kap. 1 § ordningstlagen²⁹ (1993:1617) och cirkusföreställningar, offentliga tillställningar som avses i 2 kap.

²⁸ Prop. 1979/80:122 s. 64.

²⁹ Med allmän sammankomst avses enligt 2 kap. 1 § ordningstlagen sammankomster som utgör demonstrationer eller som annars hålls för överläggning, opinionsyttring eller upplysning i allmän eller enskild angelägenhet, föreläsningar och föredrag som hålls för undervisning eller för att meddela allmän eller medborgerlig bildning, sammankomster som hålls för religionsutövning, teaterföreställningar, biograföreställningar, konserter och andra sammankomster för att framföra konstnärligt verk, samt andra sammankomster vid vilka mötesfriheten utövas.

3 § ordningslagen³⁰, bad- eller campingplatser och lokaler eller platser för idrott, friluftsliv, spel, lek, förströelse eller liknande som allmänheten har tillträde till, eller lokaler eller utrymmen där alkoholdrycker eller alkoholdrycksliknande preparat serveras till allmänheten med tillstånd enligt 8 kap. 2 § alkohollagen (2010:1622).³¹

Enligt undantagsregeln i 3 § får ordningsvakter förordnas även i annat fall än som framgår av huvudregeln och specialbestämmelserna, om det finns ett särskilt behov och det är av väsentlig betydelse från allmän synpunkt. Enligt förarbetena till bestämmelsen är den tillämplig när det finns ett särskilt behov, dvs. ett behov som avviker från vad som får anses vara normalt.³² Med särskilt behov avses i första hand behov av övergående natur, men bestämmelsen kan undantagsvis komma i fråga för ett objekt vars speciella beskaffenhet gör en mera permanent förstärkning av skyddet nödvändig. Vid prövning om undantagsregeln är tillämplig, ska man göra en sammanvägning av styrkan hos de särskilda intressen som kräver bevakning av speciellt slag, vikten av att direkta polisuppgifter förbehålls polisutbildad personal samt de möjligheter som i praktiken föreligger att avdela polismän för den bevakningsuppgift som är aktuell.³³ Undantagsbestämmelsen ska tillämpas restriktivt.

En ordningsvakt förordnas av Polismyndigheten för en viss tid, dock högst tre år. I förordnandet ska det anges för vilken verksamhet och inom vilket område det gäller. Meddelas förordnande enligt 3 § ska det också innehålla uppgift om tjänstgöringsställe.³⁴

Krav på laglydnad, lämplighet och utbildning

Endast den som med hänsyn till laglydnad och övriga omständigheter är lämplig för uppdraget och har fyllt 20 år får förordnas till ordningsvakt.³⁵ Av förarbetena till bestämmelsen framgår att relativt höga krav bör ställas på laglydnad och allmän lämplighet.³⁶ I 3 kap.

³⁰ Med offentlig tillställning avses enligt 2 kap. 3 § ordningslagen tävlingar och uppvisningar i sport, idrott och flygning, danstillställningar, tivolinöjen och festtåg, marknader och mässor, samt andra tillställningar som inte är att anse som allmänna sammankomster eller cirkusföreställningar.

³¹ Lydelse fr.o.m. den 1 juli 2019.

³² Prop. 1979/80:122 s. 29 och 66.

³³ Prop. 1979/80:122 s. 66.

³⁴ 5 § lagen om ordningsvakter.

³⁵ 4 § lagen om ordningsvakter.

³⁶ Prop. 1979/80:122 s. 67.

Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om ordningsvakter anges närmare vad Polismyndigheten ska beakta i sin laglydnads- och lämplighetsprövning. Vidare har Polismyndigheten med stöd av 4 § lagen om ordningsvakter meddelat föreskrifter om ordningsvakternas utbildning. I föreskrifterna anges också, förutom krav på laglydnad och lämplighet, vilka krav på utbildning som uppställs för att förordnas som ordningsvakt. Exempelvis får endast den som, utöver grundutbildning eller fortbildning, genomgått särskild utbildning för säkerhetskontroller förordnas för säkerhetskontroll enligt 2 a och 2 b §§ lagen om ordningsvakter.³⁷

Befogenheter

Bestämmelser om en ordningsvacts befogenheter att använda tvångsmedel och våld finns i flera olika lagar.³⁸ Ordningsvakter har med stöd av 29 § polislagen givits vissa polisiära befogenheter. Till exempel har en ordningsvakt befogenhet att ingripa enligt 13 § polislagen mot den som stör ordningen genom att avvisa, avlägsna eller omhänderta henne eller honom. Det får ske vid ordningsstörning, omedelbar fara för ordningsstörning, vid brott och vid fara för brott. I samband med ett frihetsberövande kan ordningsvakten också belägga den omhändertagne med handfängsel (10 a § polislagen) och utföra en skyddsvisitation enligt 19 § första stycket polislagen. En skyddsvisitation syftar till att undersöka om den visiterade bär på skjutvapen, verktyg eller andra farliga föremål som han eller hon kan skada andra eller sig själv med. För att genomföra en tjänsteåtgärd får en ordningsvakt i vissa fall använda våld.³⁹ Det får ske vid laga frihetsberövande, om ordningsvakten möts av motstånd. Om en ordningsvakt möts av motstånd får han eller hon använda våld vid avisande, avlägsnande, skyddsvisitation, beslag och omhändertagande.

³⁷ 4 kap. 5 § Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om ordningsvakter.

³⁸ I 7 kap. 6 § i Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om ordningsvakter anges att bestämmelser om en ordningsvacts befogenheter att använda tvångsmedel och våld finns i 24 kap. 7 § och 27 kap. 4 § rättegångsbalken, 24 kap. 1, 2 och 5 §§ brottsbalken, 35 § lagen (1964:167) om unga lagöverträdare, 2 § tredje stycket 3 lagen (1958:205) om förverkande av alkoholhaltiga drycker, 1 och 10 §§ lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m., 10 § 2 och 4, 10 a, 13, 19 och 29 §§ polislagen (1984:387), och 4 kap. 9 § ordningslagen (1993:1617).

³⁹ 10 § första stycket 2 och 4 samt 29 § polislagen.

Vidare gäller att ordningsvakter har samma rätt som vem som helst att enligt bestämmelsen om envarsgripande i 24 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken gripa en person, som begått brott på vilket fängelse kan följa, och som anträffas på bar gärning eller flyende fot. I samband med ett sådant gripande får även egendom tas i beslag. I övrigt gäller att en ordningsvakt, liksom andra medborgare, har rätt att i enlighet med bestämmelserna i 24 kap. brottsbalken bruka våld i nödvärnssituationer.

En ordningsvakt får inte använda strängare medel än förhållandena kräver, och i första hand ska han eller hon försöka vinna rättelse genom upplysningar och uppmaningar. När en ordningsvakt ingriper ska han eller hon se till att åtgärden inte väcker onödig uppmärksamhet eller orsakar större olägenhet än som är oundviklig med hänsyn till dess syfte.⁴⁰

Slutligen bör nämnas att en ordningsvakt under tjänstgöring har ett särskilt skydd, då exempelvis våld eller hot om våld mot en ordningsvakt under tjänsten bestraffas enligt de strängare straffbestämmelser som gäller vid brott mot tjänstemän i myndighetsutövning.⁴¹ Allvarligare fel eller försummelser i tjänsten av en ordningsvakt kan bestraffas enligt reglerna om tjänstefel och grovt tjänstefel i 20 kap. 1 § brottsbalken.

Ordningsvakter och Polismyndigheten

En ordningsvakt lyder under Polismyndigheten och han eller hon är normalt skyldig att lyda en order som en polisman meddelar i tjänsten. En ordningsvakt ska vidare hålla Polismyndigheten underrättad om förhållanden som rör hans eller hennes verksamhet och är av sådan art att de bör komma till myndighetens kännedom.⁴²

Polisen utövar tillsyn över ordningsvakter och har rätt att återkalla ordningsvaktens förordnande eller besluta att han eller hon ska stängas av från sin tjänstgöring under viss tid.⁴³

⁴⁰ 8 § lagen om ordningsvakter.

⁴¹ 17 kap. 5 § brottsbalken.

⁴² 6 och 7 §§ lagen om ordningsvakter.

⁴³ Se 9 § lagen om ordningsvakter och 8 kap. 1 § Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om ordningsvakter.

Utbildning

Utbildning av ordningsvakter får bedrivas av Polismyndigheten eller, om det finns särskilda skäl, av någon som har fått tillstånd av Polismyndigheten. Tillstånd får endast ges till den som har tillräcklig kompetens och lämplig organisation för att kunna genomföra utbildningen på ett sakkunnigt och omdömesgillt sätt.

4.7 Om väktare

Väktare är en annan personalkategori som exempelvis kan anlitas för bevakning av byggnader och anläggningar samt för att kontrollera in- och utpasseringar på ett visst ställe.

Regler om väktare finns i lagen (1974:191) om bevakningsföretag, förordningen (1989:149) om bevakningsföretag m.m. samt Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om bevakningsföretag och bevakningspersonal (PMFS 2017:10 FAP 573-1).

Med bevakningsföretag avses i lagen om bevakningsföretag den som yrkesmässigt åtar sig att för annans räkning bevaka fastighet, anläggning, viss verksamhet, offentlig tillställning eller något annat sådant, bevaka enskild person för dennes skydd eller bevaka sedlar, mynt eller annan egendom i samband med transport. För att bedriva bevakningsföretag krävs tillstånd (auktorisation). Vidare får utbildning av personal som ska utföra bevakningstjänst ske endast efter auktorisation enligt lagen om bevakningsföretag. All personal hos ett auktoriserat bevakningsföretag ska vara godkänd vid prövning med avseende på laglydnad, medborgerlig pålitlighet samt lämplighet i övrigt för anställning i ett sådant företag.⁴⁴

Frågor om auktorisation och godkännande av personal hos bevakningsföretag prövas av länsstyrelsen.⁴⁵ Det är också länsstyrelsen som har ansvar för tillsyn över auktoriserade bevaknings- och utbildningsföretag⁴⁶.

När det gäller användning av våld i yrkesutövningen har väktaren inga särskilda befogenheter, utan endast den rätt som tillkommer envar, bl.a. att gripa den som ertappas på bar gärning eller flyende

⁴⁴ 1, 2 och 4 §§ lagen om bevakningsföretag.

⁴⁵ 5 och 6 §§ lagen om bevakningsföretag.

⁴⁶ 8 § lagen om bevakningsföretag.

fot när fråga är om ett brott varpå fängelse kan följa.⁴⁷ Vaktaren får, liksom alla andra, också beslagta föremål som påträffats i ett sådant sammanhang. Vidare gäller att en vaktare, liksom andra medborgare, har rätt att i enlighet med bestämmelserna i 24 kap. brottsbalken bruka våld i nödvärnssituationer.

4.8 Särskilt om kontroll på flygplats

Lagen (2004:1100) om luftfartsskydd innehåller kompletterande bestämmelser till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 300/2008 av den 11 mars 2008 om gemensamma skyddsregler för den civila luftfarten och om upphävande av förordning (EG) nr 2320/2002. Säkerhetskontroll av personer, medförda föremål och fordon som följer av förordningen ska enligt 2 § i nämnda lag utföras av en polisman eller av annan särskilt utsedd person som förordnats av Polismyndigheten, under polisens ledning. Genom att polisen förordnar dessa särskilt utsedda personer får de rätten att genomföra sådana undersökningar som regleras i 3 §, bl.a. att kroppsvisitera den som uppehåller sig inom flygplatsens område. Den förordnade får också rätten att avvisa eller avlägsna personer från flygplatsområdet.

Dessa särskilt utsedda personer är i dag vanligtvis vaktare anställda av säkerhetsbolag, som har genomgått en särskild utbildning anordnad av vaktbolaget. Instruktorer som utbildar personer som ska utföra kontroller på flygplatser måste vara certifierade av Transportstyrelsen.

4.9 Beslag

4.9.1 Inledning

Beslag är ett straffprocessuellt tvångsmedel som innebär att en brottsutredande myndighet under en viss tid tar hand om egendom som tillhör någon annan.

Beslag kan avse lösa saker (föremål) eller en skriftlig handling.⁴⁸ Den som äger föremålet har, efter att föremålet tagits i beslag, kvar rätten till det, men har inte längre möjlighet att förfoga över det som

⁴⁷ 24 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken.

⁴⁸ 27 kap. 1 § rättegångsbalken.

han eller hon vill. Beslag regleras i 27 kap. rättegångsbalken och i viss specialstraffrättslig lagstiftning.

4.9.2 Ändamål i rättegångsbalken

Föremål får enligt 27 kap. 1 § rättegångsbalken tas i beslag för fyra olika ändamål.

För det första kan ett föremål som skäligen kan antas ha betydelse för utredning om brott tas i beslag (bevisbeslag). Beslag är alltså möjligt om ett föremål exempelvis kan antas komma att återopas som bevis i ett mål eller om föremålet utgör en ledtråd som kan leda en förundersökning framåt.⁴⁹ Ett föremål får också tas i beslag om det kan vara avhänt någon genom brott (återställandebeslag).

Vidare får ett föremål tas i beslag för att säkra verkställigheten av förverkande (förverkandebeslag). Förverkande av föremål regleras i 36 kap. brottsbalken och specialstraffrätten. Av 36 kap. brottsbalken framgår bl.a. att utbyte av brott enligt brottsbalken, och vad någon har tagit emot som ersättning för kostnader i samband med ett sådant brott får förklaras förverkat, om det inte är oskäligt. Vidare ska t.ex. hjälpmedel vid brott enligt brottsbalken och i fråga om andra brott i vissa fall förklaras förverkade. Förverkande får även exempelvis beslutas i fråga om föremål som på grund av sin särskilda beskaffenhet och omständigheterna i övrigt kan befaras komma till brottslig användning.

Slutligen får beslag beslutas för föremål som skäligen kan antas ha betydelse för utredning om förverkande av utbyte av sådan allvarlig brottslighet som specificeras i 36 kap. 1 b § brottsbalken, bland annat brott för vilket det är föreskrivet fängelse fyra år eller mer.

För att ett föremål ska kunna tas i beslag med stöd av rättegångsbalkens regler krävs det alltså att det har begåtts ett brott samt att något eller några av de beslagsgrunder som anges i det föregående föreligger. Det bör noteras att de angivna ändamålen är de enda som får ligga till grund för ett beslut om beslag enligt rättegångsbalken. Ett föremål får t.ex. inte tas i beslag för att hindra en misstänkt från att förfoga över egendom på ett visst sätt⁵⁰ eller i syfte att förebygga nya brott.⁵¹

⁴⁹ Fitger m.fl., Rättegångsbalken m.m. [1 oktober 2018, Zeteo], kommentaren till 27 kap. 1 §.

⁵⁰ JO 1993/94 s. 79.

⁵¹ JO 1987/88 s. 86.

4.9.3 Ytterligare förutsättningar för beslag enligt rättegångsbalken

En grundläggande förutsättning för att över huvud taget få använda tvångsmedel enligt rättegångsbalken är att en förundersökning har inletts.⁵² Om en förundersökning inte har inletts formellt, anses ett beslut om tvångsmedel av en behörig myndighet innebära att en förundersökning inleds.⁵³ I 23 kap. rättegångsbalken anges fyra undantag från huvudregeln att straffprocessuella tvångsmedel endast får användas inom ramen för en förundersökning. Exempelvis får beslag användas vid en förenklad utredning, vilket innebär att brottsutredningen i okomplicerade fall får genomföras på ett enklare sätt än genom en formell förundersökning.⁵⁴ De övriga undantagen rör inte beslag.⁵⁵

Ytterligare en förutsättning för beslag enligt rättegångsbalken är att egendomen måste vara tillgänglig.⁵⁶ Det är alltså inte möjligt att använda beslag som ett sätt att söka efter föremål. För det ändamålet tillämpas i stället husrannsakan, kroppsvisitation och kroppsbesiktning.

4.9.4 Proportionalitetsprincipen

Beslag enligt rättegångsbalken får beslutas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse.⁵⁷ Denna proportionalitetsprincip innebär en skyldighet för den som beslutar om tvångsmedel att göra en avvägning mellan skälen för åtgärden och de olägenheter som åtgärden kan försäkra den misstänkte eller något annat motstående intresse. Regeln är utformad på

⁵² 23 kap. 16 § första stycket rättegångsbalken.

⁵³ Se JO 1993/94 s. 92.

⁵⁴ 23 kap. 22 § rättegångsbalken.

⁵⁵ En polisman får i omedelbar anslutning till ett brott ta med en person till förhör, även om en behörig tjänsteman ännu inte har tagit ställning till om förundersökning ska inledas 23 kap. 8 § rättegångsbalken. En polisman får också med stöd av 23 kap. 9 a § rättegångsbalken tillfälligt omhänderta kommunikationsutrustning som förhörspersonen bär på sig eller med sig, om det kan antas att utredningen annars försvåras. Slutligen får tvångsmedel användas utan att förundersökning har inletts vid brott som har begåtts inför rätten (23 kap. 22 § och 45 kap. 2 § rättegångsbalken).

⁵⁶ Se NJA II 1943 s. 359.

⁵⁷ 27 kap. 1 § tredje stycket rättegångsbalken.

samma sätt som motsvarande regler för andra tvångsmedel (24 kap. 1 §, 25 kap. 1 §, 26 kap. 1 § och 27 kap. 1 § rättegångsbalken).

4.9.5 Vem får besluta om beslag?

Beslut om beslag regleras i 27 kap. 4 § rättegångsbalken. Beslag blir vanligtvis aktuellt i samband med en annan tvångsåtgärd, exempelvis när ett föremål påträffas i samband med ett gripande, anhållande eller en kroppsvisitation. Den som med laga rätt griper eller anhåller en misstänkt eller verkställer häktning, husrannsakan, kroppsvisitation eller kroppsbesiktning får ta föremål som påträffas i beslag. En polisman får alltså själv besluta om beslag i samband med verkställighet av andra tvångsåtgärder som är lagligen grundade om föremålet påträffas i samband med tvångsmedelsanvändning, t.ex. när han eller hon griper någon för att verkställa ett häktnings- eller anhållningsbeslut eller vid verkställighet av ett beslut om kroppsvisitation.

En undersökningsledare eller åklagare får besluta att ta ett föremål som påträffas under förundersökningen i beslag.⁵⁸ Vidare får en polisman, även i andra fall än i samband med verkställighet av andra tvångsåtgärder, besluta om beslag när han eller hon påträffar något som kan tas i beslag och det är det fara i dröjsmål.⁵⁹ Det kan alltså bli aktuellt i situationer då det är inte är möjligt att vänta på ett beslut från åklagare eller annan undersökningsledare utan att risk för att beslaget går förlorat. Beslaget ska då anmälas skyndsamt till undersökningsledare eller åklagare som genast ska pröva om beslaget ska bestå.

Enligt 27 kap. 5 § rättegångsbalken får rätten i vissa fall förordna om beslag.

Om någon begått ett brott som kan leda till fängelse och påträffas på bar gärning får han eller hon gripas av envar, s.k. envarsgripande.⁶⁰ Den som med stöd av denna bestämmelse griper någon, får också ta föremål som hittas vid gripandet i beslag. När den gripne överlämnas till polisen ska också föremål som tagits i beslag lämnas över. Det

⁵⁸ 27 kap. 4 § andra stycket rättegångsbalken. Det gäller inte bara om en förundersökning leds av en undersökningsledare inom Polismyndigheten, utan även undersökningsledare inom Tullverket och Kustbevakningen.

⁵⁹ 27 kap. 4 § andra och tredje stycket rättegångsbalken. Undantag gäller för brev, telegram eller annan försändelse som finns hos ett post- eller telebefordringsföretag enligt 27 kap. 3 § rättegångsbalken.

⁶⁰ 24 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken.

kan nämnas att det är bestämmelsen om envarsgripande som ligger till grund för ordningsvaktens och väktares befogenhet att ta föremål i beslag, dvs. samma rätt som tillfaller alla (se avsnitt 4.6 och 4.7).

4.9.6 Vem får verkställa beslag?

Att ett föremål tas i beslag innebär att ett föremål rent faktiskt tas om hand. Rättegångsbalken innehåller inga uttryckliga regler om vem som får verkställa ett beslag. Det framgår i stället indirekt av andra bestämmelser i rättegångsbalken, t.ex. de generella reglerna om förundersökning i brottmål i 23 kap. rättegångsbalken.

Av 23 kap. 3 § rättegångsbalken framgår att Polismyndigheten⁶¹, Säkerhetspolisen och åklagaren har behörighet att inleda förundersökning, och med det följer också en rätt att ta ett föremål i beslag, om det finns laglig grund för det.

Om ett beslag har verkställts av någon annan än en förundersökningsledare eller åklagare ska beslaget underställas den som leder förundersökningen.⁶² Den som leder förundersökningen ska då ta ställning till om beslaget behövs för utredningen eller för att säkra verkställigheten.

4.9.7 Mot vem kan beslag riktas?

Ett föremål kan som huvudregel tas i beslag från vem som helst, om förutsättningarna för beslag föreligger. Beslag kan således riktas mot någon annan än den som är misstänkt för det brott som är under utredning, t.ex. ett vittne eller målsäganden. Beslag kan vidare genomföras oavsett om det finns någon misstänkt för brottet eller inte.

⁶¹ Gäller även Tullverket eller Kustbevakningen i de fall dessa myndigheter har rätt att inleda förundersökning. Skatteverket får verkställa beslut om beslag enligt 27 kap. 1 § rättegångsbalken i de fall våld mot person inte behöver användas.

⁶² 27 kap. 4 § tredje stycket rättegångsbalken.

4.9.8 Ändamål i specialstraffrättslig lagstiftning

Avslutningsvis ska det sägas att det inom specialstraffrätten förekommer att föremål och handlingar kan tas i beslag på andra grunder än vad som anges i 27 kap. rättegångsbalken. Det är exempelvis, vid misstanke om intrång i immaterialrätt, möjligt att beslagta olovligt framställda varukännetecken produkter och exemplar.⁶³ Ett annat exempel är 7 och 8 §§ lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott, som möjliggör beslag av ett fordon som har använts vid brott enligt lagen i syfte att genom förverkande förebygga fortsatt brottslighet.

4.10 Omhändertagande

I vissa fall kan, om det är särskilt reglerat, föremål tillfälligt tas omhand. Ett föremål kan omhändertas för olika ändamål, t.ex. för att förhindra att en brottsutredning försvåras eller för att förhindra brott.

Ett exempel på omhändertagande är bestämmelsen i 23 kap. 9 a § rättegångsbalken. En person som ska förhöras är skyldig att på tillsägelse tillfälligt lämna ifrån sig elektronisk kommunikationsutrustning som han eller hon bär med sig eller har på sig, om det kan antas att en utredning annars försvåras. Om han eller hon vägrar får en polisman tillfälligt omhänderta utrustningen.⁶⁴ Åtgärden kan riktas mot den som ska höras inom ramen för en förundersökning, t.ex. som misstänkt, målsägande eller vittne. Ändamålet med åtgärden är att undanröja risken för att brottsutredningen försvåras genom att en förhörsperson i anslutning till förhöret utnyttjar sin kommunikationsutrustning t.ex. till att ringa upp eller skicka sms-meddelanden till andra som också ska förhöras.⁶⁵

Andra exempel på reglering som avser omhändertagande är 7 § lagen (1981:1064) om säkerhetskontroll i domstol, 7 § lagen (1988:144) om säkerhetskontroll i riksdagens lokaler och 7 § lagen (2010:294) om säkerhetskontroll vid offentliga sammanträden i kommuner och lands-ting. Påträffas vid en säkerhetskontroll enligt någon av dessa lagar vapen och andra föremål som är ägnade att komma till användning

⁶³ 7 kap. 59 § tredje stycket lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk och 59 § andra stycket patentlagen (1967:837).

⁶⁴ I de fall andra tjänstemän har samma befogenheter som en polisman att besluta om tvångsåtgärder enligt 23 kap. RB får även de vidta åtgärden, t.ex. tulltjänstemän och kustbevakningstjänstemän.

⁶⁵ Prop. 2015/16:68 s. 73 och 85.

vid brott som innebär allvarlig fara för någons liv, hälsa eller frihet, och tas det inte i beslag enligt bestämmelserna i rättegångsbalken, ska den hos vilken föremålet påträffas uppmanas att lämna det ifrån sig för förvaring. Den som inte följer en sådan uppmaning får avlägsnas. Är innehavaren till ett påträffat föremål okänd, får det omhändertas.

Bestämmelser om tillfälligt omhändertagande av egendom i syfte att förhindra rattfylleribrott finns i 24 a–24 d §§ polislagen (1984:387) och i 9–11 §§ lagen (2008:322) om Tullverkets och Kustbevakningens befogenheter att ingripa mot rattfylleribrott. En polis får t.ex. tillfälligt omhänderta fordonsnycklar, annat som behövs för färden eller fordonet.

Ytterligare exempel på regler om omhändertagande finns i 5 kap. 22 och 23 §§ skollagen (2010:800). Rektorn eller en lärare får från en elev omhänderta föremål som används på ett sätt som är störande för utbildningen eller som kan utgöra en fara för säkerheten i denna. Ett föremål som har omhändertagits ska som huvudregel återlämnas till eleven senast vid den tidpunkt skoldagen är slut för eleven. Om ett föremål som har omhändertagits enligt 22 § kan antas bli förverkat enligt viss i paragrafen angiven lagstiftning, t.ex. 6 § narkotikastrafflagen (1968:64) och 5 § lagen (1988:254) om förbud beträffande knivar och andra farliga föremål ska rektorn eller den som rektorn har bestämt skyndsamt anmäla omhändertagandet till Polismyndigheten. Omhändertagandet får i dessa fall bestå tills frågan om föremålet ska tas i beslag har prövats.

4.11 Översiktligt om offentlighet och sekretess

4.11.1 Grundlagsreglerad huvudregel om handlingsoffentlighet och tillämpliga sekretessgrunder

Enligt 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen, TF, har var och en, till främjande av ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande, rätt att ta del av allmänna handlingar. Bestämmelsen anger syftet med offentlighetsprincipen. Med handling avses enligt 2 kap. 3 § TF en framställning i skrift eller bild samt en upptagning som endast med tekniska hjälpmedel kan läsas, avlyssnas eller uppfattas på annat sätt. En handling är enligt 2 kap.

4 § TF allmän om den förvaras hos en myndighet och är att anse som inkommen till eller upprättad hos en myndighet.

Sekretessregleringen är en undantagsreglering i förhållande till offentlighetsprincipen. Sekretess ska därför gälla för uppgifter endast om det finns ett särskilt skyddsvärt intresse. I 2 kap. 2 § första stycket TF finns en uttömmande uppräknig av vilka intressen som får skyddas genom att allmänna handlingar hålls hemliga, de så kallade sekretessgrunderna. Rätten att ta del av allmänna handlingar får begränsas *endast* om det krävs med hänsyn till:

1. rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller en mellanfolklig organisation,
2. rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik,
3. myndigheters verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn,
4. intresset av att förebygga eller beivra brott,
5. det allmännas ekonomiska intresse,
6. skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, eller
7. intresset av att bevara djur- eller växtart.

En begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar ska anges noga i en bestämmelse i en särskild lag eller, om det anses lämpligare i ett visst fall, i en annan lag som den särskilda lagen hänvisar till.⁶⁶ Den lag som avses är offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Regeringen har meddelat föreskrifter i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641).

4.11.2 Allmänt om sekretesslagstiftningens struktur

Offentlighets- och sekretesslagen innehåller bestämmelser om myndigheters och vissa andra organs handläggning vid registrering, utlämnande och övrig hantering av allmänna handlingar.⁶⁷ Lagen innehåller också bestämmelser om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet

⁶⁶ 2 kap. 2 § andra stycket TF.

⁶⁷ 1 kap. 1 § OSL.

och förbud att lämna ut allmänna handlingar, gemensamt betecknat som sekretess.

Med sekretess avses ett förbud att röja en uppgift, vare sig det sker muntligen, genom utlämnande av en allmän handling eller på något annat sätt.⁶⁸ En uppgift för vilken sekretess gäller enligt offentlighets- och sekretesslagen får inte röjas för enskilda eller för andra myndigheter.⁶⁹ Som huvudregel gäller sekretess således mellan myndigheter, och även mellan olika självständiga verksamhetsgrenar inom en myndighet.⁷⁰

I vissa fall måste dock myndigheter kunna utbyta uppgifter för att kunna utföra sina uppgifter. Även enskilda kan ha ett berättigat behov av att ta del av uppgifter som omfattas av sekretess. I OSL finns därför särskilda sekretessbrytande bestämmelser. De är utformade efter en intresseavvägning mellan myndigheternas eller enskildas behov av att ta del av uppgifterna och de intressen de aktuella sekretessbestämmelserna avser att skydda.

De materiella sekretessbestämmelserna, dvs. de som anger när sekretess gäller för en uppgift, är sorterade utifrån om de skyddar allmänna intressen (15–20 kap.) eller enskilda intressen (21–40 kap.).

Sekretessens omfattning enligt offentlighets- och sekretesslagen är vanligtvis utformad med hjälp av tre olika slags rekvisit; föremålet för sekretessen, sekretessens räckvidd och sekretessens styrka.⁷¹ Med *föremålet för sekretessen* avses vilket slags uppgift som sekretessregleringen avser, till exempel personliga och ekonomiska förhållanden. *Sekretessens räckvidd* anger inom vilken myndighet, verksamhet eller i vilken typ av ärenden sekretessbestämmelsen gäller. Om inget annat anges är bestämmelsen tillämplig inom hela den offentliga förvaltningen. *Sekretessens styrka* anges normalt genom ett skaderekvisit.

Det finns i huvudsak två olika typer av skaderekvisit, det raka och det omvända. Vid ett *rakt skaderekvisit* är utgångspunkten offentlighet. Det uttrycks i lagtexten genom att sekretess gäller om det kan antas att en viss skada inträffar om uppgiften röjs. Vid ett *omvänt skaderekvisit* föreligger en presumtion för att uppgifterna omfattas av sekretess. Sekretessen uttrycks i dessa fall genom att sekretess gäller om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan skada och men.

⁶⁸ 3 kap. 1 § OSL.

⁶⁹ 8 kap. 1 § OSL.

⁷⁰ 8 kap. 2 § OSL.

⁷¹ Prop. 1979/80:2 Del A s. 72.

I undantagsfall gäller *absolut sekretess*. Det innebär att någon skade- eller menprövning inte ska göras och att uppgiften inte kan lämnas ut.

Ett exempel på en sekretessbestämmelse med ett rakt skaderekvisit är 17 kap. 4 § OSL, som gäller uppgift som ingår i eller utgör underlag för kunskapsprov eller psykologiskt prov under en myndighets överinseende. Sådana uppgifter är sekretessbelagda, om det kan antas att syftet med provet motverkas om uppgiften röjs.

4.11.3 Överföring av sekretess

Sekretess följer som huvudregel inte med en uppgift när den lämnas till en annan myndighet. Detta har i förarbetena till den tidigare sekretesslagen motiverats med att behovet av och styrkan i en sekretess inte kan bestämmas enbart med hänsyn till sekretessintresset.⁷² Detta måste i varje sammanhang vägas mot intresset av insyn i myndigheternas verksamhet. Offentlighetsintresset kan således kräva att de uppgifter som behandlas som hemliga hos en myndighet är offentliga hos den myndighet som tar emot dem.

Sekretess kan gälla hos den mottagande myndigheten under vissa omständigheter. Det kan finnas en *primär sekretessbestämmelse*, dvs. en sekretessbestämmelse som är direkt tillämplig hos den mottagande myndigheten.⁷³ Sekretess kan också följa av en särskild bestämmelse om överföring av sekretess, s.k. *sekundär sekretess*. Om ingen av dessa förutsättningar är för handen blir uppgiften offentlig hos den mottagande myndigheten.⁷⁴

4.11.4 Kort om utlämnandeprövningen

Om någon begär ut en allmän handling, eller uppgift ur en allmän handling som är sekretessreglerad med ett skaderekvisit, ska myndigheten som förvarar handlingen göra en skade- eller menprövning. Skaderekvisitet i den eventuella sekretessbestämmelsen styr vad som ska beaktas vid denna prövning.

⁷² Prop. 1979/80:2 Del A s. 75 f.

⁷³ 3 kap. 1 § OSL.

⁷⁴ 7 kap. 2 § OSL.

Vid ett rakt skaderekvisit gäller, som beskrivs i det föregående, en presumtion för att en uppgift är offentlig. Av förarbetena till den tidigare sekretesslagen framgår att den som ska tillämpa det raka skaderekvisitet kan göra sin bedömning inom ganska vida ramar.⁷⁵ Prövningen ska göras utifrån själva uppgiften och någon bedömning av det enskilda fallet behöver inte alltid göras. Det är i stället uppgiften i sig som är avgörande för om ett utlämnande kan vara ägnat att skada det intresse som ska skyddas av sekretessen. Om uppgiften är sådan att den typiskt sett skulle betraktas som harmlös ska den normalt falla utanför sekretessen. Om uppgiften i stället är sådan att den lätt kan komma att missbrukas ska den i de flesta fall omfattas av sekretess. Det är alltså arten av den uppgift som efterfrågas som är av avgörande betydelse.

Vid ett omvänt skaderekvisit är sekretess huvudregel. I förarbetena till sekretesslagen anges att den som ska tillämpa sekretessbestämelsen i sådana fall har ett begränsat utrymme för sin bedömning.⁷⁶ För att kunna bedöma om en uppgift omfattas av sekretess vid tillämpningen av ett omvänt skaderekvisit måste hänsyn tas till samtliga omständigheter i det enskilda fallet. Många gånger kan en uppgift inte lämnas ut utan kännedom om mottagarens identitet och avsikter. Upplysningar om sökandens identitet och avsikter kan medföra att det framstår som oskadligt att lämna ut uppgifterna.

4.11.5 Sekretessbrytande bestämmelser

Som anges i det föregående gäller sekretess i förhållande till enskilda, andra svenska myndigheter, utländska myndigheter och mellanfolkliga organisationer.⁷⁷ Sekretess kan även gälla mellan olika verksamhetsgrenar inom en myndighet, om dessa är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra.⁷⁸ För att uppgifter i vissa fall ska kunna utbytas finns särskilda sekretessbrytande bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen. Dessa har utformats efter en intresseavvägning mellan behoven av att utbyta uppgifter och det intresse som den aktuella sekretessbestämelsen avser att skydda. Många

⁷⁵ Prop. 1979/80:2 Del A s. 80.

⁷⁶ Prop. 1979/80:2 Del A s. 82.

⁷⁷ 8 kap. 1 och 3 §§ OSL.

⁷⁸ 8 kap. 2 § OSL.

sekretessbrytande bestämmelser som gäller generellt eller i förhållande till många sekretessbestämmelser finns i 10 kap. OSL. Exempelvis hindrar inte sekretess till skydd för enskild att en uppgift lämnas till en annan enskild eller till en myndighet, om den enskilde samtycker till det.⁷⁹ Därutöver finns vissa sekretessbrytande bestämmelser i anslutning till de materiella sekretessbestämmelserna.

4.11.6 Några exempel på sekretess för uppgift i anmälan eller utsaga

Utredningen 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. Det kan därför vara intressant att se hur några nuvarande bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen som rör uppgift i anmälan eller utsaga är utformade.

Exempel på sekretessbestämmelser med rakt skaderekvisit

Sekretess gäller enligt 29 kap. 11 § OSL hos Transportstyrelsen vid tillsyn enligt 5 kap. fartygssäkerhetslagen (2003:364) för uppgift i anmälan eller utsaga från en enskild, *om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs*. Skälet till skyddet för anmälaren i detta fall är att t.ex. en sjöman ska kunna göra en anmälan utan att riskera att utsättas för trakasserier eller annan oförmånlig behandling från befälhavaren eller sin arbetsgivare som en ”bestraffning” för sitt handlande.⁸⁰

Bestämmelsen har ett rakt skaderekvisit, vilket innebär att presumptionen vid en sekretessprövning är att uppgifterna är offentliga. Med hänvisning till de grundläggande förarbetena till det raka skaderekvisitet, se avsnitt 4.11.4, anfördes att om den som begär uppgift om vem som har lämnat en anmälan inte vill uppge ändamålet med sin förfrågan eller uppträder anonymt, får redan detta anses visa att sådan risk är förenad med ett utlämnande att sekretess ska iakttas.⁸¹ Av detta följer att det typiskt sett får antas föreligga risk att anmälaren kommer att lida men om dennes identitet röjs för fartygets

⁷⁹ 10 kap. 1 § OSL. Vissa begränsningar följer dock av 12 kap. OSL.

⁸⁰ Prop. 2001/02:108 s. 36.

⁸¹ Prop. 1979/80:2 Del A s. 80 f. och prop. 2001/02:108 s. 36 f.

befälhavare och ägare. Enligt regeringen innebar utformningen av bestämmelsen att inte bara namnet på anmälaren utan själva innehållet i anmälan eller utsagan kan omfattas av sekretess, nämligen om uppgifterna på något sätt kan avslöja vem anmälaren är. Bestämmelsen medger också, enligt förarbetena, att förekomsten av en anmälan eller utsaga hålls hemlig helt, nämligen då blotta förekomsten av en anmälan skulle kunna avslöja vem som har gjort den.⁸²

Enligt 37 kap. 1 § andra stycket OSL gäller sekretess i verksamhet för kontroll över utläningar för uppgift i en anmälan eller utsaga av en enskild, *om det kan antas att fara uppkommer för att den som lämnat uppgiften eller någon närstående till denne utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs*. Bestämmelsen gäller även i förhållande till den som anmälan avser. Det kvalificerade raka skaderekvisitet innebär dock att sekretessen endast gäller om det kan antas att den som har gjort en anmälan eller har lämnat en utsaga utsätts för represalier av mera allvarligt slag om en uppgift ur anmälan eller utsagan röjs.⁸³

Exempel på en sekretessbestämmelse med omvänt skaderekvisit

Enligt 30 kap. 4 c § gäller sekretess i en statlig myndighets verksamhet som består i tillsyn med avseende på auktoriserade och godkända revisorer, registrerade revisionsbolag och revisorer från ett tredje land för uppgift i en anmälan eller utsaga om överträdelse av en bestämmelse som gäller för den som myndighetens verksamhet avser, *om uppgiften kan avslöja anmälarens identitet och det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att anmälaren eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men*.

I förarbetena till bestämmelsen anges generellt om rapportering av missförhållanden att när missförhållanden uppstår inom en organisation finns det vanligtvis ett intresse från ledningens sida att komma till rätta med problemen.⁸⁴ Missförhållandena kan dock vara dolda på grund av att enskilda personer inom organisationen döljer dessa. Det kan också förekomma situationer då ledningen är med-

⁸² Prop. 2001/02:108 s. 37.

⁸³ Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen [9 januari 2019, Zeteo], kommentaren till 37 kap. 1 § andra stycket OSL.

⁸⁴ Prop. 2015/16:162 s. 135.

veten om att det förekommer oegentligheter, men av olika skäl underlåter att agera, eller aktivt mörklägger förhållandena. Så kallade visselblåsare kan därför ha en viktig betydelse för att avslöja olika former av oegentligheter i både offentlig och privat sektor. Interna rapporteringssystem kan möjliggöra för anställda att utan risk för represalier rapportera om allvarliga händelser.

Vidare anförde regeringen i propositionen att det är angeläget att skapa goda förutsättningar för att missförhållanden som uppmärksammas inom ramen för revisionsverksamhet anmäls.⁸⁵ Sekretesskyddet för den som anmäler bedöms utgöra en faktor som kan påverka benägenheten att anmäla. Sekretess bör därför, enligt regeringen, gälla för en uppgift i en anmälan eller utsaga om en överträdelse, om uppgiften kan avslöja anmälarens identitet och det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att anmälaren eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men. Med ett sådant skydd gäller en presumtion för sekretess. Uppgifter vars röjande inte riskerar att medföra skada eller men kan dock fortfarande lämnas ut.

Absolut sekretess

Enligt 30 kap. 4 b § första stycket OSL gäller sekretess i en statlig myndighets verksamhet som består i tillståndsgivning eller tillsyn med avseende på bank- och kreditväsendet, värdepappersmarknaden eller försäkringsväsendet för uppgift i en anmälan eller utsaga om överträdelse av bestämmelse som gäller för den som myndighetens verksamhet avser, om uppgiften kan avslöja anmälarens identitet. Bestämmelsen saknar skaderekvisit, vilket innebär att sekretessen är absolut.

Bestämmelserna i 30 kap. 4 b § OSL genomför ett antal EU-direktiv och förordningar, bland annat EU-direktivet 2014/65/EU⁸⁶ om marknader för finansiella instrument. Enligt direktivet ska anställda som anmäler överträdelser av det institut där de är anställda ha ett lämpligt skydd mot represalier, diskriminering eller andra former av missgynnande behandling (artikel 73.1 andra stycket b). Bestämmelsen i 30 kap. 4 b § första stycket OSL ska uppfylla dessa krav på skydd för s.k. visselblåsare.

⁸⁵ Prop. 2015/16:162 s. 136 f.

⁸⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/65/EU av den 15 maj 2014 om marknader för finansiella instrument och om ändring av direktiv 2002/92/EG och av direktiv 2011/61/EU.

I förarbetena till bestämmelsen konstaterades att syftet med att införa ett visselblåsarsystem är att eventuella oegentligheter som förekommer inom tillsynsobjekten ska komma fram.⁸⁷ För att uppnå ett effektivt och ändamålsenligt system är det angeläget, anförde regeringen, att säkerställa att anmälarens identitet inte röjs. Det ansågs därför inte vara tillräckligt att tillförsäkra uppgifterna sekretess beroende på utfallet av en skadeprövning, där hänsyn tas till om ett utlämnande av uppgifterna kommer leda till att någon enskild lider skada eller men. För att kunna garantera anmälarens anonymitet ansågs det nödvändigt med absolut sekretess. Det innebär att uppgifterna i fråga inte får lämnas ut ens för det fall att det står klart att anmälaren inte kommer lida men om uppgifterna röjs.

Absolut sekretess gäller även exempelvis i en statlig myndighets verksamhet enligt lagen (2016:1306) med kompletterande bestämmelser till EU:s marknadsmissbruksförordning för uppgift i en anmälan eller utsaga om överträdelse av bestämmelse som myndigheten övervakar enligt den lagen, om uppgiften kan avslöja anmälarens identitet. Det följer av 30 kap. 6 b § OSL. Paragrafen är införd som en följd av artikel 32.2 c i marknadsmissbruksförordningen.⁸⁸ Enligt förarbetena till bestämmelsen är syftet med att införa ett visselblåsarsystem att eventuella oegentligheter som påvisas när det gäller förfaranden som påverkar förtroendet för finansmarknaden ska komma fram.⁸⁹ Motiveringen till den starka absoluta sekretessen var i princip densamma som till 30 kap. 4 b § OSL, se ovan.

Exempel på sekretessbestämmelser som särskilt reglerar sekretess i förhållande till den anmälan avser

Inom hälso- och sjukvård gäller som huvudregel sekretess för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.⁹⁰ Detsamma gäller i annan

⁸⁷ Prop. 2013/14:228 s. 257.

⁸⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 596/2014 av den 16 april 2014 om marknadsmissbruk (marknadsmissbruksförordning) och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/6/EG och kommissionens direktiv 2003/124/EG, 2003/125/EG och 2004/72/EG.

⁸⁹ Prop. 2016/17:22 s. 329.

⁹⁰ 25 kap. 1 § OSL.

medicinsk verksamhet. Det omvända skaderekvisitet innebär att det finns en presumtion för sekretess för uppgifterna. Motsvarande sekretesskydd gäller t.ex. för uppgift om enskilds personliga förhållanden inom socialtjänsten och annan därmed jämställd verksamhet.⁹¹ Härutöver kan nämnas sekretessregleringen i ärenden inom den allmänna försäkringen m.m. för uppgift om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, som dock är avgränsad med ett rakt skaderekvisit, dvs. sekretess gäller *om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om en uppgift röjs*.⁹²

I dessa fall gäller emellertid särskilda regler för uppgift i anmälan eller utsaga av en enskild i förhållande till den som anmälan avser. Enligt 25 kap. 7 § OSL gäller sekretess i hälso- och sjukvård 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*. Motsvarande bestämmelser finns i 26 kap. 5 § OSL, som rör anmälan eller utsaga inom socialtjänsten och 28 kap. 3 § OSL som rör anmälan eller utsaga inom socialförsäkringen. Bestämmelserna innebär att den som anmälan avser som huvudregel ska få ta del av uppgifter i en anmälan eller utsaga som rör honom eller henne. Endast under de förutsättningar som anges i paragrafen, ska uppgifter i anmälan eller utsaga kunna hemlighållas för den som uppgifterna rör.⁹³ Bestämmelsen innebär en klar begränsning av den sekretess som annars gäller inom verksamheterna, dock enbart i förhållande till den anmälde. Bestämmelserna gäller inte bara uppgifter om vem som har gjort anmälan eller lämnat utsagan, utan också själva innehållet i anmälan eller utsagan. Eftersom bestämmelsens syfte är att ge skydd för anmälaren och hans eller hennes närstående i förhållande till den anmälde torde dock bara sådana uppgifter i anmälan m.m. som på något sätt kan avslöja vem anmälaren är kunna hemlighållas. Bestämmelsen medger också att förekomsten av en anmälan eller utsaga hålls hemlig helt, nämligen då redan existensen av anmälan skulle kunna avslöja vem som måste ha gjort den.

⁹¹ 26 kap. 1 § OSL.

⁹² 28 kap. 1 § OSL.

⁹³ Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen [9 januari 2019, Zetee], kommentaren till 25 kap. 7 § OSL.

I förarbetena till 25 kap. 7 § OSL motiverades sekretesskyddet för den som lämnar uppgifter till sjukvården eller socialtjänsten om andras förhållanden att det är angeläget att allmänhetens intresse för att lämna uppgifter om t.ex. barnmisshandel till de sociala myndigheternas kännedom inte försvagas.⁹⁴ Det ansågs vara en lämplig avvägning mellan motstående intressen att enskilda anmälan etc. får hemlighållas för den som anmälan gäller, om det kan antas att fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs. Telefonterror eller andra trakasserier av allvarligare natur kan utgöra anledning till hemlighållande. Det måste dock, enligt propositionen, i det enskilda fallet finnas ett visst fog för antagandet att anmälaren verkligen är i behov av sekretesskydd. Ett rutinemässigt hemlighållande med stöd av paragrafen är alltså inte tillåtet.

Bestämmelsen är avsedd att ge skydd mot våld, men också t.ex. telefonterror eller andra trakasserier av allvarligare slag.⁹⁵ Om den som t.ex. anmäler en närstående, granne eller arbetskamrat känner påtagligt obehag torde det ibland kunna räknas som allvarligt men. Att anmälaren anser det obehagligt i största allmänhet att den anmälde vet vem som har gjort anmälan är däremot inte ett sådant men som medger sekretess. Vid bedömningen av risken är det av betydelse t.ex. vad anmälan eller utsagan avser, den anmäldes förhållanden och eventuella relationer mellan anmälaren och den anmälda.

En liknande sekretessbestämmelse för den som anmälan avser gäller också t.ex. under förundersökning i brottmål. Enligt 35 kap. 1 § första stycket 1 OSL gäller sekretess för uppgift om en enskilda personliga och ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men och uppgiften förekommer i utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål. Av 35 kap. 2 § OSL följer dock att när det gäller uppgift i en anmälan eller utsaga av en enskild, gäller sekretess i förhållande till den som anmälan eller utsagan avser endast om det kan antas att fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs.

⁹⁴ Prop. 1979/80:2 Del A s. 187 f.

⁹⁵ Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen [9 januari 2019, Zeteeo], kommentaren till 25 kap. 7 § OSL.

4.11.7 Ingen sekretess för uppgift om anmälare

I detta sammanhang kan det vara intressant att se närmare på vissa för högskoleprovet närliggande områden, där sekretess för uppgift i anmälan inte gäller. Bestämmelser om sekretess till skydd för enskild i utbildningsverksamhet m.m. finns i 23 kap. OSL. I kapitlet finns bl.a. bestämmelser om sekretess i ärende om avskiljande av studerande från högskoleutbildning (23 kap. 6 § OSL). Det finns inte någon sekretessbestämmelse som gäller för uppgift i anmälan eller utsaga från enskild om misstänkt fusk vid högskolan, t.ex. vid tentor eller i uppsatser och examensarbeten. Detsamma gäller för 24 kap. OSL, som gäller sekretess till skydd för enskild inom forskning.

I propositionen *Ny ordning för att främja god sed och hantera oredlighet i forskning* (prop. 2018/19:58) behandlas frågan om sekretess för uppgift om vem som har väckt frågan om oredlighet inom forskning.⁹⁶ Regeringen anför att öppenhet ska vara en ledande princip i granskning av forskning, eftersom det gagnar forskarsamhället och främjar allmänhetens förtroende för forskningen och för hur frågor om oredlighet hanteras. Med hänvisning till de nuvarande bestämmelserna om sekretess för uppgift om anmälare, konstaterar regeringen att det i gällande rätt finns begränsade möjligheter att sekretessbelägga en uppgift om en anmälare i förhållande till den som anmälan avser. Det anförs vidare att öppenhet är ett av forskningens grundläggande kännetecken. Det framstår därför som främmande att genom sekretess förhindra att identiteten på den som anmäler misstänkt oredlighet blir offentlig. Regeringen menar att öppenhet i granskningsprocesserna gagnar forskarsamhället och främjar allmänhetens förtroende för forskningen. Ett sekretessbeläggande av namnet på den som anmäler misstänkt oredlighet kan också öka risken för grundlösa anmälningar, som görs i syfte att t.ex. misskreditera en konkurrent. Trots att det kan vara obekvämt att anmäla misstänkt oredlighet i forskning och att det bland remissvaren framkommit farhågor om att en forskare kan riskera att bli utfrysad ur forskarsamhället som en följd av en anmälan, bedömer regeringen att ett sekretessbeläggande av vem som har anmält oredlighet i forskning skulle vara fel väg att gå och föreslår att sekretess inte ska gälla för denna uppgift.

⁹⁶ Prop. 2018/19:58 s. 78 f.

Exempel på annan verksamhet där det kan förekomma tips om missförhållanden eller fusk från enskilda, som kan vara till nytta för verksamheten, är myndigheter som handlägger bidrag och ersättning av olika slag, t.ex. Arbetsförmedlingen eller Centrala studiestödsnämnden. Sekretess gäller för uppgift om enskilds personliga förhållande i ärenden om studiestöd, arbetsförmedling m.fl. slag hos dessa myndigheter.⁹⁷ De tips som kommer in till dessa myndigheter kan avse enskilda personer som misstänks för bidragsfusk, men tipsen kan också röra mer omfattande och organiserad kriminalitet genom bidragsbedrägerier av olika slag utan att detta kan anses vara knutet till visst ärende. För dessa myndigheter finns dock inte någon särskild sekretessreglering som avser tipsares identitet eller som tar sikte på att begränsa sekretessen men i förhållande till en anmäld. Uppgift om tipsarens identitet torde dock som regel skyddas av den sekretess som gäller enligt bestämmelserna om skydd för enskild hos dessa myndigheter enligt 28 kap. 9–13 §§ OSL. Vidare kan nämnas att om en uppgift i ett tips eller information om vem som lämnat ett visst tips blir del av en förundersökning, vilket t.ex. kan bli aktuellt vid utredning av bidragsbrott, gäller den sekretess som anges i 18 kap. 1 och 3 §§ OSL. Sekretess gäller då om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller förundersökningsverksamheten skadas om uppgiften röjs. Vidare gäller hos förundersökningsmyndigheten de bestämmelser till skydd för enskild som nämnts ovan (35 kap. 1 och 2 §§ OSL).

4.11.8 Några sammanfattande reflektioner avseende de olika typerna av skydd för anmälare

Sammanfattningsvis kan sägas att huvudregeln inom den offentliga förvaltningen är att det saknas särskilda sekretessregler som tar sikte på att skydda den som tipsar myndigheterna om andra personers oegentligheter eller liknande och som någon anser bör bli föremål för myndighetens kontroll eller intresse. Särskilda regler för uppgift i anmälan och utsaga från enskild förekommer bara i sådana situationer där den som lämnar anmälan eller utsagan, generellt sett, bedöms befinna sig i en utsatt position i förhållande till den som anmälan avser. Enskilda kan riskera att utsättas för represalier i anledning av

⁹⁷ 28 kap. 9–13 §§ OSL.

anmälan, både av den som anmälan avser men också av andra, t.ex. medlemmar i kriminella organisationer som berörs av tipset. Myndigheterna kan samtidigt vara i behov av att få tips från enskilda, för att avslöja missförhållanden eller olaglig verksamhet. I sådana fall kan de bli aktuellt med en särskild reglering av sekretesskyddet för den som lämnar tips till en myndighet.

I vissa fall anses behovet av skydd för tipsarens identitet vara extra strakt. Det gäller så kallade visselblåsare, dvs. personer som rapporterar om missförhållanden på sin egen arbetsplats eller inom den egna organisationen till exempelvis en tillstånds- eller tillsynsmyndighet. I sådana fall har det ansetts finnas skäl att sekretess ska gälla med ett omvänt skaderekvisit eller att absolut sekretess ska gälla för uppgift om anmälarens identitet. Det gemensamma för dessa situationer är att anmälaren befinner sig i en särskild beroendeställning i förhållande till den som anmälan avser.

I vissa fall anses det angeläget att privatpersoner lämnar tips till myndigheterna om missförhållanden. Det gäller bl.a. tips till sjukvården och socialtjänst eller därmed jämställd verksamhet. En privatperson kan t.ex. uppmärksamma myndigheterna på att ett barn far illa eller att någon är i behov av missbruksvård. Det har dock ansetts att det ska krävas särskilda omständigheter för att undanhålla information om tipsarens identitet från den som anmälan avser. Det förekommer därför bestämmelser som begränsar den sekretess som annars gäller i förhållande till den anmälde men samtidigt ger ett sekretesskydd gentemot den andre enligt ett kvalificerat skaderekvisit för att skydda tipsaren från våld eller andra allvarigare konsekvenser. Det man kan säga generellt om denna reglering är att eventuella tips avser privatpersoner och deras privata sfär. De särskilda bestämmelserna om sekretess till skydd för anmälare ska ses mot bakgrund av att de grundläggande sekretessregleringarna till skydd för enskild som finns i dessa verksamheter inte gäller, som huvudregel, i förhållande till den enskilde som uppgiften avser.⁹⁸ Samtidigt som det kan finnas ett behov av att skydda den som lämnat tipset kan emellertid den som tipset avser ha ett starkt intresse av att få information om vem som gjort en anmälan, för att t.ex. kunna värja sig mot oönskade åtgärder från samhällets sida. Det kan exempelvis röra sig om en ovän till den utpekade, som använder anmälningar om bidragsfusk eller andra missförhållanden som ett sätt att trakassera den

⁹⁸ 12 kap. 1 § OSL.

anmälde. Den som tipset avser kan behöva få reda på vem som gjort anmälan för att kunna bemöta de anklagelser som riktas mot henne eller honom. I dessa fall finns det alltså ett behov av att balansera skyddet för tipsarens identitet och den utpekades intresse av insyn.

4.11.9 Partsinsyn och sekretess

Det är en grundläggande princip i ett rättssamhälle att parter i ett mål eller ett ärende ska ha insyn i de förhållanden som kan läggas till grund för en domstols eller annan myndighets avgörande. Rätten till partsinsyn är en central princip inom förvaltningsrätten, och har till syfte att skydda enskildas rättssäkerhet. Principen innebär att en part i ett ärende ska ges tillgång till allt material som ligger grund för beslutet i ärendet.⁹⁹

Rätten till partsinsyn regleras i 10 § förvaltningslagen (2017:900), FL. Enligt bestämmelsen har den som är part i ett ärende rätt att ta del av allt material som har tillförts ärendet.

Med part avses sökande, klagande och annan part. Uttrycket annan part inbegriper bl.a. den som är föremål för ett tillsynsärende och därmed intar ställning som s.k. förklarande part.¹⁰⁰

Begreppet ärende definieras inte i förvaltningslagen. Kännetecknande för ett ärende är att det regelmässigt avslutas genom ett uttalande från myndighetens sida som syftar till att få faktiska verkningar för mottagaren i det enskilda fallet.¹⁰¹ Ett ärende avslutas med ett beslut av något slag.

En part i ett ärende har rätt till fullständig insyn i allt beslutsunderlag i form av handlingar och annat utredningsmaterial, t.ex. föremål, iakttagelser vid syn eller besiktning och muntliga uppgifter, som har tillförts ärendet.¹⁰² Utöver allmänna och offentliga handlingar omfattas även sådana handlingar som ännu inte blivit allmänna enligt tryckfrihetsförordningens bestämmelser, t.ex. minnesanteckningar och föredragningspromemorior. Rätten till partsinsyn omfattar som utgångspunkt även handlingar vars innehåll är skyddat av sekretess, se dock nedan.

⁹⁹ Prop. 2016/17:180 s. 78.

¹⁰⁰ Prop. 2016/17:180 s. 79.

¹⁰¹ Prop. 2016/17:180 s. 23 ff.

¹⁰² Prop. 2016/17:180 s. 294.

Rätten till partsinsyn gäller i alla slags ärenden och under handläggningens alla stadier. Insynen ska göra det möjligt för parten att skaffa sig sådan kunskap om vad som tillförts ärendet i sak att han eller hon kan bemöta vad som talar mot honom eller henne. Rätten till insyn möjliggör också för parten att kontrollera att handläggningen sker på ett effektivt och korrekt sätt.¹⁰³ Under vissa förutsättningar gäller rätten till partsinsyn även efter det att ett ärende avslutats.

Begränsning av rätten till partsinsyn regleras i 10 § andra meningen FL. Där anges att rätten att ta del av uppgifter gäller med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § OSL.

Bestämmelsen i 10 kap. 3 § OSL är en s.k. kollisionsnorm, dvs. en bestämmelse som reglerar vad som ska gälla vid konflikt mellan olika typer av regler, i nu aktuellt fall konflikten mellan bestämmelser om sekretess och om rätt till partsinsyn enligt någon förfarandereglering. Bestämmelsen i 10 kap. 3 § OSL ger alltså inte i sig någon rätt för en part att ta del av material i ett ärende eller att ta del av en handling. Sådana regler finns i andra lagar än offentlighets- och sekretesslagen, t.ex. i den nämnda 10 § FL eller i rättegångsbalken gällande misstänkta rätt till insyn i förundersökning eller parter rätt till insyn i det mål vid en domstol där man intar partsställningen. Rätt till insyn kan också följa av praxis eller av allmänna rättsgrundsatser. I 10 kap. 3 § OSL regleras i stället i vilken utsträckning kravet på sekretess ska efterges med hänsyn till insynsrätten.

Enligt paragrafens första stycke hindrar inte sekretess att en enskild eller en myndighet som är part i ett mål eller ärende hos domstol eller annan myndighet och som på grund av sin partsställning har rätt till insyn i handläggningen, tar del av en handling eller annat material i målet eller ärendet. En sådan handling eller ett sådant material får dock inte lämnas ut till parten i den utsträckning det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs. I sådana fall ska myndigheten på annat sätt lämna parten upplysning om vad materialet innehåller i den utsträckning det behövs för att parten ska kunna ta till vara sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen ska skydda.

¹⁰³ Prop. 2016/17:180 s. 78 f.

Huvudregeln vid konflikt mellan bestämmelser om sekretess och regler om partsinsyn är alltså att sekretess för uppgifter i ett mål eller ärende hos en domstol eller en annan myndighet viker för en parts rätt till insyn i målet eller ärendet och att det krävs tungt vägande intressen för att myndigheten ska vägra en part insyn i sekretessbelagt material. Som exempel på fall då partsinsynen kan begränsas brukar nämnas situationer då det föreligger fara för rikets säkerhet.¹⁰⁴

Enligt paragrafens andra stycke hindrar aldrig sekretess att en part i ett mål eller ärende tar del av en dom eller ett beslut i målet eller ärendet. Uppgifter i en dom eller ett beslut kan således aldrig vara sekretessbelagda i förhållande till en part.

¹⁰⁴ Prop. 1971:30 s. 444 och prop. 2009/10:56 s. 15 f.

5 Avgränsningar

Vårt uppdrag är att ta ställning till om kroppsvisitation kan införas för att förhindra användning av otillåtna hjälpmedel vid högskoleprovet. Vi måste dock också överväga andra åtgärder som skulle kunna motverka fusk vid provet och som utifrån olika vinklar ska jämföras med kroppsvisitation. Nedan följer ett antal kriterier som vi använder för att avgränsa valet av möjliga åtgärder att titta närmare på.

5.1 Åtgärderna bör syfta till att motverka fusk genom användning av elektroniska hjälpmedel

Det är ingen ny företeelse att provdeltagare fuskar vid högskoleprovet. Det har t.ex. länge förekommit att s.k. spökskrivare anlitas för att, mot ersättning, skriva provet för någon annans räkning. Det som är nytt är att den tekniska utvecklingen har gjort det möjligt att hjälpa ett stort antal provdeltagare att fuska samtidigt. Trådlös utrustning för elektronisk kommunikation möjliggör alltså fusk i större omfattning än tidigare och en kommersialisering av fusket. Det är också svårt att avslöja de provdeltagare som använder sig av dolda mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning med de metoder som står till buds i dagsläget.

Som beskrivs i avsnitt 3.3.2 har det redan vidtagits åtgärder för att förhindra användningen av otillåtna hjälpmedel under högskoleprovet. Det har införts ett straffansvar för den som i strid med en försäkran använder sig av otillåtna hjälpmedel eller på annat sätt försöker vilseleda vid provet. Vidare har vid några tillfällen olika versioner av ett visst provpass använts, vilket lett till att provresultat har underkänts och provdeltagarna har stängts av från att skriva högskoleprovet under två år. I vissa fall har personerna även dömts för osann

försäkran. Trots dessa åtgärder tyder det mesta på att den organiserade fuskverksamheten har fortsatt.

Vi kan konstatera att Universitets- och högskolerådet (UHR) och de lärosäten som anordnar högskoleprovet redan i dag har förutsättningar att upptäcka och förhindra fusk som sker på mer traditionellt sätt, exempelvis med hjälp av s.k. spökskrivare eller samarbete mellan provdeltagare i samma provlokal. De provledare som enligt UHR:s föreskrifter ska övervaka provets genomförande är väl ägnade att upptäcka t.ex. fuskklappar och den legitimationskontroll som genomförs torde försvåra att annan person än den anmälda provdeltagaren gör provet och då t.ex. brukar uppenbart förfalskade legitimationer.¹ Vårt övergripande uppdrag är i stället att föreslå åtgärder för att förhindra den sortens fusk vid högskoleprovet som sker organiserat och i stor skala med hjälp av mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning. En av våra utgångspunkter är därmed att identifiera och analysera åtgärder som har potential att omöjliggöra eller åtminstone kraftigt försvåra elektronisk kommunikation eller annan användning av otillåtna elektroniska hjälpmedel i provlokalen.

5.2 Åtgärderna bör verka avskräckande

I våra direktiv anges att en faktisk kontroll av provdeltagare för att motverka fusk eller vetskapen om risken att behöva genomgå en sådan kan leda till att fuskets minskar. Det är inte realistiskt med noggranna kontroller av samtliga provdeltagare. En utgångspunkt för vårt uppdrag är snarare att hitta åtgärder som avskräcker från fusk vid högskoleprovet.

5.3 Fokus på åtgärder som kräver författningsreglering

En förutsättning för det organiserade fusket är att provets innehåll på något sätt sprids före provets genomförande eller samtidigt som provet pågår. Vi kan konstatera att arbetet för att förhindra att så

¹ Se 19–20 och 35 §§ Universitets- och högskolerådets föreskrifter om högskoleprovet (UHRFS 2015:3).

sker (se avsnitt 3.3.2) är mycket viktigt. Alla typer av proaktiva åtgärder är betydelsefulla för att säkerställa att provmaterialet inte sprids på ett sätt som underlättar fusket. Denna typ av insatser kräver emellertid inte någon form av författningsreglering i lag eller förordning och myndigheterna är, enligt vår bedömning, väl lämpade att själva driva detta arbete vidare. Såsom vi har uppfattat vårt uppdrag finns det därför inte anledning för oss att närmare behandla dessa slags åtgärder. Vi inriktar oss i stället på att analysera och föreslå åtgärder som kräver författningsreglering i lag eller i förordning och som myndigheterna inte har befogenhet att genomföra med den reglering som finns i dag. Våra förslag i dessa delar ska ses som ett komplement till det redan pågående arbetet med ett brett spektrum av åtgärder för att motverka fusk.

5.4 Högskoleprovets utformning och genomförande utgör en ytterligare ram för vilka åtgärder som är realistiska

Det ingår inte i vårt uppdrag att överväga eller föreslå förändringar i hur högskoleprovet är utformat eller hur det genomförs. Högskoleprovet genomförs i dag vid två tillfällen per år, en gång på våren och en gång på hösten. Provdagen är i dagsläget 7 timmar och 55 minuter lång, varav den effektiva provtiden är 4 timmar och 35 minuter (för tider för provet, se avsnitt 3.1.2). Den totala provtiden är redan lång och det är enligt vår bedömning inte möjligt att förlänga den ytterligare i någon betydande mån. Att ta bort utprovningsspasset är inte heller ett alternativ eftersom detta provpass är nödvändigt för att pröva ut nya frågor till provet. Vidare kan resultatet på utprovningsspasset i sig utgöra en indikator vid analys av ett prov vid misstanke om fusk. Vi kan således konstatera att det inte är möjligt att ändra schemat för provet i någon större utsträckning. De åtgärder vi kan föreslå bör alltså kunna genomföras inom de ramar som föreligger i dag.

6 Inledande ställningstaganden

6.1 Inledning – ett antal frågor måste besvaras om kroppsvisitation ska kunna införas

Huvuduppgiften i vårt uppdrag är att överväga om det finns skäl att införa kroppsvisitation av provdeltagare vid högskoleprovet, och i så fall, i hur stor omfattning sådana kontroller ska göras. Som beskrivs närmare i avsnitt 4.2.1 är var och en enligt regeringsformen (RF) tillförsäkrad ett skydd mot kroppsvisitation.¹ Skyddet mot kroppsvisitation får begränsas endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle.² Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar.

För att kunna besvara den övergripande frågan om kroppsvisitation i samband med högskoleprovet kan tillåtas, måste vi först ta ställning till om ändamålet att upprätthålla förtroendet för högskoleprovet genom att motverka fusk vid provet är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Denna fråga besvaras i avsnitt 6.2.

Ytterligare en förutsättning för att möjlighet att utföra kroppsvisitation i samband med högskoleprovet ska kunna införas är att begränsningen, dvs. rätten att utföra kroppsvisitation, inte går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. Denna fråga behandlas i avsnitt 6.3. Enligt förarbetena till regeringsformen ska lagstiftaren noggrant redovisa sina syften, när en fri- och rättighetsinskränkande lag beslutas.³ Det kan konstateras, efter en genomgång av lagstiftningsarbeten från senare år som avser kroppsvisitation, att det inte finns något enhetligt sätt att

¹ 2 kap. 6 § RF.

² 2 kap. 21 § RF.

³ SOU 1975:75 s. 202 och prop. 1975/76:209 s. 153.

redovisa dessa syften på.⁴ Vi har av pedagogiska skäl valt att behandla frågeställningen om rätten att utföra kroppsvisitation går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett åtgärden, genom att besvara ett antal delfrågor enligt följande.

- Är kroppsvisitation över huvud taget en effektiv åtgärd för att motverka fusk vid högskoleprovet genom användning av dolda elektroniska hjälpmedel?
- Om så är fallet – vilka andra tänkbara åtgärder kan ge samma resultat?
- Finns det ett påtagligt behov av att använda just kroppsvisitation?
- Vilka åtgärder har redan vidtagits och vilken effekt har de gett?
- Hur effektiva är olika tänkbara åtgärder när det gäller att motverka fusk genom användning av elektroniska hjälpmedel och hur stort intrång i den personliga integriteten innebär respektive åtgärd?

Avsnitt 6.3 avslutas med att vi anger vilka åtgärder det finns skäl att föreslå för att motverka fusk vid högskoleprovet med hjälp av elektronisk utrustning och sammanfattar vår slutliga bedömning i fråga om nödvändigheten och proportionaliteten av kroppsvisitation i sammanhanget.

Införandet av en lagreglering som möjliggör kroppsvisitation i samband med högskoleprovet i förhållande till artikel 8 i Europakonventionen diskuteras i avsnitt 6.4.

Avsnitt 6.5 behandlar ytterligare två rättsliga frågeställningar som rör kroppsvisitation och kontroll med radiovågsdetektor.

⁴ Se bl.a. prop. 2002/03:138 s. 13, prop. 2009/10:117 s. 17 f. och prop. 2017/18:287 s. 33 f.

6.2 Är ändamålet att upprätthålla förtroendet för högskoleprovet som urvalsinstrument genom att motverka fusk genom användning av dolda elektroniska hjälpmedel godtagbart för att införa kroppsvisitation?

Utredningens bedömning: Att upprätthålla förtroendet för högskoleprovet genom att motverka fusk som sker med dolda elektroniska hjälpmedel är ett godtagbart ändamål för begränsning av regeringsformens skydd mot kroppsvisitation.

Enligt utredningsdirektiven skulle kroppsvisitation vid högskoleprovet syfta till att motverka fusk genom användning av dolda elektroniska hjälpmedel vid provet. Ändamålet med kroppsvisitationen skulle vara det viktiga samhällsintresset att upprätthålla förtroendet för högskoleprovet som urvalsinstrument och i förlängningen förtroendet för svensk högskoleutbildning. Innan kroppsvisitation över huvud taget kan komma i fråga i samband med högskoleprovet måste vi emellertid ta ställning till om begränsningen av skyddet mot kroppsvisitation tillgodoser ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Detta krav följer av regeringsformen.

Utgångspunkten i regeringsformen är att en person ska vara skyddad mot kroppsvisitation, och att det krävs starka skäl för att göra undantag från denna huvudregel. De flesta av de bestämmelser i nuvarande lagstiftning som medför rätt att utföra allmänna inpasseringskontroller med kroppsvisitation har motiverats med att åtgärden har ansetts nödvändig för att i vissa fall förhindra att det begås brott som innebär allvarlig fara för någons liv, hälsa eller frihet eller för omfattande förstörelse av egendom.⁵ Syftet med det kan i förlängningen vara att skydda grundläggande demokratiska principer såsom offentligheten vid domstolsförhandlingar eller beslutande politiska församlingar. Kroppsvisitation har också ansetts befogat som ett straffprocessuellt tvångsmedel för att utreda brott eller för att kontrollera personer eller besökande till personer som är frihetsberövade av olika skäl.

⁵ Se, t.ex. prop. 1980/81:114 s. 14, prop. 2000/01:32 s. 39 f. och prop. 2009/10:117 s. 22.

6.2.1 Högskoleprovet är ett viktigt urvalsinstrument

Högskoleprovet används för att rangordna sökande till högskoleutbildningar där det finns fler sökande än platser. Den som av något skäl inte har tillräckligt konkurrenskraftiga gymnasiebetyg för att kunna antas till sin önskade utbildning får genom högskoleprovet en andra chans. Det finns en grundläggande demokratisk tanke i detta. Det finns också en mångårig strävan att göra högskoleutbildning tillgänglig inte enbart för en begränsad elit, utan för alla som har förutsättningar att klara studier oavsett socioekonomisk bakgrund. På övergripande nivå finns strategiska överväganden bakom detta. Befolkningens uppnådda utbildningsnivå ses som ett mått på hur framstående Sverige är som kunskaps- och forskningsnation⁶ och utbildning och forskning anses driva på samhällets modernisering och förnyelse⁷. Strävan mot en högre utbildningsnivå anses också ha betydelse för individen. Utbildning vidgar vyer, bidrar till personlighetsutveckling och ger bättre förutsättningar att möta vår tids stora utmaningar och snabba förändringar i livsvillkor. Utbildning har vidare ansetts vara en avgörande förutsättning för att befästa demokratin och utjämna olikheter i fördelningen av välfärd, inflytande och möjligheter att aktivt delta i samhället⁸. Att komma in – eller att inte komma in – på en högskoleutbildning får därmed mycket stor betydelse för den enskilda individen.

6.2.2 Fusk drabbar enskilda

Den som fuskar sig till ett bra resultat på högskoleprovet gör detta för att komma in på en utbildning som sannolikt kommer att ha en avgörande betydelse för vederbörandes framtid. Detta sker på någon annans bekostnad och innebär att någon – som inte har fuskat – går miste om utbildningsplatsen och därmed också framtidsutsikterna. För den som går miste om en utbildningsplats till följd av att någon annan har fuskat får fusket alltså en mycket konkret konsekvens. Detta är naturligtvis djupt orättvist och motverkar högskoleprovets syften.

⁶ Prop. 2017/18:1, utg.omr. 16, s. 43.

⁷ Prop. 2001/02:15 s. 18.

⁸ Ibid.

6.2.3 Breddad rekrytering till högskolan motverkas

Under utredningstiden har framkommit att organiserat och kommersialiserat fusk på högskoleprovet har förekommit vid flera tillfällen under senare år. I dessa fall har provdeltagare betalat stora summor pengar för ett provresultat som mer eller mindre garanterat dem en plats på önskad högskoleutbildning. I förlängningen innebär alltså denna sorts fusk att enskilda har kunnat köpa sig attraktiva utbildningsplatser som i sin tur (förutsatt att den som kommer in också klarar studierna) leder till attraktiva yrken. Detta går stick i stäv med ambitionen att socioekonomisk bakgrund inte ska ha någon betydelse för övergången till högskolestudier och att det är meriter snarare än plånboken som ska avgöra vem som kan påbörja en utbildning.

Ett utbrett fusk motverkar också ambitionen att bredda rekryteringen till högskolan på ytterligare ett sätt. Precis som regeringen anger i våra direktiv hotas högskoleprovets legitimitet som urvalsinstrument av fusk. Högskoleprovet har länge varit och är en andra chans in i högskolan. Om fusket tillåts breda ut sig, och om det inte går att lita på att provet faktiskt rangordnar sökande utifrån meriter, finns det en risk att ungdomar med otillräckliga gymnasiebetyg men med goda förutsättningar att ändå klara högskoleutbildning avstår från provet och därmed också från högre studier.

6.2.4 Tilliten till viktiga samhällsfunktioner hotas

Som regeringen skriver i utredningsdirektiven kan ett utbrett fusk vid högskoleprovet på sikt undergräva tilliten till universitet och högskolor. Att högskolan åtnjuter stort förtroende är centralt. Samhället måste kunna lita på att forskningsresultat är riktiga och att personer inom olika yrkesområden kan utöva de yrken som högskoleutbildningen har förberett dem för. Av det skälet har universitet och högskolor i uppdrag att värna vetenskapens trovärdighet och god forskningssed.⁹ Vidare får en lärare vid högskolan vid sidan av sin anställning ha annan anställning eller andra uppdrag inom samma ämnesområde endast om läraren därigenom inte skadar allmänhetens förtroende för högskolan.¹⁰ För att ytterligare skydda förtroendet

⁹ 1 kap. 3 a § högskolelagen (1992:1434).

¹⁰ 3 kap. 7 § högskolelagen.

för verksamheten är en högskola också skyldig att utreda misstankar om oredlighet i forskning, konstnärlig forskning eller utvecklingsarbete vid högskolan.¹¹

Det kan ur ett moraliskt perspektiv ifrågasättas om personer som kommit in på attraktiva utbildningar genom fusk är lämpliga yrkesutövare. Vad är det som säger att en person som fuskat sig in på en utbildning inte fortsätter att fuska? Vidare kan det ifrågasättas om den som fuskat för att komma in på en högskoleutbildning och sedan gått vidare till forskning över huvud taget kan vara och uppfattas som en akademisk företrädare som värnar vetenskapens trovärdighet och god forskningssed. Fusk vid högskoleprovet är alltså en företeelse som enligt vår bedömning kan hota tilliten både till viktiga yrkesgrupper och till vetenskapssamhället som sådant.

6.2.5 Slutsats

Mot bakgrund av ovanstående anser vi att den kommersiella och systematiska fuskverksamheten vid högskoleprovet är en ytterst skadlig företeelse i utbildningsväsendet eftersom fusk utmanar den i demokratisk ordning bestämda grundprincipen för tillgänglighet till högre utbildning. Det är därför motiverat att tillgripa relativt långtgående åtgärder för att motverka fusk som sker med hjälp av dold elektronisk utrustning. En sådan åtgärd skulle kunna vara att tillåta kroppsvisitation i samband med högskoleprovet, för att förhindra eller avskräcka från användandet av den nämnda typen av hjälpmedel i provlokalen. Vår principiella ståndpunkt är alltså att det angivna ändamålet, att upprätthålla förtroendet för högskoleprovet genom att motverka fusk som sker genom användningen av dolda elektroniska hjälpmedel vid provet, är ett sådant angeläget och godtagbart ändamål i ett demokratiskt samhälle som kan motivera en begränsning av regeringsformens skydd mot kroppsvisitation.

I sammanhanget bör lyftas fram att de personer som ska utsättas för kroppsvisitation i nu aktuell situation, dvs. provdeltagarna, också är de som ska gynnas av åtgärden. De provdeltagare som inte fuskar eller har för avsikt att fuska, vilka är en absolut majoritet av provdeltagarna, har ett personligt intresse av att ingen annan kan använda

¹¹ 1 kap. 16 § högskoleförordningen (1993:100).

sig av otillåten utrustning under provet samt att resultatet blir rättvisande och rättvist. Man kan därför anta att det finns en acceptans bland provdeltagarna för att tillåta kroppsvisitation i samband med högskoleprovet, även om det inte är möjligt att göra det frivilligt för provdeltagare att genomgå kroppsvisitation.

6.3 Är det nödvändigt med kroppsvisitation?

6.3.1 Är kroppsvisitation över huvud taget en effektiv åtgärd för att motverka fusk vid högskoleprovet genom användning av dolda elektroniska hjälpmedel?

Utredningens bedömning: Allmän in- eller utpasseringskontroll med kroppsvisitation kan uppnå det önskade resultatet att motverka fusk vid högskoleprovet. Sådana metalldetektorer som i nuläget bl.a. används vid domstolar kan med tillräcklig säkerhet detektera mobiltelefoner och annan elektronisk utrustning som kan användas för att fuska vid provet.

Vår bedömning är att kroppsvisitation vid högskoleprovet skulle kunna genomföras i form av allmän in- eller utpasseringskontroll av samtliga provdeltagare i en provlokal. Kontrollen skulle i första hand ske med metalldetektor, men med möjlighet till manuell kroppsvisitation. En kontroll vid inpassering till lokalen kan användas för att faktiskt hitta dolda elektroniska hjälpmedel som provdeltagare har på sig och på så vis förhindra att de kommer till användning. Om kontroller sker på vägen ut ur lokalen, kan de provdeltagare som använt sig av elektroniska hjälpmedel avslöjas. Vid indikation av en metalldetektor kan manuell kroppsvisitation utföras, vilket ger möjlighet att verkligen utröna om provdeltagaren bär på elektronisk utrustning som kan användas för att fuska eller inte. Om provdeltagarna inte vet vid vilka provlokaler de båda slagen av kontrollerna genomförs, kan åtgärden också antas ha en generellt avskräckande effekt även om kontroller endast görs vid en andel av lokalerna.

Vi bedömer att allmän in- eller utpasseringskontroll med kroppsvisitation rent tekniskt skulle fungera väl för att hitta mobiltelefoner och annan elektronisk utrustning som kan användas som hjälpmedel vid fusk på högskoleprovet. Utredningen om ordning och säkerhet

i domstol för i sitt betänkande *Stärkt ordning och säkerhet i domstol* (SOU 2017:46) ett resonemang om möjlighet att förbjuda elektronisk utrustning i rättssalar. Utredningen konstaterar efter kontakt med Domstolsverket att de metalldetektorer och den handhållna utrustning som redan finns vid domstolar, om den ställs in på rätt sätt, med rimlig grad av säkerhet kan upptäcka sådan utrustning som skulle vara aktuell att inte tillåta. Våra egna erfarenheter pekar i samma riktning. Vi har fått möjlighet att testa en utrustning, som beslagtagits av Ekobrottsmyndigheten i en förundersökning om misstänkt organiserad fuskverksamhet, med en sådan handhållen metalldetektor som används i bl.a. domstolar.¹² Testet talar för att utrustningen kan upptäckas med en sådan detektor och vår slutsats är att en in- eller utpasseringskontroll med metalldetektor och manuell kroppsvisitation tekniskt sett skulle vara verkningsfull för att motverka fusk genom användning av elektroniska hjälpmedel.

6.3.2 Vilka andra tänkbara åtgärder kan ge samma resultat?

Som vi anger i avsnitt 5.2 är det inte realistiskt att göra så noggranna kontroller att varje enskild provdeltagare som fuskar vid högskoleprovet kan avslöjas. Målsättningen bör i stället vara att så långt det är möjligt avskräcka provdeltagare från att fuska. Avsikten med de slags åtgärder som vi har övervägt är således att så många provdeltagare som möjligt ska avstå från att fuska vid provet genom användning av elektroniska hjälpmedel, trots att någon heltäckande kontroll sannolikt inte genomförs. Vi har utifrån detta identifierat två åtgärder vid sidan av allmänna in- eller utpasseringskontroller med kroppsvisitation för att motverka fusk vid högskoleprovet, nämligen användning av elektroniska störsändare och kontroll med radiovågsdetektor. Nedan följer en beskrivning av dessa åtgärder och en bedömning av huruvida de är ändamålsenliga och möjliga att införa.

¹² Norrköpings tingsrätts mål B 1296-18. Domen i det målet har överklagats till Göta hovrätt, mål nr. B 518-19.

Användning av elektroniska störsändare

Utredningens bedömning: Elektroniska störsändare skulle sannolikt vara en mycket verkningsfull åtgärd för att motverka fusk vid högskoleprovet, utan att samtidigt innebära ett betydande integritetsintrång. Dock finns det en så stor risk att oavsiktligt störa ut annan och nödvändig kommunikation att vi inte ser det som en framkomlig väg att föreslå att störsändare ska användas vid högskoleprovet.

Åtgärden innebär att elektroniska störsändare, dvs. utrustning som är avsedd att hindra eller försvåra användning av radiomottagare såsom mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning placeras i lokaler där högskoleprovet genomförs i syfte att förhindra att sådan utrustning kan användas.

Vi bedömer att användning av störsändare både praktiskt och tekniskt skulle fungera mycket väl då användandet av mobiltelefoner och annan elektronisk kommunikationsutrustning i provlokalen omöjliggörs. Störsändning har också den fördelen att kommunikationen slås ut utan att de provdeltagare som inte använder sig av otillåten elektronisk utrustning störs under provtiden. Till skillnad från kontroll med kroppsvisitation krävs det inte någon fysisk kontakt mellan den som utför undersökningen och den som blir undersökt. Störsändning kan således antas vara den åtgärd som uppfattas som minst störande av den som inte fuskar vid provet och också den undersökning som innebär det minsta intrånget i den personliga integriteten.

Emellertid gäller i Sverige ett förbud mot att inneha störsändare och det är vidare straffbart att använda störsändare.¹³ Det huvudsakliga skälet till förbudet är att användning av störsändare kan orsaka mycket stora skador på kommunikationssystem som är nödvändiga för samhället, t.ex. mobiltelefoni eller räddningstjänstens radiokommunikation.¹⁴ Riskerna anses så stora och samhällsfarliga att undantagsutrymmet för laglig användning är ytterst snävt. Förbudet gäller inte sådana störsändare som bl.a. behövs i verksamhet

¹³ 3 kap. 14 § och 7 kap. 14 § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation samt 14 § förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation.

¹⁴ <https://pts.se/sv/privat/radio/utrustning/forbud-mot-storsandare/> (tillgänglig 2019-05-23).

som bedrivs av Försvarsmakten, Försvarets radioanstalt eller Försvarets materielverk och som Polismyndigheten behöver i sin bomb-skyddsverksamhet. Vidare kan Post- och telestyrelsen (PTS) efter ansökan av Kriminalvården besluta att förbudet inte ska gälla vissa störsändare som behövs i en anstalt eller ett häkte inom Kriminalvården för att hindra otillåten mobiltelefonkommunikation, om störsändaren kan användas utan att skadlig störning uppstår utanför anstalten eller häktet.¹⁵

Kriminalvårdens erfarenheter är att det är svårt att avgränsa området som ska störas ut och att det därför finns stor risk att störa ut kommunikation i den miljö som angränsar till lokalen. Kriminalvården har därför konstaterat att även tillåten kommunikation lätt störs ut oavsiktligt.¹⁶ PTS har gjort samma bedömning.¹⁷ Det finns visserligen mobila störsändare som enligt en studie som Försvarets forskningsinstitut (FOI) gjort på uppdrag av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, endast har en räckvidd på omkring tio meter. Efter vad vi erfarit, bl.a. vid kontakt med FOI, kan även användande av dessa få sådana oönskade effekter som nämns ovan. Till bilden hör även att provet måste genomföras i tillfälligt upplåtta lokaler som inte kan anpassas särskilt för användning av störsändare.

Mot denna bakgrund konstaterar vi att det finns en så stor risk att oavsiktligt störa ut annan och nödvändig kommunikation att vi inte ser det som en framkomlig väg att föreslå ett undantag från förbudet mot störsändare för användning vid högskoleprovet.

Kontroll med radiovågsdetektor

Utredningens bedömning: Kontroll med radiovågsdetektor är en tekniskt verkningsfull åtgärd som kan användas för att motverka och avskräcka från fusk vid högskoleprovet.

Åtgärden innebär att en kontroll görs av provdeltagarna i en viss provlokal med utrustning som detekterar radiovågor och därmed indikerar pågående radiokommunikation till eller från elektronisk

¹⁵ 14 § förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation.

¹⁶ Uppgifter från Christoffer Sunesson, sektionschef Fysisk och teknisk säkerhet, Kriminalvården (2018-10-25).

¹⁷ Uppgifter från Jan Boström, Post- och Telestyrelsen (2018-10-31).

kommunikationsutrustning vid högskoleprovet. En radiovågsdetektor består av en antenn, en sensor och någon form av visuell eller audiovisuell signal som indikerar att utrustningen känner av radiovågor inom ett visst frekvensområde. I regel blir signalen starkare när utrustningen riktas mot eller närmar sig källan till radiovågorna. Innehav och användning av radiovågsdetektorer är inte särskilt reglerad och är därmed tillåten.

Vi bedömer att kontroll med radiovågsdetektor i normalfallet är en verkningsfull åtgärd för att upptäcka otillåten radiokommunikation, även om det finns undantag då flera faktorer har betydelse för den tekniska verkningsgraden. Utrustning som detekterar radiovågor används bl.a. av PTS för att lokalisera och utreda radiostörningar på mobilnäten.¹⁸ Sådan utrustning säljs även för privat bruk och marknadsförs som t.ex. sweepers och buggdetektorer eftersom de kan används för att hitta trådlös avlyssningsutrustning och dylikt. Det finns ett stort antal exempel på radiovågsdetektorer på marknaden. Många av dessa detekterar radiokommunikation i intervallet 450 MHz till 2,6 GHz som används för bl.a. mobiltelefoni och bluetooth¹⁹ och torde därför kunna användas för att spåra sådan elektronisk utrustning som har använts för att fuska vid högskoleprovet. Det finns också flera exempel där radiovågsdetektorer tillhandahålls i syfte att upptäcka otillåten radiokommunikation vid examination och prov samt i fängelser.²⁰ Utredningen har dock inte haft möjlighet att göra någon internationell kartläggning för att ta reda på i vilken utsträckning dessa faktiskt används i sådana situationer för att motverka fusk.

Som ett led i arbetet med att förhindra fusk vid förarprov har Trafikverket prövat radiodetektionsutrustning i verkets provlokaler. Myndighetens erfarenheter är dock att den utrustning som har använts vid dessa tillfällen inte är tillräckligt precis för att kunna knyta indikation på radiokommunikation till en viss provdeltagare.²¹

För att ta reda på om det är möjligt att upptäcka radiokommunikation från elektroniska hjälpmedel som är otillåtna vid högskoleprovet har vi i egen regi testat en handhållen radiovågsdetektor.

¹⁸ <https://pts.se/sv/bloggen/pts-bloggen/vad-stor-mobilnaten-vid-globen/> (tillgänglig 2019-05-23).

¹⁹ <https://www.box850.com/buggdetektor/66-1207i-detektor.html> (tillgänglig 2019-05-23).

²⁰ Se t.ex. <https://www.cleverintelligenceunity.tw/en/2-2635/about.html> eller <https://www.bvsystems.com/product/wallhound-cell-phone-detection-deterrent-secure-facilities/> (tillgängliga 2019-05-22).

²¹ Uppgifter från Christian Frants, säkerhetssamordnare vid Trafikverket (2018-11-01).

Testerna visar att utrustningen ger starkare utslag när den riktas mot källan till radiovågorna, t.ex. en mobiltelefon, och ju närmare källan den kommer. Testerna visar även att verkningsgraden kan påverkas av många faktorer. Geografisk placering, närhet till mobilmaster, placering i rummet, våningsplan, den aktuella byggnadens egenskaper (väggarnas tjocklek, antalet fönster m.m.) och t.o.m. vädret har betydelse. I de fall det inte går att upptäcka radiovågor från t.ex. mobiltelefoner är orsaken att dessa drunknar i starka grundsignaler från närliggande mobilmaster och därmed inte kan urskiljas. Även om det alltså finns undantag visar testerna dock att det i normalfallet går att med tillräcklig grad av säkerhet upptäcka radiokommunikation som indikerar användning av elektroniska hjälpmedel vid högskoleprovet. Våra erfarenheter visar alltså att radiovågsdetektion som åtgärd rent tekniskt fungerar tillfredsställande.

6.3.3 Finns det ett påtagligt behov av att använda just kroppsvisitation?

Utredningens bedömning: För att de facto kunna hitta dold elektronisk utrustning och därigenom utröna om en person försökt fuska vid högskoleprovet genom användning av sådan utrustning är det nödvändigt med kroppsvisitation.

Som vi anger i avsnitt 3.3.1 har modern kommunikationsteknik möjliggjort avancerade och systematiska metoder för fusk vid högskoleprovet. Därmed finns det också ett behov av kraftiga insatser för att motverka fusk

För att bedöma om det finns behov av att införa just kroppsvisitation för att motverka fusk genom användning av elektroniska hjälpmedel är det av betydelse vilka alternativa åtgärder som står till buds. Som anges ovan skulle även kontroll med radiovågsdetektor vara en verkningsfull åtgärd för att motverka fusk. Kontroll med radiovågsdetektor indikerar dock endast radiokommunikation och kan enligt vår bedömning inte användas för att faktiskt hitta utrustning avsedd att användas för att fuska.

För att hitta dold elektronisk utrustning och på ett konkret sätt förhindra att den kommer till användning under provet är kroppsvisitation av provdeltagare på väg in i provlokalen den enda åtgärden

som är verkningsfull. Det är vidare endast genom en kontroll med kroppsvisitation på vägen ut ur provlokalen som eventuella fuskare kan tas på bar gärning med utrustningen på sig. Vi vill betona att flera olika åtgärder bör kombineras för att på bästa sätt motverka fusk. Dock kan vi konstatera att det inte finns någon annan åtgärd än just kroppsvisitation som kan ge ansvarig myndighet ett verktyg för att på väg in i eller ut ur provlokalen faktiskt hitta otillåtna hjälpmedel. Därför menar vi att det finns ett påtagligt behov av att använda just kroppsvisitation.

Vid en kontroll med radiovågsdetektor identifieras pågående radiokommunikation. Det innebär att inte enbart provdeltagare som faktiskt fuskar, utan även den som t.ex. av misstag glömt att stänga av och lägga ifrån sig sin mobiltelefon kan upptäckas – vilket i och för sig också utgör en överträdelse av Universitets- och högskolerådets (UHR:s) ordningsföreskrifter och därmed skulle kunna leda till vissa sanktioner mot provdeltagaren. Åtgärden ger inte möjlighet till någon närmare analys om vilken typ av elektronisk utrustning provdeltagaren bär på och hur den används, utan svarar endast på frågan om det förekommer radiokommunikation. Det faktum att det med hjälp av en radiovågsdetektor går att visa att det förekommer radiokommunikation kan alltså i sig leda till vissa mindre sanktioner mot provdeltagaren, men för att enligt nuvarande regler kunna besluta om avstängning från provet eller polisanmäla provdeltagaren krävs ytterligare omständigheter som talar för att vederbörande faktiskt försöker vilseleda vid provet. För att faktiskt hitta dold elektronisk utrustning och kunna utröna om en person försöker vilseleda eller har vilselett vid högskoleprovet genom användning av elektroniska hjälpmedel är kroppsvisitation alltså nödvändigt.

6.3.4 Vilka åtgärder har redan vidtagits och vilka resultat har de gett?

Utredningens bedömning: Trots senare års vidtagna åtgärder mot fusk som sker med elektroniska hjälpmedel har sådant fusk fortsatt. Det är därför motiverat att tillåta åtgärder som gör det möjligt att hitta elektronisk utrustning som är avsedd att användas för att fuska.

En fråga som också är av betydelse för att bedöma behovet av kroppsvisitation, är vilka åtgärder som redan har vidtagits för att komma till rätta med användningen av otillåtna hjälpmedel vid högskoleprovet och vilka resultat åtgärderna har gett.

Vi konstaterar i avsnitt 3.3.2 att flera olika åtgärder har vidtagits. UHR:s föreskrifter och riktlinjer kan, om de efterlevs, försvåra för fuskligorna att ta del av provets innehåll i förväg eller under provet och försvåra användandet av otillåtna hjälpmedel under själva provet. UHR och universitet och högskolor arbetar kontinuerligt med att minska riskerna vid hantering av provet innan, under och efter provets genomförande. Införandet av strängare sanktioner och krav på sanningsförsäkran har lett till att personer blivit utan resultat på provet, blivit avstängda och i vissa fall fått en straffrättslig påföljd på grund av osant intygande. Dessa åtgärder kan antas ha generellt avskräckande effekt.

Individualisering av högskoleprovet?

UHR har, som beskrivs i avsnitt 3.3.2, i vissa fall använt sig av flera versioner av ett provpass. Analys av hur provsvaren stämmer överens med de olika versionerna av provet har i vissa fall indikerat att provdeltagare använt sig av otillåtna hjälpmedel och vilselett vid provet. Denna metod för att avslöja fuskare bygger på att provligorna endast meddelar provdeltagarna de korrekta svaren på frågorna och inte själva frågorna i sig. Under utredningstiden har det emellertid framkommit att ligorna övergått till att läsa upp hela provfrågan med tillhörande svar och på så sätt kan kringgå problemet med att frågorna kommer i olika ordning i de olika versionerna av provpasset.²²

Ett sätt att, i teorin, komma till rätta med denna problematik skulle kunna vara en individualisering av proven, dvs. att det finns ett större antal versioner av provet vid samma provtillfälle. Man skulle t.ex. kunna tänka sig att inte alla provdeltagare får samma frågor, men att ett större antal likvärdiga frågor fördelas mellan olika versioner av provet. Ytterligare ett alternativ är att frågorna kommer i olika ordningsföljd i olika versioner av provet.

²² Uppgifterna i detta avsnitt bygger på information från Per-Erik Lyrén, institutionen för tillämpad utbildningsvetenskap vid Umeå universitet, 2019-02-01.

En individualisering av provet, utöver vad som redan har prövats, begränsas emellertid av tillgången till provfrågor. Det är en grundläggande princip inom provkonstruktion att en provfråga ska ha besvarats av provdeltagare under ett utprovningsspass för att kunna användas vid ordinarie prov. Det är ett sätt att anpassa frågorna så att provet är ungefär lika svårt från en gång till en annan. Utprovningsfrågorna måste vidare ha testats på ett visst antal provdeltagare för att det statistiska underlaget ska vara tillräckligt stort. Eftersom antalet provdeltagare sjunkit under flera år kan allt färre frågor prövas ut. Det är med hänsyn till detta svårt att ta fram den mängd frågor som skulle krävas för en ytterligare individualisering av provet. Därtill kommer problemet att det alltid kan uppfattas som orättvist om provet blir helt individualiserat, då vissa frågor framstår som enklare än andra. Det har också bedömts som olämpligt att återanvända tidigare frågor, då frågorna och de rätta svaren offentliggörs efter högskoleprovet.

När det gäller frågan om det är möjligt att kasta om frågorna i större utsträckning än vad som prövats tidigare, och därigenom få flera versioner av provet, innebär principerna för provkonstruktion en viss begränsning. Provfrågor bör komma i en viss ordning, med lite enklare frågor inledningsvis. Det är därför inte lämpligt att kasta om ordningen på frågorna hur som helst. Ett delprov som inleds med flera svåra frågor kan uppfattas som mycket svårare för provdeltagaren än ett som inleds med ett antal enklare frågor. Med en sådan lösning är således risken att en version av ett prov upplevs som svårare än en annan, även om frågorna är desamma.

Vidare har det framkommit att det vid de tillfällen då UHR använt sig av olika versioner av ett delprov uppkom problem kopplade till distributionen, vilket ledde till att det i vissa fall var oklart vilken version av delprovet som en viss provdeltagare hade skrivit. Dessa problem skulle visserligen gå att minska genom administrativa förbättringar, men med hänsyn till den masshantering som högskoleprovet innebär kommer risker för misstag vid distributionen av provet troligtvis alltid att kvarstå.

Det system som nu finns för rättning av provet bygger på att det bara finns en version av provet. Flera unika prov kräver en helt annan struktur på datasystemet, och det är i dagsläget svårt att överblicka vilken konstruktion en ytterligare individualisering av provet skulle kräva och hur rättssäkerheten skulle kunna garanteras.

Sammanfattning

Någon samlad utvärdering av vilka resultat vidtagna åtgärder har givit när det gäller att minska fusk som sker med elektroniska hjälpmedel finns inte och det finns uppenbara svårigheter att göra en sådan. Det saknas, av naturliga skäl, uppgifter om hur omfattande fusk var innan åtgärderna vidtogs. Det är därmed också omöjligt att avgöra om fuskets omfattning har minskat, ökat eller är oförändrad. Vi kan dock konstatera att de åtgärder som har vidtagits under senare år, bl.a. metoden att använda olika versioner av ett delprov, möjligheten till avstängning från provet och kravet på sanningsförsäkran, inte har eliminerat förekomsten av fusk. Ett antal ligor har, trots förebyggande åtgärder och strängare sanktioner, fortsatt den organiserade fuskverksamheten.

Vår slutsats i denna del är därför att adekvata insatser har gjorts för att förebygga och stävja användningen av otillåtna hjälpmedel vid högskoleprovet med hänsyn till de metoder som står till buds enligt gällande rätt. Trots det har det inte i tillfredsställande utsträckning gått att motverka det fusk som sker med hjälp av elektronisk utrustning. Det är därmed motiverat att tillåta åtgärder som också gör det möjligt att faktiskt hitta elektronisk fuskutrustning före dess användning eller avslöja en fuskare som har använt sådan utrustning.

6.3.5 En jämförelse mellan kroppsvisitation och radiovågsdetektion

För att det ska vara nödvändigt att införa en möjlighet att utföra kroppsvisitation i samband med högskoleprovet, måste det också kunna uteslutas att andra och mindre ingripande åtgärder skulle kunna ge det önskade resultatet att minska förekomsten av fusk på högskoleprovet. Vi har ovan visat att det utöver kroppsvisitation finns ytterligare en åtgärd som vore praktiskt genomförbar och verkningsfull i syfte att motverka användning av viss elektronisk utrustning vid högskoleprovet, nämligen kontroll med radiovågsdetektor. Nedan följer en jämförelse av de båda åtgärderna med hänsyn till hur ingripande respektive åtgärd är och hur effektiv den är i förhållande till det syfte som ska uppnås.

Vilken åtgärd är mest ingripande?

Vid undersökningar som kan uppfattas som integritetskränkande för den enskilde bör man alltid i första hand använda den metod som innebär det minsta intrånget i den enskildes integritet.

Allmän in- eller utpasseringskontroll med kroppsvisitation

I lagstiftning som tillåter kroppsvisitation vid allmän inpasseringskontroll är det ofta en förutsättning att kroppsvisitationen i första hand ska ske med hjälp av metalldetektorer. Undersökning med metalldetektor anses generellt utgöra en mindre integritetskränkande undersökning än en manuell undersökning. Vidare har undersökning med hjälp av metalldetektor eller en liknande teknisk anordning den fördelen att man kan ”skanna av” ett större antal personer på kortare tid än om man måste känna manuellt i och på kläder och medhavda persedlar. Om kroppsvisitationen endast ska ske med metalldetektor behöver man inte heller ställa något särskilt krav på att undersökningen ska utföras av någon med samma kön som den som undersöks. Vår bedömning är alltså att om kroppsvisitation ska få genomföras i samband med högskoleprovet, ska undersökningen göras i två steg. Inledningsvis görs en undersökning med metalldetektor eller annan teknisk anordning. Först om anordningen indikerar att provdeltagaren bär på metallföremål som vederbörande inte kan visa upp, görs en manuell kroppsvisitation.

En kontroll med metalldetektor syftar till att upptäcka utrustning som kan innehålla, lagra, sända eller ta emot information. Som konstateras i avsnitt 6.3.1 finns det metalldetektorer som med rimlig grad av säkerhet kan upptäcka t.ex. mobiltelefoner och eventuellt också metallhalsband. En nackdel med metalldetektor är att den även kan ge utslag för föremål som är tillåtna i provlokalen. Mängden felaktiga utslag beror naturligtvis på inställningen på utrustningen, men för att säkerställa att eventuell fuskutrustning kan detekteras torde det rimliga vara att utrustningen ställs in på hög känslighet. Det kan antas att en metalldetektor i många fall kommer att ge utslag även då provdeltagare inte har på sig eller med sig något otillåtet. Detta kan i sin tur leda till ett större antal ”onödiga” manuella kroppsvisitationer, dvs. kroppsvisitationer av personer som inte har med sig något otillåtet föremål. Det innebär därmed en större risk för att i onödan utsätta

personer för den mer integritetskränkande undersökning som en manuell kroppsvisitation innebär. Det måste också beaktas att undersökningssituationen kan upplevas som särskilt kränkande för den som t.ex. har medicinska hjälpmedel som ger utslag i detektorn, som vederbörande vid en manuell kroppsvisitation därmed tvingas visa upp. Utgångspunkten bör därför vara att den manuella undersökningen ska kunna genomföras avskilt om provdeltagaren begär det (se avsnitt 7.4.7).

När det gäller frågan om hur integritetskränkande och ingripande kroppsvisitation upplevs av den enskilde, är det dock viktigt att betona att de flesta torde vara relativt vana vid denna typ av kontroll. Kroppsvisitation är t.ex. vanligt förekommande vid säkerhetskontroller på flygplatser och de flesta som har flugit har antagligen någon gång genomgått kroppsvisitation. Samtidigt går det inte att bortse ifrån att kroppsvisitation generellt sett har ansetts så integritetskränkande att det funnits skäl att införa ett särskilt grundlagsskydd mot denna typ av åtgärd. Oavsett hur stor acceptans de som skriver högskoleprovet har för in- och utpasseringskontroller med kroppsvisitation, är åtgärden definitionsmässigt så ingripande att det krävs starka skäl för att göra undantag från grundlagsskyddet.

Kontroll med radiovågsdetektor

Ett alternativ till kroppsvisitation är eftersökning av pågående radiokommunikation genom radiovågsdetektion. En sådan undersökning under pågående prov gör det möjligt att upptäcka om någon provdeltagare har elektronisk kommunikationsutrustning som är påslagen på sig eller i sin omedelbara närhet. En provdeltagare ska redan enligt nuvarande regler ansvara för att mobiltelefoner och annan otillåten teknisk utrustning är avstängd och förvaras på anvisad plats. En provdeltagare som inte följer denna regel får efter beslut av UHR inget resultat på provpasset.²³ Redan i dag kan en provdeltagare således bli utan resultat på aktuellt provpass om provledaren upptäcker att provdeltagaren har med sig eller på sig en påslagen mobiltelefon under provet, förutsatt att provledaren kan identifiera vilken provdeltagare som gör sig skyldig till denna överträdelse av ordningsföre-

²³ 40 § UHR:s föreskrifter om högskoleprovet.

skrifterna. Ett alternativ till att genomföra allmänna in- eller utpasseringskontroller med kroppsvisitation är alltså att en person med hjälp av radiovågsdetektor kontrollerar om det förekommer radiokommunikation under provet, dvs. indikation på att någon provdeltagare har på sig påslagen elektronisk kommunikationsutrustning under provpasset. I de fall radiovågsdetektorn ger ett otvetydigt utslag om att det förekommer radiokommunikation, har provdeltagaren överträtt ordningsreglerna och kan därmed bli utan provresultat på det aktuella delprovet. Vid ett sådant tillvägagångssätt behövs det ingen bedömning av om utrustningen har använts för kommunikation i syfte att fuska vid högskoleprovet eller inte, eftersom kommunikationen i sig tyder på en överträdelse av ordningsföreskrifterna. Metoden har också den fördelen att manuell kroppsvisitation inte behöver utföras. Det är tillräckligt att konstatera att det förekommer radiokommunikation för att vidta vissa sanktioner mot provdeltagaren. Tillsammans med andra omständigheter som får bedömas i det enskilda fallet skulle en sådan indikation på användning av elektroniska hjälpmedel även kunna leda till andra och strängare sanktioner för provdeltagaren.

Metoden har emellertid vissa nackdelar. Den som utför en undersökning med radiovågsdetektor kan behöva komma väldigt nära respektive provdeltagare, och det finns risk att detta uppfattas som oroande eller störande, särskilt eftersom undersökningen är tänkt att ske under pågående prov. Vi menar dock att oro till största delen bör kunna undanröjas genom tydlig information innan provet om att undersökning med radiovågsdetektor kan komma att genomföras, hur undersökningen går till och vad syftet med undersökningen är. Med tanke på att en provdeltagare enligt vår bedömning bör kunna bli utan resultat på ett delprov och i vissa fall även kunna bli föremål för andra sanktioner baserat på att en radiovågsdetektor ger utslag, krävs utslag som med god marginal indikerar radiokommunikation hos en viss person. Det får inte finnas någon risk för att en provdeltagare felaktigt utpekats för överträdelse av ordningsregeln att elektronisk utrustning ska vara avstängd. I linje med detta måste principen för undersökningen vara att hellre fria än fälla.

Vår slutsats är sammanfattningsvis att allmän in- eller utpasseringskontroll med kroppsvisitation utgör en klart mer ingripande åtgärd än undersökning med radiovågsdetektor, alldeles bortsett från att

endast den förstnämnda undersökningen utgör kroppsvisitation i rättslig mening.

Vilken åtgärd är mest effektiv?

När det gäller effektiviteten ska alltså bedömas vilken av de båda åtgärderna som kan antas vara mest avskräckande, utan att en heltäckande undersökning kan göras (se vidare avsnitt 5.2).

Allmän in- eller utpasseringskontroll med kroppsvisitation

Det kan antas att de flesta som avser att fuska vid högskoleprovet genom användning av elektroniska hjälpmedel kommer att vända i dörren i de fall det förekommer inpasseringskontroll med kroppsvisitation. På det sättet kommer förekomsten av sådan kontroll att verka avskräckande i just de fallen. Ju fler kontroller som genomförs, desto större avskräckande effekt bedömer vi att åtgärden får. Problemet är dock att det inte kommer att vara praktiskt eller ekonomiskt möjligt att genomföra kontroller i alla provlokaler, utan i realiteten endast i ett urval av provlokalerna. Vi bedömer därför att åtgärden inte har lika stor avskräckande effekt som t.ex. utpasseringskontroller skulle ha.

Att kontrollen med kroppsvisitation i stället sker på vägen ut ur provlokalen har vissa fördelar. Den som har fuskat genom användning av elektroniska hjälpmedel har inte, som vid en inpasseringskontroll, möjlighet att vända i dörren och avstå från att delta i provet till följd av vetskapen om en kontroll. En provdeltagare som fuskat med hjälp av elektroniska hjälpmedel och som ställs inför det faktum att utpasseringskontroll kommer att ske kan antas försöka göra sig av med fuskutrustningen innan kontrollen. Med uppmärksam provpersonal och goda rutiner bör dock detta kunna upptäckas. En kontroll av provdeltagarna efter provets genomförande kan därför, i högre grad än vad som gäller för inpasseringskontroll, antas leda till att provdeltagare som har fuskat med hjälp av elektronisk utrustning upptäcks eller avslöjas. Om man vid utpasseringskontrollen hittar dold elektronisk utrustning på eller hos en provdeltagare är detta i vart fall en stark indikation på att personen också har använt sig av

sådana hjälpmedel. En praktisk svårighet i detta sammanhang är dock att identifiera elektronisk utrustning som just fuskutrustning.

Eftersom en provdeltagare inte i förväg ska kunna räkna ut i vilka provlokaler som utpasseringskontrollen genomförs, kan denna form av kontroll också antas ha en generellt avskräckande effekt. Om risken för att bli påkommen med att ha fuskat på provet ökar bedömer vi att antalet provdeltagare som vill utsätta sig för risken minskar. Det i sin tur kan tänkas leda till att färre personer är intresserade av att betala fuskligorna för att fuska vid högskoleprovet. Med minskade intäkter för ligorna blir incitamentet att bedriva sådan verksamhet mindre.

Kontroll med radiovågsdetektor

Kontroll med radiovågsdetektor har den fördelen att den kan utföras under tiden provet pågår. Ett stort antal provdeltagare kan alltså undersökas utan att särskild tid behöver avsättas för det. Vi visar i avsnitt 8.2 att sådana kontroller kan få en hög täckningsgrad givet en viss ekonomisk ram. Det finns alltså ekonomiska och praktiska förutsättningar att genomföra relativt täta kontroller. Därmed bedömer vi att denna åtgärd har en större generellt avskräckande effekt än in- och utpasseringskontroller med kroppsvisitation som med samma ekonomiska ram inte kan genomföras på ett lika omfattande sätt.

Ytterligare en fördel med kontroll med radiovågsdetektor är att det går att upptäcka fusk och annan radiokommunikation medan den pågår. Om risken för att avslöjas med att fuska blir större bedömer vi att det är färre personer som vågar ta risken. Detta torde minska förekomsten av fusk på lång sikt. Det bör också minska efterfrågan på hjälp med fusk vid högskoleprovet genom användning och därmed också incitamenten för fuskligornas verksamhet.

Sammanfattning

Både allmänna in- och utpasseringskontroller med kroppsvisitation och kontroller med radiovågsdetektor är enligt vår bedömning verkningfulla metoder för att motverka fusk vid högskoleprovet. Kontroll med radiovågsdetektor är en mindre ingripande åtgärd än kroppsvisitation. Om en undersökning med radiovågsdetektor kan anses ha

lika avskräckande effekt som kroppsvisitation bör alltså den förstnämnda åtgärden väljas. Vår bedömning är att kontroller med radiovågsdetektor har potential att ge en större avskräckande effekt än in- eller utpasseringskontroller och alltså är mer effektiv. Detta på grund av att den förstnämnda kontrollen sannolikt kan genomföras i större omfattning. Ingen av kontrollerna har dock testats i situationer som påminner om högskoleprovet, och ytterligare metodutveckling krävs när det gäller samtliga kontroller innan det går att dra några säkra slutsatser i detta avseende.

6.3.6 Vilka åtgärder finns det skäl att föreslå?

Utredningens bedömning: Kontroll med radiovågsdetektor är den minst ingripande åtgärden. Potentiellt är den också mer avskräckande och därmed en klart effektiv åtgärd. In- eller utpasseringskontroller med kroppsvisitation är en mer ingripande åtgärd, som i gengäld i större utsträckning kan leda till att avslöja fuskare och hitta fuskutrustning. Båda typerna av kontroller behövs därmed. I valet mellan möjliga åtgärder för att motverka fusk genom användning av elektroniska hjälpmedel vid högskoleprovet bör tyngdpunkten ligga på kontroll med radiovågsdetektor, men med en begränsad möjlighet till allmän in- och utpasseringskontroll med kroppsvisitation. Denna möjlighet är en nödvändig och proportionerlig begränsning i grundlagsskyddet mot kroppsvisitation.

Som vi konstaterat ovan utgör en allmän in- eller utpasseringskontroll med kroppsvisitation i samband med högskoleprovet tveklöst en mer ingripande åtgärd än kontroll med radiovågsdetektor. In- eller utpasseringskontroller med kroppsvisitation bör därför väljas endast om undersökning med radiovågsdetektor inte är tillräcklig. Radiovågsdetektorer har ännu inte använts för att identifiera pågående radiokommunikation under högskoleprovet. Vi bedömer dock att kontroll med radiovågsdetektor är en effektiv åtgärd för att avskräcka från fusk vid provet och att sådan kontroll bör införas för att motverka fusk.

Det går emellertid inte att bortse från att kroppsvisitation förefaller vara den enda möjliga åtgärden för att faktiskt hitta elektroniska hjälpmedel som en provdeltagare använt eller avser att använda

för att fuska vid högskoleprovet. Påträffad fuskutrustning eller det faktum att en provdeltagare avslöjas med att försöka göra sig av med sådan utrustning inför en utpasseringskontroll indikerar att vederbörande har fuskat eller försökt att fuska. Därmed finns det också möjlighet att vidta ett antal sanktioner mot provdeltagaren med stöd av nu gällande regler. Den som försöker vilseleda vid provet kan stängas av under två år och den som i strid med sin försäkran om att inte använda otillåtna hjälpmedel ändå använder sådana kan dömas för brott.

Kontroll med radiovågsdetektor kan indikera pågående radiokommunikation till eller från en provdeltagare. Ett utslag kan bero på att en provdeltagare använder sig av ett dolt elektroniskt hjälpmedel för att försöka fuska på provet, men det kan också bero på att vederbörande helt enkelt glömt att lämna ifrån sig och stänga av sin telefon eller annan elektronisk utrustning. Kontroll med radiovågsdetektor ger ingen möjlighet till någon mer utförlig undersökning av förklaringen till utslaget, och det enda som därmed kan slås fast är att provdeltagaren gör sig skyldig till överträdelse av ordningsföreskrifterna om att elektronisk utrustning ska vara avstängd. Redan med dagens regelverk innebär en sådan överträdelse (om den upptäcks t.ex. därför att det kan identifieras vems mobiltelefon som plingar till under ett provpass) ett uteblivet resultat på provpasset (se vidare avsnitt 7.3.4). För att det ska vara möjligt att vidta strängare sanktioner mot provdeltagaren krävs därför att också andra omständigheter talar för att vederbörande fuskat eller försökt fuska. I så fall krävs en samlad bedömning där analys av provsvaren och provdeltagarens uppträdande vid kontrollen och provet i övrigt vägs in. Att en radiovågsdetektor ger utslag kan alltså inte isolerat leda till någon annan sanktion än beslut om uteblivet resultat på aktuellt provpass. Även om kontroll med radiovågsdetektor enligt vår bedömning kommer att få en starkt avskräckande effekt när det gäller fusk vid provet, anser vi att båda åtgärderna är nödvändiga.

Mot bakgrund av detta anser vi att möjligheten att genomföra kontroll med radiovågsdetektor vid högskoleprovet bör kombineras med en begränsad möjlighet att också genomföra allmänna in- och utpasseringskontroller med kroppsvisitation. Ett införande av dessa två parallella åtgärder utgör, enligt vår bedömning, det mest effektiva sättet att motverka fusk genom användning av elektroniska hjälpmedel vid högskoleprovet. Den samlade effekten blir då starkt avskräckande, då de kan antas kraftigt försvåra användningen av dold

elektronisk utrustning vid provet och även ge möjlighet att hitta enskilda fuskare. Vi bedömer alltså att dessa åtgärder kommer att resultera i en klar minskning av fusket vid högskoleprovet. Vi vill betona att förslaget är ett komplement till andra åtgärder för att motverka fusk vid provet, t.ex. olika proaktiva åtgärder och utveckling av rutiner för provpersonal och modifiering av själva provet.

Vårt förslag, som vi återkommer till i kapitel 7, är således att tyngdpunkten ska ligga på kontroll med radiovågsdetektor, men med möjlighet till allmänna in- eller utpasseringskontroller med kroppsvisitation av en viss andel av de anmälda provdeltagarna.

Utformat på detta sätt menar vi att vårt förslag om införande av en begränsad möjlighet till kroppsvisitation är en nödvändig och proportionerlig åtgärd i förhållande till vad som står att vinna med den, och därmed, enligt vår bedömning, en tillåten begränsning i grundlagsskyddet mot kroppsvisitation.

6.4 Europakonventionen

Utredningens bedömning: En lagreglering som möjliggör kroppsvisitation i samband med högskoleprovet är förenlig med artikel 8 i Europakonventionen.

Av artikel 8.1 Europakonventionen följer att var och en ska åtnjuta respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Som beskrivs närmare i avsnitt 4.3 utgör bestämmelsen ett skydd mot sådana mindre allvarliga kränkningar av den fysiska integriteten som inte når upp till den nivå som förutsätts i artikel 3 om skydd mot tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling. Europakonventionen tillåter inskränkningar i de fri- och rättigheter som regleras i artikel 8, om ändringen sker genom lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till något av de uppräknade allmänna eller enskilda intressena som anges i artikel 8:2.

Syftet med att införa möjlighet till in- eller utpasseringskontroller med kroppsvisitation i samband med högskoleprovet är att motverka fusk genom användning av elektroniska hjälpmedel vid provet och att åtgärderna i förlängningen ska ha en avskräckande effekt på den som planerar att fuska på provet. Själva handlingen att fuska på högskoleprovet är inte olaglig, däremot är det brottsligt att

osant försäkra att man inte använt sig av otillåtna hjälpmedel på provet.²⁴ Det skulle således kunna argumenteras för att möjligheten att utföra kroppsvisitation ska ses som en åtgärd att förebygga brott. Vi menar dock att åtgärden har ett vidare ändamål än så. Som beskrivs närmare i avsnitt 6.2 finns det skäl att vidta strängare åtgärder mot fusk, eftersom det annars riskerar att minska förtroendet för högskoleprovet som ett rättvist urvalsinstrument och i förlängningen för högskolesystemet i stort. Vidare riskerar det att medföra ett orättvist system där personer som kan betala för att få hjälp med att fuskas får företräde till utbildningssystemet. Det finns därför, enligt vår bedömning, skäl att införa möjlighet att utföra kroppsvisitation i samband med högskoleprovet, inte bara med hänsyn till intresset att förebygga brott, utan även att förebygga den oordning och intrång i andra personers rätt till tillgång till högre utbildning som fuskets annars riskerar att leda till.

Ytterligare en förutsättning för att inskränka skyddet i artikel 8 är att begränsningen är proportionell i förhållande till det eftersträvade målet med lagstiftningen. Vi gör här samma bedömning som i avsnitt 6.3.

Sammanfattningsvis menar vi att en lagreglering som möjliggör kroppsvisitation i samband med högskoleprovet är förenlig med artikel 8 i Europakonventionen.

6.5 Ytterligare rättsliga klargöranden om kroppsvisitation och kontroll med radiovågsdetektor

Innan vi redogör för författningsförslaget i kapitel 7 finns det anledning att redovisa några rättsliga klargöranden kring hur de kontroller som vi föreslår förhåller sig till grundlagsskyddet mot kroppsvisitation.

²⁴ 15 kap. 10 § brottsbalken.

6.5.1 Utgör kontroll med metalldetektor en inskränkning av grundlagsskyddet mot kroppsvisitation?

Utredningens bedömning: Det kan diskuteras om undersökning med metalldetektor utan direkt kroppskontakt träffas av grundlagsskyddet mot kroppsvisitation enligt 2 kap. 6 § regeringsformen. Eftersom användningen av metalldetektor enligt vårt förslag ska kunna följas upp av en manuell visitation med fysisk kontakt mellan den som visiterar och den visiterade, har vi dock inte anledning att ta ställning i frågan.

Enligt våra direktiv bör kroppsvisitation vid högskoleprovet, i likhet med de kontroller som sker vid inpassering vid flygplatser och domstolar, i första hand utföras med metalldetektor.²⁵ En fråga som kan ställas i detta sammanhang är om undersökning av en person som sker utan att röra den undersöktes kropp, men med hjälp av tekniska hjälpmedel, såsom larm- eller säkerhetsbågar eller handhållna metalldetektorer, träffas av skyddet mot kroppsvisitation i regeringsformen.

Om begreppet kroppsvisitation

Skyddet i 2 kap. 6 § RF är riktat mot bl.a. *kroppsvisitation*. Det finns ingen legaldefinition i regeringsformen av begreppet kroppsvisitation. Enligt förarbetena till regeringsformen avses med kroppsvisitation undersökning av en persons kläder eller av något som denne har med sig, t.ex. en handväska.²⁶ Frågan huruvida enbart undersökning med metalldetektor av enskilda är en metod som faller inom det grundlagsskyddade området eller inte besvaras inte i förarbetena. Vid tolkning av grundlagsbestämmelsers innebörd är det en given princip att vanlig lag och förarbeten till sådan lag inte får ges en innebörd som innebär att grundlagens skydd för fri- och rättigheter urholkas. Med detta i åtanke finner vi det ändå vara av intresse att se hur man sett på frågan om innebörden av begreppet kroppsvisitation i olika lagstiftningssammanhang. Som vi angett i avsnitt 4.5.1, anses

²⁵ Dir. 2018:91 s. 7.

²⁶ SOU 1975:75 s. 199–200 och prop. 1975/76:209 s. 147.

rättegångsbalkens reglering vara ett slags utgångspunkt för vad som utgör kroppsvisitation i andra lagar.

Reglerna för kroppsvisitation medger inte någon kontroll av själva kroppen. Den undersökning som här avses är att den som undersöker rent faktiskt känner på och i den undersöktes kläder, väskor och annat som han eller hon har på sig eller med sig. Det kan ge intryck av att det krävs någon form av fysisk kontakt mellan den som utför undersökningen och den som blir undersökt för att en åtgärd ska anses utgöra kroppsvisitation. Att rikta en detektor mot en person eller att föra den i närheten av eller runt hans eller hennes kropp innebär inte fysisk kontakt mellan den som undersöker och den som undersökningen avser.

Med uttrycket ”andra föremål” avses föremål avsedda att förvara andra föremål i, t.ex. plånböcker, kartonger och fodral och även bagagelådor och barnvagnar m.m.²⁷ Det avgörande är att det rör sig om ett föremål som den som ska undersökas har med sig. Begreppet kroppsvisitation omfattar undersökning av föremål oavsett om de är öppna, stängda, låsta eller på annat sätt tillslutna.

Användning av metalldetektor vid en inpasseringskontroll har hittills setts som kroppsvisitation

Varken i regeringsformen eller i rättegångsbalkens definition av kroppsvisitation anges det, som framgått, uttryckligen att användandet av en metalldetektor för att undersöka någons kläder eller vad han eller hon bär med sig, utan egentlig kroppskontakt, är en form av kroppsvisitation. Att undersökning med metalldetektor dock ses som en form av kroppsvisitation framgår dock i ett flertal lagar och förarbeten.

I lagen om säkerhetskontroll i domstol (1981:1064) regleras användning av metalldetektor vid inpasseringskontroller som en form av kroppsvisitation, se t.ex. 5 § den lagen. Härmed avses bl.a. larmbåge, handhållen metalldetektor eller röntgenutrustning. I förarbetena framgår emellertid inte om det kan finnas åtgärder eller metoder som inte omfattas av det grundlagsskyddade området. Visserligen konstateras att den form av kroppsvisitation som vållar minst obehag för den

²⁷ Prop. 1993/94:24 s. 40 ff.

undersökte, och som därför bör väljas i första hand, är kontroll med metalldetektor.²⁸ Integritetsintrånget bedöms då bli så litet som möjligt. Det förs emellertid inte något egentligt resonemang om och i så fall varför redan användandet av en larmbåge är att se som en kroppsvisitation enligt regeringsformen. Detsamma gäller motsvarande bestämmelser om användande av metalldetektor exempelvis i förarbetena till lagen (1988:144) om säkerhetskontroll i riksdagens lokaler och fängelselagen (2010:610). Bestämmelserna i 8 kap. 7 § fängelselagen kan nämnas som exempel på vissa lagar där uttryckssättet ”kroppsvisitation med metalldetektor” används.

Någon vägledande praxis genom domstolsavgöranden har vi inte hittat. Av intresse är dock att Justitieombudsmannen i ett initiativärende har tagit upp frågan om användning av metalldetektor kan ske utan stöd av lag (JO 2003/04 s. 140). I ärendet hade Kriminalvården som en försöksverksamhet låtit personal passera en metalldetektor på väg in till den slutna Hallanstalten för att komma till rätta med problemet med insmugglade mobiltelefoner. De anställdas kläder kontrollerades också slumpvis. Undersökningen var frivillig för personalen och den som inte gick med på det drabbades inte av någon påföljd. I beslutet hänvisade Justitieombudsmannen till bl.a. 2 kap. 6 § RF och tidigare förarbetsuttalande om att kroppsvisitation även omfattar undersökning med metalldetektor (prop. 1993/94:24 s. 33). Enligt Justitieombudsmannen kan man visserligen genom samtycke avstå från grundlagsskyddet, men det kräver att avståendet är i verklig mening frivilligt och inte påtvingat genom hot om sanktion. Eftersom det i den granskade försöksverksamheten inte fanns risk för anställda som inte accepterade kontrollen att drabbas av någon sanktion, fann Justitieombudsmannen att försöksverksamheten med inpasseringskontroll inte kunde anses strida mot regeringsformen. Det ifrågasattes dock om anställda uppfattade möjligheten att avstå från kontrollen som ett verkligt alternativ, med hänsyn till hur ett avstående riskerade att betraktas av arbetsgivare och arbetskamrater. Det fanns, menade Justitieombudsmannen, en påtaglig risk för att valmöjligheten uppfattades som illusorisk. Därför ansåg Justitieombudsmannen det olämpligt att utföra inpasseringskontrollen utan lagstöd. Vi menar att beslutet knappast kan tolkas på annat sätt än

²⁸ Prop. 2000/01:32 s. 45 f.

att Justitieombudsmannen ansett att undersökning med metalldetektor utgör en form av kroppsvisitation som omfattas av grundlagsskyddet i regeringsformen.

Det ingår emellertid inte i vårt uppdrag att närmare behandla frågor om grundlagsbestämmelsers avgränsning. Vi kan bara konstatera att ordalydelsen av 2 kap. 6 § RF och förarbetena till bestämmelsen inte ger stöd för slutsatsen att enbart en undersökning med metalldetektor skulle vara kroppsvisitation i grundlagens mening, men inte heller att det inte skulle vara det. Däremot är utgångspunkten i den befintliga lagstiftning som innehåller bestämmelser om kroppsvisitation att undersökning av en person med hjälp av metalldetektor är att bedöma som en form av kroppsvisitation, dvs. det begrepp som används i 2 kap. 6 § RF. En förutsättning i dessa sammanhang är dock att undersökningen med metalldetektor kan följas upp med en manuell kroppsvisitation. Som vi ser det finns det alltså inget uttryckligt ställningstagande från lagstiftaren i frågan huruvida enbart en undersökning med metalldetektor, t.ex. genom passerandet av en uppställd metalldetektorbåge, utan möjlighet till efterföljande manuell kroppsvisitation vid behov, alltid är att bedöma som kroppsvisitation i regeringsformens bemärkelse eller inte. Denna omständighet torde emellertid inte spela någon avgörande roll i nu aktuellt sammanhang. Även när det gäller kontroll av provdeltagare i samband med högskoleprovet skulle en undersökning med metalldetektor, utan möjlighet till manuell kroppsvisitation, vara tämligen meningslös. När en metalldetektor ger utslag måste en närmare undersökning av personens kläder eller tillhörigheter kunna ske, för att kunna utreda om provdeltagaren bär på ett elektroniskt hjälpmedel eller inte. Det saknas således skäl att skilja de båda åtgärderna åt, utan det räcker att konstatera att för att en in- eller utpasseringskontroll ska vara meningsfull i detta sammanhang bör det innebära en möjlighet att utföra en visitation som innebär fysisk kontakt mellan den som undersöker och den som undersöks. Möjligheten att utföra sådan undersökning kräver därför stöd i lag i enlighet med de särskilda förutsättningar som uppställs i 2 kap. 20–22 §§ RF för införande av en inskränkning av grundlagsskyddade rättigheter. Att ett första urval sker med metalldetektor är dock lämpligt, med hänsyn till att färre personer på så sätt behöver genomgå en mer ingripande undersökning i form av manuell kroppsvisitation.

6.5.2 Är kontroll med radiovågsdetektor en form av kroppsvisitation?

Utredningens bedömning: En undersökning med radiovågsdetektor är inte en form av kroppsvisitation som omfattas av grundlagsskyddet i 2 kap. 6 § regeringsformen. Använd vid högskoleprovet är åtgärden ändock så pass ingripande för provdeltagare att den bör lagregleras.

En fråga som blir aktuell i detta sammanhang är om en kontroll med radiovågsdetektor är att jämställa med kroppsvisitation, en åtgärd som riksdagen bara under vissa förutsättningar får tillåta genom lag.

Som anges i föregående avsnitt har användandet av metalldetektor i flera lagstiftningsärenden ansetts utgöra en form av kroppsvisitation, trots att det inte sker någon fysisk kontakt mellan den som undersöker och den som undersöks.²⁹ Det bör dock framhållas att det i dessa sammanhang inte analyserats närmare om en undersökning med metalldetektor, t.ex. genom passerandet av en metalldetektorbåge, som inte kan följas upp med en manuell kroppsvisitation, är att bedöma som en form av kroppsvisitation i regeringsformens bemärkelse. Regeringsformens förarbeten eller domstolspraxis ger inte vägledning i frågan huruvida en undersökning med metalldetektor, som enda åtgärd, verkligen alltid faller inom det grundlagsskyddade området, se dock ovan redovisade bedömning av Justitieombudsmannen.

Syftet med att använda en radiovågsdetektor i det föreslagna sammanhanget skulle vara att upptäcka radiokommunikation och att motverka att enskilda använder sig av sådan kommunikation för att fuska på högskoleprovet. Med det syftet kommer det inte vara tillräckligt att t.ex. passera genom en provlokal för att undersöka om det förekommer någon radiokommunikation i lokalen. Om detektorn indikerar att det förekommer radiokommunikation i lokalen kommer det att vara nödvändigt att undersöka närmare var källan till kommunikationen är. Våra undersökningar visar att man måste komma relativt nära den person som undersöks med en handhållen radiovågsdetektor för att få en tydlig indikation på radiokommunikation. Det kan också krävas att den som utför kontrollen riktar detektorn

²⁹ Se t.ex. prop. 1993/94:24 s. 33.

ganska nära mot en provdeltagare och eventuellt cirkulerar kring honom eller henne för att försäkra sig om varifrån en eventuell signal härrör. Detta skulle i integritetshänseende kunna ses som en åtgärd jämförbar med att passera en metalldetektorbåge eller att bli undersökt med en handhållen metalldetektor. En kontroll med hjälp av en radiovågsdetektor skulle alltså med detta synsätt kunna utgöra en form av kroppsvisitation.

Några skillnader mellan användning av metalldetektor och radiovågsdetektor att beakta

En undersökning med en metalldetektor och en undersökning med en radiovågsdetektor skiljer sig emellertid åt på vissa sätt, som kan ha betydelse för den enskildes uppfattning av hur integritetskränkande undersökningen är.

Risken för att utrustningen ger utslag för något som inte eftersöks är större när det gäller metalldetektorer. Metalldetektorerna kan, utöver mobiltelefoner och annan kommunikationsutrustning som innehåller metall, och som kan användas som hjälpmedel vid fusk på provet, också ge utslag för metall i andra föremål, t.ex. en hörapparat eller en protes. Det kan uppfattas kränkande för den som t.ex. bär protes att behöva visa protesen eller förklara sig i en kö med väntande provdeltagare.

En radiovågsdetektor upptäcker bara radiokommunikation, t.ex. om någon använder sig av en mobiltelefon i provlokalen. Alla hjälpmedel som kan inhämta information är förbjudna vid högskoleprovet, oavsett om de används eller inte. Det är således aldrig tillåtet att ha med sig en påslagen mobiltelefon eller annan utrustning som skickar ut radiovågor och som kan upptäckas med en radiovågsdetektor.³⁰ Med en radiovågsdetektor är således risken liten för att en provdeltagare hamnar i en situation där han eller hon blir ”felaktigt utpekad” eller utan verklig anledning måste genomgå en närmare undersökning och visa upp eller redogöra för vad han eller hon har på sig eller med sig. Detta kan göra att en kontroll med en radiovågsdetektor

³⁰ Det finns olika typer av medicintekniska hjälpmedel som använder radiovågor. T.ex. finns det hörapparater som kommunicerar med varandra genom bluetooth. Om provdeltagare har behov av att använda sådana bör detta kunna ordnas med intyg eller genom kontakt med ansvarigt lärosäte innan provet på samma sätt som vissa anpassningar i dag kan ordnas, se avsnitt 3.2.2.

upplevs som mindre integritetskränkande än en undersökning med metalldetektor.

En omständighet som kan behöva beaktas i detta sammanhang är dock att människor i allmänhet är mer vana vid undersökning med hjälp av metalldetektor än med radiovågsdetektor. Det kan således argumenteras för att det inte borde framkalla någon större oro att behöva passera genom en metalldetektorbåge eller undersökas med en handhållen metalldetektor, för den som inte har något otillåtet hjälpmedel med sig. Det torde vara mindre känt hur en radiovågsdetektor fungerar, och det kan därför antas att en sådan undersökning, rent generellt, kan framkalla större oro hos provdeltagarna. Ur detta perspektiv skulle en undersökning med radiovågsdetektor kunna uppfattas som mer integritetskränkande än en undersökning med metalldetektor.

En radiovågsdetektor kan ställas in på ljudlös inställning, vilket innebär att den inte avger något ljud som kan vara störande för provdeltagarna. Alldeles oavsett om undersökningen uppfattas som ett integritetsintrång eller inte kan dock inte bortses från att vissa personer ändå skulle kunna uppleva det som störande med en pågående radiovågspjuling vid eller i närheten av sin provplats under provet. Risken för att provdeltagares koncentration störs så att hans eller hennes förmåga att få ett bra provresultat påverkas måste därför beaktas i sammanhanget.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis menar vi att en undersökning med en radiovågsdetektor inte kan anses lika ingripande som att undersöka vad en person har på sig eller med sig genom att känna på och i kläder och rent faktiskt öppna och undersöka innehåll i väskor och annat som personen har med sig. Det rör sig således inte om en så ingripande åtgärd som man vanligtvis avser med kroppsvisitation. Utredningens bedömning är emellertid att åtgärden på vissa sätt är jämförbar med undersökning med hjälp av metalldetektor, då den enskilde kan behöva utstå att en annan person kommer nära kroppen med undersökningsutrustningen. Samtidigt är undersökningen avsevärt mera avgränsad än vid undersökning med metalldetektor då den bara är inriktad på att spåra radiokommunikation till och från provdeltagare.

Någon ytterligare undersökning – såsom är fallet vid kroppsvisitation med inledande undersökning av alla med metalldetektor och närmare visitation bara i fall av detektorutslag – skulle inte behövas.

Vår samlade bedömning av det sagda är att övervägande skäl talar för att undersökning med radiovågsdetektor inte är en form av kroppsvisitation som omfattas av grundlagsskyddet enligt 2 kap. 6 § RF, men att åtgärden ändå innebär ett integritetsintrång. Vi gör därför bedömningen att kontroll med radiovågsdetektor för att detektera pågående radiokommunikation till eller från en provdeltagare under högskoleprovet utgör en så ingripande åtgärd och påverkar enskilda på ett sådant sätt att starka skäl under alla förhållanden talar för att sådan kontroll inte bör ske utan uttryckligt författningsstöd samt att det stödet bör ges genom lagreglering.

7 En lag om kontroll vid högskoleprovet föreslås

7.1 Möjligheten till kontroll vid högskoleprovet bör regleras i en särskild lag

Utredningens förslag: Möjligheten att utföra kontroll med radiovågsdetektor och in- eller utpasseringskontroll med kroppsvisitation i samband med högskoleprovet ska regleras i en särskild lag med namnet lagen om kontroll vid högskoleprovet.

Vi har i kapitel 6 gjort bedömningen att kontroll med radiovågsdetektor och in- eller utpasseringskontroll med kroppsvisitation bör få utföras för ändamålet att motverka fusk på högskoleprovet som sker genom användning av elektroniska hjälpmedel. Inskränkningar i skyddet mot kroppsvisitation kräver reglering i lag (se vidare avsnitt 4.2.1).¹ När det gäller användningen av radiovågsdetektor är, som framgår av avsnitt 6.5.2, vår bedömning att sådan kontroll inte är en form av kroppsvisitation på det sätt som avses i 2 kap. 6 § regeringsformen (RF). Vår slutsats är dock att kontroll med radiovågsdetektor under pågående prov utgör en så pass ingripande åtgärd att möjligheten att utföra sådana kontroller bör regleras i lag. Vi föreslår vidare att elektroniska hjälpmedel som påträffas i samband med kroppsvisitation ska kunna omhändertas i syfte att förhindra att de används vid fusk på högskoleprovet (se avsnitt 7.4.9). Även denna form av besittningsrubbing utgör en sådan inskränkning i den enskildes rättigheter som bör regleras på lagnivå.²

¹ 2 kap. 6 och 20 §§ RF.

² Ett sådant omhändertagande kan betraktas som ett sådant ingrepp som enligt 8 kap. 2 § RF kräver lagstöd. Dessutom kan ett omhändertagande av egendom utgöra en sådan inskränkning i äganderätten som enligt artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen kräver uttryckligt lagstöd, se JO 2005/06 s. 84.

En lagreglering av kontroll i samband med högskoleprovet kan ske på flera olika sätt. Det mest naturliga kan förefalla vara att föra in de nya bestämmelserna om kontroll med radiovågsdetektor och in- eller utpasseringskontroll med kroppsvisitation i samband med högskoleprovet i en redan existerande lag som innehåller bestämmelser som rör högskoleprovet. Högskoleprovet regleras emellertid på förordningsnivå i högskoleförordningen.³ En reglering av kontroll med radiovågsdetektor och kroppsvisitation passar, enligt vår bedömning, systematiskt inte in i högskolelagen (1992:1434) eller någon av de lagar som reglerar kroppsvisitation i andra sammanhang. Detta talar för att en särskild lag är att föredra.

Vidare kan det konstateras att det inte är tillräckligt med en eller ett fåtal bestämmelser som reglerar rätten för ansvarig myndighet att besluta om kontroll med kroppsvisitation. Det finns flera andra förhållanden som hör samman med utförandet av in- eller utpasseringskontroller med kroppsvisitation och som bör regleras på lagnivå, t.ex. vilken myndighet som ansvarar för kontrollerna, vem som ska omfattas av kontrollerna, vem som ska utföra kontrollerna, hur genomförandet ska gå till, vad följderna blir om en person inte vill genomgå kroppsvisitation och vad som ska hända med elektroniska hjälpmedel som hittas vid en sådan kontroll. Även denna omständighet talar för att en särskild lag är den mest lämpliga lösningen.

Mot denna bakgrund anser vi det mest lämpligt att möjligheten att utföra kontroll med radiovågsdetektor och in- eller utpasseringskontroll med kroppsvisitation i samband med högskoleprovet regleras i en särskild lag. Lagen bör ha namnet lagen om kontroll vid högskoleprovet. Lagen bör också innehålla närmare reglering av villkoren för sådana kontroller och det praktiska genomförandet av in- och utpasseringskontroller med kroppsvisitation.

Bör konsekvenser för provdeltagare regleras i lagen?

Genom den föreslagna lagen regleras kontroll med radiovågsdetektor och in- eller utpasseringskontroller med kroppsvisitation av provdeltagare i samband med högskoleprovets genomförande. Innehållet bör, menar vi, begränsas till bestämmelser som avser just kontroll-

³ 7 kap. 12, 13 och 20–22 §§ högskoleförordningen (1993:100).

verksamheten. Den föreslagna lagen tangerar emellertid i många avseenden redan existerande reglering på lägre normnivå som rör själva genomförandet av högskoleprovet.⁴ Det har inte ingått i vårt uppdrag att se över regleringen av högskoleprovets genomförande som sådant.

Med detta sagt ser vi anledning att redan nu beröra frågan om man i den föreslagna lagen också bör reglera vad som blir konsekvensen för en provdeltagare i de fall man med hjälp av radiovågsdetektor kan slå fast att det förekommer radiokommunikation till eller från honom eller henne eller om det kan klarläggas att en provdeltagare, som påträffas med ett elektroniskt hjälpmedel i en in- eller utpasseringskontroll, försökt fuska på provet, t.ex. därför att det är fråga om utrustning som modifierats för dold användning. I denna fråga gör vi följande bedömning.

Vad som kan bli följden för en provdeltagare som underlåter att stänga av teknisk utrustning och lägga den på anvisad plats framgår av Universitets- och högskolerådets (UHR) föreskrifter om högskoleprovet⁵ och konsekvensen av att genom användning av otillåtna hjälpmedel försöka vilseleda på högskoleprovet regleras i högskoleförordningen.⁶ Det finns alltså redan tillämplig generell reglering av möjliga konsekvenser för en provdeltagare i de fall man med hjälp av radiovågsdetektor kan konstatera pågående radiokommunikation till eller från provdeltagaren och i de fall man kan påvisa att provdeltagaren försökt fuska med hjälp av elektroniska hjälpmedel. Det vore, menar vi, missvisande och osystematiskt att i den nya lagen reglera just de specialfall av överträdelse eller fusk som identifieras med de kontroller vi föreslår, medan konsekvenser vid samma slags eller andra slags överträdelse av ordningsregler och fuskförsök regleras i annan reglering på lägre föreskriftsnivå. Det ska nämligen hållas i åtanke att elektronisk fuskutrustning kan påträffas på annat sätt vid ett prov än genom den kontrollverksamhet vi föreslår och att en provledare kan höra en provdeltagares mobiltelefon plinga till under ett provpass där ingen kontroll görs. Vilka konsekvenser som bör kunna följa på fuskförsök eller överträdelse av ordningsregler hör vidare, enligt vår mening, till genomförandet av högskoleprovet all-

⁴ Se 7 kap. 20–22 §§ högskoleförordningen (1993:100) och UHR:s föreskrifter om högskoleprovet, UHRFS 2015:3, 2016:4 och 2017:1.

⁵ 33 och 40 §§ UHR:s föreskrifter om högskoleprovet.

⁶ 7 kap. 21 § andra stycket högskoleförordningen.

deles oavsett om de upptäcks till följd av kontrollverksamheten enligt den nya lagen eller inte. De bör därför fortsatt regleras samlat och på samma författningsnivå som för närvarande.

Konsekvenser för provdeltagare regleras därför inte särskilt i den föreslagna lagen. Däremot bör upplysas i den föreslagna lagen om att regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, kan meddela föreskrifter om konsekvenser för provdeltagare som påträffas med pågående radiokommunikation eller elektroniska hjälpmedel vid kontroller enligt lagen, se vidare avsnitt 7.3.4 och 7.4.12.

7.2 Inledande bestämmelse

Utredningens förslag: I lagens inledande paragraf anges att kontroll får ske av provdeltagare vid högskoleprovet. Vidare anges det övergripande ändamålet med kontrollverksamheten. Detta är att motverka förekomsten av fusk som sker genom användning av elektroniskt hjälpmedel. Med ett elektroniskt hjälpmedel avses i lagen elektronisk utrustning som kan lagra, innehålla, sända eller ta emot information.

Utredningens bedömning: Det finns med ett undantag inte anledning att i lagen undanta vissa kategorier av provdeltagare. Undantaget avser personer under 15 år som inte får kroppsvisiteras.

Som beskrivs i kapitel 6 finns det behov av att utföra kontroller med radiovågsdetektor under pågående prov och kontroller med kroppsvisitation vid inpassering eller utpassering till provlokaler för ändamålet att motverka förekomsten av fusk som sker genom användning av elektroniskt hjälpmedel. Tyngdpunkten bör, enligt vår bedömning, ligga på kontroll med radiovågsdetektor, samtidigt som det ska finnas en möjlighet att utföra kroppsvisitation av en viss mindre andel av provdeltagarna. De olika typerna av kontroller bedöms ha avskräckande effekt, men på olika sätt och i olika omfattning (se avsnitt 6.3.5). Vi menar att det är den tillämpande myndigheten som är bäst skickad att bedöma vilken typ av kontroll som är mest effektiv i det konkreta fallet.

En omständighet som bör beaktas i detta sammanhang är att högskoleprovet genomförs i lokaler som disponeras tillfälligt för ändamålet. Provet genomförs i många olika typer av lokaler, t.ex. klassrum på grundskolor och föreläsningssalar på universitet, och antalet provdeltagare i en provlokal och andra förhållanden kan därför variera. Frågan om det i en specifik lokal är mest lämpligt att utföra en kontroll med radiovågsdetektor, en inpasseringskontroll eller en utpasseringskontroll är beroende av faktorer som t.ex. provlokals utformning, hur många provdeltagare som skriver provet i lokalen och om det ligger flera provlokaler i samma byggnad eller i närheten av varandra. Dessa omständigheter innebär att det vore olämpligt att utforma lagstiftningen på ett sådant sätt att en viss typ av kontroll ska utföras på ett visst sätt i ett visst antal lokaler. Det förhållandet att in- eller utpasseringskontroller med kroppsvisitation endast ska tillåtas utföras på en viss andel av anmälda provdeltagare gör det också olämpligt att närmare reglera om en kontroll ska utföras som en in- eller utpasseringskontroll eller var sådana kontroller ska utföras. I stället föreslår vi en reglering som, inom vissa givna ramar, gör det möjligt för de ansvariga myndigheterna att använda sig av de olika åtgärderna på det sätt som de finner mest effektivt och lämpligt i övrigt. Den föreslagna lagen bör inledas med en bestämmelse där det slås fast att kontroll enligt lagen får ske av provdeltagare vid högskoleprovet. Utförandet av de olika kontrollerna kan då anpassas efter hand, när de ansvariga myndigheterna genom erfarenhet kan avgöra vilken uppsättning parallella åtgärder som är mest effektiv, och som också är praktiskt genomförbar.

Ändamålet med kontrollerna är att verka långsiktigt avhållande på provdeltagare och försvåra för den typ av organiserad och kommersiell fuskverksamhet som blivit känd på senare år. Att det samlade ändamålet med kontrollerna är att motverka förekomsten av fusk totalt sett bör framgå i lagens inledande paragraf. Den blir därmed ett slags portalparagraf som talar om vad kontrollverksamheten i stort går ut på. Det är en annan sak att de olika typerna av kontroll som får utföras enligt lagen i sin tur har varierande omedelbara syften och funktionssätt.

Lagen möjliggör alltså kontroll med radiovågsdetektor och in- eller utpasseringskontroll med kroppsvisitation. Det bör i detta sammanhang föras fram att kontroll med radiovågsdetektor och in- eller utpasseringskontroll med kroppsvisitation är två åtgärder som är

fristående från varandra. Avsikten är alltså inte att kontroll med radiovågsdetektor ska ske och att, vid indikation på att en eller några specifika provdeltagare använder elektronisk utrustning under provpasset, utpasseringskontroll med kroppsvisitation utförs på just dessa provdeltagare på vägen ut ur lokalen. Om dessa har använt sig av elektroniska hjälpmedel för att vilseleda vid provet, och skrivit under den sanningsförsäkran som avslutar varje provpass⁷, kan han eller hon ha gjort sig skyldig till brott, nämligen osann försäkran enligt 15 kap. 10 § brottsbalken. Det framstår inte som lämpligt att kroppsvisitation genom utpasseringskontroll i detta fall ska kunna användas som ett instrument för att utreda om brott har begåtts. Detta gäller särskilt då visitationen, enligt vårt förslag, ska utföras av ordningsvakt (se avsnitt 7.4.4). En ordningsvakt får med stöd av 19 och 29 §§ polislagen (1984:387) utföra provisorisk skyddsvisitation i samband med ett frihetsberövande. Det innebär att han eller hon av säkerhetsskäl får undersöka om den omhändertagne bär på skjutvapen, verktyg eller andra farliga föremål. En ordningsvakt får däremot inte enligt gällande rätt kroppsvisitera en person i syfte att konstatera om ett brott har begåtts. Det vore systemfrämmande, menar vi, att i detta sammanhang föreslå en ordning som skulle innebära att en ordningsvakt får till uppgift att – vid sidan av rättegångsbalkens bestämmelser om kroppsvisitation som ett straffprocessuellt tvångsmedel – utföra kroppsvisitation på en person som är skäligen misstänkt för brott, i syfte att utröna omständigheter som kan vara av betydelse för utredningen om brottet. Brottsutredande uppgifter bör förbehållas Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och andra brottsutredande myndigheter. Kontroll med radiovågsdetektor och utpasseringskontroll med kroppsvisitation bör därför inte systematiskt kunna kombineras på ett sådant sätt att vissa specifika provdeltagare väljs ut för kroppsvisitation. Det skulle vara ett sätt att kringgå de vanliga reglerna om kroppsvisitation i rättegångsbalken, och innebära helt andra, lägre, krav för användningen av ett straffprocessuellt tvångsmedel i samband med högskoleprovet. Vidare förutsätter ett sådant tillvägagångssätt en mobilitet hos dem som ska utföra kroppsvisitationen som vi bedömer inte är praktiskt möjlig. Dessa båda åtgärder, kontroll med radiovågsdetektor och in- eller utpasseringskontroll med kroppsvisitation, bör i stället genomföras oberoende av varandra. I enstaka fall kommer det naturligtvis ändå kunna styras så att utpasseringskontroll med

⁷ 35 a § UHR:s föreskrifter om högskoleprovet.

kroppsvsitation sker i en lokal där man vid en kontroll med radiovågsdetektor har detekterat pågående radiokommunikation. Men då ska utpasseringskontrollen genomföras som en allmän utpasseringskontroll av samtliga provdeltagare i provlokalen.

Vilka får kontrolleras?

De enda som har anledning att komma in i en lokal där högskoleprovet skrivs är provdeltagare, provledare och annan personal på provet. Det finns inget skäl att generellt undanta någon grupp provdeltagare från att genomgå kroppsvsitation. Kontrollen bör således vara allmän, dvs. omfatta samtliga provdeltagare som är på väg in i eller på väg ut ur en provlokal eller som befinner sig i en provlokal.

Det kan finnas medicinska hjälpmedel som kan ge utslag i en metalldetektor eller annan sådan utrustning. Vidare finns det medicinska hjälpmedel som är utrustade med radiovågsteknik, t.ex. bluetooth. Provdeltagare kan också vara i behov av andra typer av berättigade hjälpmedel för att kunna skriva högskoleprovet, som antingen kan ge utslag i en metall- eller magnetdetektor eller avge radiovågor. Det kan av vissa upplevas som kränkande att i samband med inpasseringskontroll eller utpasseringskontroll behöva visa upp sitt hjälpmedel eller förklara sig i en kö med väntande provdeltagare. Detsamma gäller för den som har hjälpmedel som avger radiovågor och som därmed kan detekteras med en radiovågsdetektor. På motsvarande sätt kan det upplevas som störande och kränkande att redogöra för behovet av hjälpmedel under pågående prov. Det är dock inte befogat att helt och hållet undanta de personer som är i behov av hjälpmedel som kan ge utslag i en metall- eller magnetdetektor från att genomgå en sådan kontroll. Inte heller finns det skäl göra undantag från kontroll med radiovågsdetektor för den som har något medicinskt hjälpmedel som avger radiovågor. I stället bör man följa de rutiner som redan finns t.ex. för den som har en synskada, en funktionsnedsättning eller diabetes och därför är i behov av anpassning av provet. Provdeltagaren ska i sådana fall kontakta det lärosäte som han eller hon har anmält sig till, eller UHR i de fall provet genomförs av den myndigheten, och styrka behovet av anpassning

av provet med läkarintyg eller motsvarande, senast sista anmälningsdag.⁸ På motsvarande sätt bör den som har ett medicinskt hjälpmedel eller är i behov av något annat hjälpmedel som kan ge utslag i en radiovågsdetektor, metalldetektor eller annan utrustning som kan komma att användas i kontrollerna, vara ålagd att ta kontakt med UHR och senast sista anmälningsdag styrka behovet av hjälpmedel med läkarintyg eller motsvarande intyg eller utlåtande. Uppgiften om vem som har ett sådant hjälpmedel kan då förmedlas till den personal som ska utföra kontrollen och till aktuella provledare, så att de är förberedda på att det i provlokalen finns provdeltagare som är i behov av hjälpmedel. Provdeltagaren bör också kunna uppmanas att ta med sig intyget till provtillfället, för att kunna visa upp det innan provpasset och en eventuell kontroll. Personalen är då förberedd på vilka provdeltagare som har sådana hjälpmedel som kan ge utslag vid kontrollen, och kan hantera situationen på ett diskret sätt. Genom förberedelse och tydliga rutiner bör man kunna undvika att provdeltagare med behov av medicinska och andra hjälpmedel känner sig utpekade eller upplever kontrollsituationen som särskilt kränkande. En ytterligare åtgärd som kan minska exponeringen för provdeltagare är att portabla skärmväggar används för att skapa avskildhet när mer ingående visitationer behöver göras eller medicintekniska hjälpmedel behöver visas upp, se avsnitt 7.4.7.

Enligt våra direktiv ska vi också mot bakgrund av Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) särskilt beakta att provdeltagare kan vara minderåriga. I dagsläget förekommer mycket unga personer, ner till 11-årsåldern, som skriver provet. Det kan konstateras att provet är en frivillig handling och att målgruppen för provet är en helt annan än barn och ungdomar i skolåldern. Mot denna bakgrund kan det argumenteras för att inga särskilda hänsyn bör tas avseende underåriga som skriver högskoleprovet. Så ser vi på det när det gäller kontroll med radiovågsdetektor och beträffande in- eller utpasseringskontroll av barn som fyllt 15 år och därmed är straffmyndiga.

Det är känsligt att utsätta barn, särskilt de som är under 15 år, för integritetsintrång i form av kontroller med kroppsvisitation. Vår bedömning är att det skulle vara alltför ingripande att utsätta barn

⁸ 4–8 §§ UHR:s föreskrifter om högskoleprovet och [https://www.studera.nu/hogskoleprov/hogskoleprov-funktionsnedsattning/hogskoleprov-for-dig-med-funktionsnedsattning/\(2019-05-23\)](https://www.studera.nu/hogskoleprov/hogskoleprov-funktionsnedsattning/hogskoleprov-for-dig-med-funktionsnedsattning/(2019-05-23)).

under 15 år för in- eller utpasseringskontroller med kroppsvisitation i samband med högskoleprovet. Personer under 15 år bör alltså undantas från sådana kontroller. I sammanhanget kan nämnas att det den 1 januari 2022 i högskoleförordningen införs begränsningar som bl.a. innebär att den som vill delta i högskoleprovet ska ha fyllt eller fylla 18 år det kalenderår då provet genomförs samt att den som börjar gymnasieskolan tidigare än det kalenderår då han eller hon fyller 16 år får delta i högskoleprovet första gången på vårterminen då han eller hon går årskurs två.⁹ Ändringen innebär att det efter detta datum kommer att vara ytterst få personer under 17 år som skriver högskoleprovet.

Undantaget från in- eller utpasseringskontroll med kroppsvisitation för personer som är under 15 år bör framgå i lagen vilket vi återkommer till i avsnitt 7.4.2.

I övrigt bör kontrollerna omfatta samtliga provdeltagare som är på väg in i en provlokal, befinner sig i en provlokal eller är på väg ut efter ett avslutat provpass. Det är en annan sak att provets fasta tidsramar för de olika provpassen medför att det vid enstaka tillfällen kan inträffa att alla helt enkelt inte hinner kontrolleras trots noggrann planering och förberedelser.

Provlokaler utomlands

Högskoleprovet genomförs i det ansvariga universitetets eller högskolans egna lokaler och i lokaler som universitetet eller högskolan hyr tillfälligt för genomförandet. Kontroll enligt den föreslagna lagen ska få utföras i samtliga sådana provlokaler i Sverige. Vidare genomför UHR högskoleprovet i lokaler på vissa orter utomlands. När det gäller kontroll med radiovågsdetektor torde sådan undersökning kunna göras, om det utgör en tillåten aktivitet enligt lagstiftningen i det land som kontrollen vidtas. In- och utpasseringskontroller med kroppsvisitation utgör en form av myndighetsutövning. En annan stats möjlighet att utöva myndighet inom det egna territoriet är i de flesta länder begränsad på olika sätt. För att bedöma om det är möjligt att genomföra kontroll med radiovågsdetektor eller in- eller utpasseringskontroller med kroppsvisitation i en provlokal utomlands krävs alltså en analys av lagstiftningen i det aktuella landet.

⁹ 21 § förordning om ändring i högskoleförordningen (2018:1503).

Begreppet elektroniskt hjälpmedel

Vi har i avsnitt 5.1 konstaterat att vårt övergripande uppdrag är att föreslå åtgärder som motverkar att den sortens fusk vid högskoleprovet som sker organiserat och i stor skala med hjälp av mobiltelefoner och andra elektroniska hjälpmedel. Det är enligt vår bedömning betydelsen av att motverka denna omfattande och kommersialiserade typ av fuskverksamhet som motiverar ett ingrepp i grundlagsskyddet mot kroppsvisitation. Det bör därför framgå tydligt av inledningsbestämmelsen att syftet med kontroll av provdeltagare i samband med högskoleprovet är att motverka fusk med hjälp av just elektroniska hjälpmedel på provet.

En lag som den föreslagna bör vara så specifik som möjligt. För att avgränsa vilken typ av föremål som ska eftersökas vid kontrollerna bör lagen därför innehålla en definition av vad som avses med ett elektroniskt hjälpmedel.

Vid det fusk på högskoleprovet som har uppdagats under senare tid har tillvägagångssättet varit att den fuskande provdeltagaren har haft med sig en dold mobiltelefon och trådlösa hörselsnäckor på provet, och fått de korrekta svaren upplästa under pågående prov. Det har alltså rört sig om utrustning som kan inhämta information. Man skulle också kunna tänka sig att en provdeltagare kan vara hjälpt av elektronisk utrustning som kan lagra och innehålla information. Det är alltså inte enbart sådan utrustning som kan användas för kommunikation under pågående prov som kan användas vid fusk, utan även sådan elektronisk utrustning som kan tillföras information innan provet och som kan användas på ett diskret sätt under pågående prov som kan utgöra fuskhjälpmedel. Kontroll av provdeltagare för att motverka fusk på högskoleprovet bör därför vara inriktad på sådana elektroniska hjälpmedel som kan lagra, innehålla eller ta emot information. Kontrollen bör också omfatta elektroniska hjälpmedel som kan sända information, t.ex. en dold kamera som sprider vidare ett delprov.

7.3 Närmare om regleringen av radiovågsdetektion

7.3.1 En bestämmelse som ger tydligt lagstöd för kontroll med radiovågsdetektor

Utredningens förslag: Kontroll med radiovågsdetektor ska få utföras i de lokaler som högskoleprovet genomförs, för att upptäcka pågående radiokommunikation till eller från provdeltagare under provet.

Som vi konstaterar i avsnitt 6.5.2 bör möjligheten att genomföra kontroll med radiovågsdetektor i provlokalen, med hänsyn till åtgärdens ingripande karaktär, regleras i lag. Eftersom kontrollens syfte är att detektera pågående radiokommunikation till eller från en provdeltagare under provet, måste kontrollen, för att vara ändamålsenlig, utföras under pågående prov. Just denna omständighet, att kontrollen får utföras i provlokalen medan provet pågår, kan innebära ett störnings- eller orosmoment för provdeltagarna. Att den som utför kontrollen i vissa fall kan behöva komma nära den som undersöks, rikta utrustningen mot provdeltagaren eller cirkulera runt honom eller henne kan uppfattas som en integritetskränkning. Det bör därför i den nya lagen införas en bestämmelse som ger tydligt stöd för att genomföra kontroll med radiovågsdetektor i provlokalerna under pågående högskoleprov.

Vad kan detekteras med en radiovågsdetektor?

En radiovågsdetektor är ett instrument som kan detektera radiokommunikation. Radiokommunikation, eller trådlös kommunikation, definieras som överföring, utsändning eller mottagning av tecken, signaler, skrift, bilder, ljud eller meddelanden av varje slag med hjälp av radiovågor. Radiovågor är elektromagnetiska vågor med viss frekvens som breder ut sig utan särskilt anordnad ledare.¹⁰ Begreppet radiokommunikation innefattar bl.a. traditionell ljudradio och tv, olika former av kommunikationsradio, mobiltelefoni och trådlös dataöverföring av olika slag, t.ex. bluetooth. Olika frekvensintervall an-

¹⁰ 1 kap. 7 § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation.

vänds för olika ändamål, vilket också har harmoniserats internationellt. De svenska mobiloperatörerna har fått tillstånd från Post- och telestyrelsen för att använda vissa frekvensband, dvs. avsnitt avgränsade av en undre och en övre frekvens, för mobiltelefoni. För annan radiovågskommunikation, exempelvis bluetooth, som är en standard för radioförbindelser på mycket kort avstånd, används ett annat frekvensband.

Det bör i sammanhanget påpekas att en mobiltelefon och annan sådan elektronisk utrustning sänder ut radiovågor när den är påslagen. Det är alltså inte nödvändigt att det pågår ett samtal från eller till en mobiltelefon för radiovågor ska kunna detekteras med en radiovågsdetektor.

Syftet med kontrollen med radiovågsdetektor

En radiovågsdetektor kan, som beskrivs i föregående avsnitt, användas till att detektera radiovågskommunikation till eller från en provdeltagare under pågående prov. Med hjälp av radiovågsdetektorn går det alltså att kontrollera om en provdeltagare bryter mot ordningsregeln att mobiltelefoner och annan otillåten teknisk utrustning ska vara avstängd och förvaras på anvisad plats under pågående prov. Följden av en detekterad pågående radiokommunikation är, enligt nuvarande reglering, att provdeltagaren inte får något resultat på det aktuella provpasset.¹¹

Det bör betonas att det genom pejlingen inte kommer att kunna avgöras om kommunikationen sker i syfte att fuska på högskoleprovet eller inte. I vissa fall kan det t.ex. röra sig om en provdeltagare som helt enkelt glömt att stänga av sin mobiltelefon och lägga den på anvisad plats. Oavsett syftet med radiokommunikationen rör det sig dock om en överträdelse av UHR:s ordningsföreskrifter, som kan resultera i uteblivet resultat för provdeltagaren.

Att inte få något resultat på ett provpass påverkar naturligtvis det totala resultatet på provet väsentligt. Risken för att bli påkommen med en påslagen mobiltelefon eller andra elektroniska hjälpmedel ger kontroll med radiovågsdetektor en generell avskräckande effekt och motverkar därmed fusk genom användning av elektroniska hjälp-

¹¹ 33 och 40 §§ UHR:s föreskrifter om högskoleprovet.

medel på provet. Det omedelbara syftet med kontrollen med radiovågsdetektor är alltså att upptäcka pågående radiokommunikation till eller från provdeltagare under provet, vilket ger möjligheter att vidta sanktion mot provdeltagaren. Därigenom verkar kontrollmetoden i förlängningen avskräckande med målet att få provdeltagare att avhålla sig från fusk, vilket är förenligt med kontrollverksamhetens övergripande ändamål, se avsnitt 7.2.

Hur ska kontrollen gå till?

Det finns ett stort antal modeller av radiovågsdetektorer på marknaden. Generellt kan dock sägas att utrustningen vanligtvis består av en antenn, en sensor och någon form av visuell eller audiovisuell signal som indikerar att utrustningen känner av radiovågor inom ett visst frekvensområde. I regel blir signalen starkare när utrustningen riktas mot eller närmar sig källan till radiovågorna.

En radiovågsdetektor kan alltså användas till att detektera pågående radiokommunikation och att avgöra inom vilket frekvensband kommunikationen sker. Som ovan nämns kan t.ex. en påslagen mobiltelefon detekteras med en radiovågsdetektor, även om det inte pågår något telefonsamtal till eller från telefonen.

Med kontroll med radiovågsdetektor vid högskoleprovet avses att den som utför kontrollen passerar genom provlokalen med en påslagen radiovågsdetektor och systematisk skannar av lokalen i syfte att kontrollera om det finns någon pågående radiokommunikation till eller från någon provdeltagare. Den som utför kontrollen kan gå genom provlokalen och passera förbi provdeltagarna på nära håll i långsam takt. I vissa fall kan det vara nödvändigt att cirkulera runt en provdeltagare och rikta utrustningen mot honom eller henne, för att kunna utröna varifrån en signal härrör. Den som utför kontrollen får inte utföra kroppsvisitation eller någon annan sådan undersökning som innebär fysisk kontakt mellan den som undersöker och den som blir undersökt.

Hur en kontroll med radiovågsdetektor bör utföras för att detektera radiokommunikation kan emellertid inte anges mer detaljerat i lagen, eftersom genomförandet är beroende av vilken typ och modell av radiovågsdetektor som används och vilken typ av radiovågor som

ska detekteras. Sådana bestämmelser bör i stället införas på lägre normnivå genom myndighetsföreskrifter.

Det kan understrykas att det är en förutsättning för att metoden med radiovågsdetektion ska fungera tillfredsställande att nuvarande bestämmelser om att teknisk utrustning ska vara avstängd och förvaras bland personliga tillhörigheter på anvisad plats upprätthålls strikt. Det torde också krävas att den anvisade platsen är en plats i provlokalen, t.ex. bakom provledaren, så långt från provdeltagarna som möjligt och där provdeltagarnas väskor m.m. förvaras samlat.

7.3.2 Ansvarig myndighet

Utredningens förslag: De universitet och högskolor som genomför högskoleprovet ska besluta om och ansvara för genomförandet av kontroller med radiovågsdetektor.

Universitets- och högskolerådet ges vissa samordnande uppgifter i fråga om kontroll med radiovågsdetektor.

De två formerna av kontroll som vi föreslår kommer att vara integrerade delar av högskoleprovets genomförande. Enligt nuvarande bestämmelser i högskoleförordningen ansvarar Universitets- och högskolerådet för att provet tas fram, beslutar om resultat på provet samt meddelar ytterligare föreskrifter om provet, medan de högskolor som ska använda provet som urvalsgrund ska genomföra provet. Utifrån nuvarande rollfördelning finns det alltså en logik i att universitet och högskolor även ansvarar för kontrollerna. När det gäller ansvaret för kontroll med radiovågsdetektor anser vi att den nuvarande rollfördelningen ska gälla, men vi visar i detta avsnitt och i avsnitt 7.4.3 att det i övrigt finns anledning att göra avsteg från den nuvarande rollfördelningen.

Samordning

Kontroll med radiovågsdetektorer i syfte att förhindra fusk vid högskoleprovet bör enligt våra bedömningar i kapitel 8.2.1 kunna ske regelmässigt vid varje provtillfälle och i så gott som samtliga prov-

lokaler. Om kontrollen visar att det förekommer radiokommunikation som indikerar att en provdeltagare aktivt använder eller inte har stängt av otillåtna hjälpmedel ska provdeltagaren bli föremål för en sanktion i form av uteblivet resultat på det aktuella delprovet. Förekomsten av en sådan sanktion, som är avsedd att få inte obetydliga konsekvenser för provdeltagaren som överträder ordningsreglerna, ställer höga krav på att alla kontroller sker på ett likvärdigt sätt. Oavsett vem som ansvarar för genomförandet av kontrollerna finns det alltså ett stort behov av samordning i planeringen av genomförandet. Samma slags detektionsutrustning måste upphandlas och användas på samtliga platser, samtliga personer som ska hantera utrustningen måste genomgå samma slags utbildning i hur den fungerar och förses med samma instruktioner för hur kontrollerna ska genomföras. Under alla omständigheter måste alltså ansvaret för att samordna kontroller med radiovågsdetektorer vila på en central myndighet. Enligt vår bedömning är det naturligt att UHR ges denna roll eftersom myndigheten redan i dag meddelar föreskrifter om hur högskoleprovet ska genomföras. UHR bör därför ges ett samordnande uppdrag när det gäller bl.a. inköp av utrustning. Som vi anger i avsnitt 7.3.5 bör UHR även få meddela närmare föreskrifter om hur kontrollerna ska genomföras.

Genomförande

Utifrån antalet anmälda provdeltagare ansvarar respektive universitet och högskola för att se till att det finns tillräckligt med provlokaler och personal på alla provorter för att högskoleprovet ska kunna genomföras. Att också säkerställa att det finns personal med adekvat utbildning som kan genomföra kontroller med radiovågsdetektor liksom att det finns detektionsutrustning i tillräckligt antal är en naturlig förlängning av ansvaret för att genomföra högskoleprovet. Enligt vår uppfattning är det också respektive lärosäte som är bäst skickat att planera kontrollerna på ett sådant sätt att varje person kan kontrollera ett så stort antal provlokaler som möjligt. En förutsättning för att detta ska kunna fungera är att UHR som nämns ovan ges ett samordningsansvar. Kontrollerna ska kunna leda till sanktioner för enskilda provdeltagare och det är därför viktigt att de genomförs på ett likvärdigt sätt. Genom att UHR ansvarar för att

upphandla detektionsutrustning, för att genomföra utbildning av de som ska genomföra kontrollerna (se avsnitt 7.3.3) och för att ta fram rutiner och riktlinjer för hur kontrollerna ska gå till (se avsnitt 7.3.5) kan likvärdigheten garanteras.

Vi har övervägt om det samlade ansvaret för kontrollerna, dvs. för både samordning och genomförande, bör läggas på UHR, men kan konstatera att det inte finns några uppenbara vinster med en sådan lösning. För det första är det som sagt lärosätena som är bäst ägnade att planera kontrollerna eftersom de har detaljerad kunskap om bl.a. vilka lokaler som ska användas vid provet. För det andra krävs det detaljerade anvisningar för hur kontrollerna ska gå till oavsett om de utförs av personal som respektive lärosäte eller UHR anställer. Det skulle alltså inte krävas någon mindre grad av detaljstyrning om UHR ansvarade helt för kontrollerna. För det tredje är det sannolikt i stort sett samma personkrets som kan komma i fråga för att genomföra kontrollerna oavsett om de anställs av lärosätena eller av UHR. Sammantaget anser vi alltså att de universitet och högskolor som genomför högskoleprovet också ska besluta om och ansvara för genomförandet av kontroller med radiovågsdetektor.

7.3.3 Vem ska utföra kontrollen?

Utredningens förslag: Kontrollen med radiovågsdetektor ska få utföras av en person som har genomgått en särskild utbildning i att hantera en radiovågsdetektor. Utbildningen ska anordnas av Universitets- och högskolerådet.

Hur kontrollen kommer att genomföras i praktiken är naturligtvis svårt att ange i detalj, eftersom det kommer att bero på vilken utrustning som väljs, lokalens utseende, provdeltagarnas placering i lokalen m.m. Det kan dock konstateras att kontrollen kommer att innebära att en person avsöker provlokaler med radiovågsdetektorn genom att passera förbi provdeltagarna under tiden som provet pågår. Kontrollen kan komma att bli relativt närgående, men det kommer inte vara aktuellt med fysisk kontakt mellan den som utför kontrollen och den undersökte provdeltagaren. Vid en tydlig indikation på att det pågår radiokommunikation från eller till en viss provdel-

tagare bör den som utför kontrollen vara ålagd att informera provdeltagaren om detta samt att det kommer att leda till en anmärkning. Detta gäller redan i dag om en provledare upptäcker att en provdeltagare inte följt ordningsreglerna och fyller i en anmärkningslapp till UHR (se vidare avsnitt 3.3.2).¹² Den som utför kontrollen kommer dock inte kunna kräva att provdeltagaren visar upp vad han eller hon har på sig eller med sig eller på annat sätt redogöra för vad som kan orsaka utslaget. Kontrollen med radiovågsdetektor föreslås inte heller leda till att provdeltagare kan förhindras att komma in i provlokalen under efterföljande provpass eller att föremål kan omhändertas.

Det bör noteras att det redan enligt nuvarande regler är provledarens ansvar att, genom att kontrollera provdeltagarna, se till att gällande regler följs och att inga otillåtna hjälpmedel används. Av handledningen för högskoleprovshandläggare framgår att provledaren ska gå runt i provlokalen och notera om han eller hon ser någonting misstänkt.¹³ Provledaren ska exempelvis hålla utkik efter kameror som finns i pennor, smartwatches, glasögon, påslagna mobiltelefoner, örönsnäckor, sändare/mottagare och synliga sladdar. Upptäcker provledaren något som verkar misstänkt, ska han eller hon ställa frågor, konfrontera och agera i samband med det inträffade eller direkt i anslutning till avslutat provpass. Att använda radiovågsdetektor vid denna kontroll skulle kunna ses som ett mer avancerat och effektivt sätt att kontrollera att provdeltagarna inte använder sig av elektronisk kommunikationsutrustning. Kontroll ska ske oavsett, men med användandet av en radiovågsdetektor kan radiokommunikation avslöjas utan att provledaren faktiskt behöver se utrustningen.

Sammanfattningsvis kan sägas att den kontroll som ska utföras med radiovågsdetektor inte kommer innebära samma integritetsintrång som en kroppsvisitation. Vår bedömning är att det, för att utföra kontroller med radiovågsdetektor vid högskoleprovet, inte behövs den särskilda utbildning och erfarenhet som krävs för att utföra kroppsvisitation. Inte heller krävs det sådana särskilda befogenheter av polisiär karaktär som ordningsvakter har, t.ex. att avvisa personer som stör allmän ordning (se avsnitt 4.6). För den kontroll med radiovågsdetektor som enligt vårt förslag ska få utföras är de befogenheter som provvakter har enligt nuvarande reglering tillräck-

¹² Handledning för högskoleprovshandläggare (uppdaterad 2018-07-05) s. 19.

¹³ Handledning för högskoleprovshandläggare (uppdaterad 2018-07-05) s. 18 f.

liga. Kontrollen med radiovågsdetektor bör därför, enligt vår bedömning, kunna utföras av personal som anställs av respektive universitet och högskola för att utföra denna uppgift under provet.

Det är, på grund av provets betydelse för enskilda individer, av vikt att kontrollen sker diskret och innebär ett så litet störningsmoment som möjligt. Av rättssäkerhetsskäl är det vidare avgörande att utrustningen hanteras på ett korrekt sätt och att kontrollen sker på ett likartat sätt i alla lokaler. Det krävs särskild kunskap och träning för att kunna hantera en radiovågsdetektor. Det bör därför införas ett krav på att den som ska utföra kontrollen har genomgått en utbildning. En sådan utbildning bör innehålla teoretiska moment, men också praktisk träning i exempelvis hur detektorn kontrolleras och kalibreras innan användning, hur detektorn ska hållas och hur nära provdeltagaren man måste gå för att få ett korrekt resultat samt hur utslaget ska avläsas. Utbildningen bör även omfatta riktlinjer för att hantera situationer som kan uppstå i samband med kontrollen, så att liknande situationer hanteras på ett enhetligt sätt i alla provlokaler i landet. För att säkerställa att de som ska utföra kontrollerna med radiovågsdetektor får genomgå likartad utbildning bör UHR ha ansvaret för att utforma och anordna utbildningen.

7.3.4 Konsekvenser för provdeltagare som påträffas med pågående radiokommunikation under provpasset

Utredningens förslag: I lagen upplyses om att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, kan meddela föreskrifter om vilka konsekvenser som följer för provdeltagare som vid kontroll påträffats med pågående radiokommunikation.

Som framgår i avsnitt 7.1 menar vi att de redan existerande reglerna om högskoleprovet i högskoleförordningen och UHR:s föreskrifter om högskoleprovet är så pass generellt utformade att de kan tillämpas även i fråga om konsekvenser för den provdeltagare som vid kontroll enligt den nya lagen kan bedömas ha försökt fuska eller överträtt en ordningsregel. Vi har också där anført som vår uppfattning att konsekvenser av pågående radiovågskommunikation eller förekomst av fuskutrustning snarare är en reglering av provgenomförandet än en reglering av kontrollverksamheten enligt den nya lagen.

Konsekvenser för den som påträffas med pågående radiokommunikation under provtiden bör därför inte regleras i den nya lagen. Dock bör av tydlighetsskäl i lagen upplysas om förekomsten av sådan reglering genom att det anges att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer kan meddela sådana föreskrifter.

I praktiken innebär regelverket bl.a. följande. Det följer av UHR:s föreskrifter att de enda tillåtna hjälpmedlen under provet är blyertspenna, radergummi, överstrykningspenna och rak linjal samt att inget hjälpmedel får vara sådant att det kan lagra, innehålla eller inhämta information. Mobiltelefoner och annan otillåten teknisk utrustning ska vara avstängd under provet och förvaras på anvisad plats. Den provdeltagare som inte följer reglerna får, efter beslut av UHR, inget resultat på provpasset.¹⁴

När det gäller den praktiska hanteringen av överträdelser av ordningsreglerna behandlas de i promemorian *Handledning för högskoleprovshandläggare*, som är utarbetad av Sveriges Universitets- och högskoleförbunds (SUHF) och UHR:s samordningsgrupp för högskoleprovet.¹⁵ Om en provdeltagare inte följer reglerna för provet eller något annat avvikande inträffar ska, enligt handledningen, provledaren göra en anteckning om anmärkning i deltagarförteckningen. Provledaren ska vidare fylla i en anmärkningslapp och ska då, utöver att ange provdeltagarens personnummer, namn och svarshäftesnummer, ge en så klar, tydlig och utförlig beskrivning av det inträffade som möjligt. Provledaren ska alltid, på efterföljande rast, informera provdeltagaren om att han eller hon har fått en anmärkning. Provdeltagaren ska ges möjlighet att läsa igenom och underteckna anmärkningslappen. Om provdeltagaren inte vill underteckna ska provledaren notera detta på lappen och själv signera anmärkningen. I samband med att provdeltagaren informeras om anmärkningen ska han eller hon få skriftlig information, ”Information om anmärkning”. Huvudansvarig provhandläggare ska efter provet sammanställa alla anmärkningar i en åtgärdslista och skicka den samt underlag om det inträffade till UHR. Den huvudansvarige provhandläggaren vid respektive lärosäte ansvarar för att en utredning genomförs och att ett skriftligt underlag om det inträffade lämnas till UHR. I handledning anges närmare vilken utredning handläggaren bör företa, t.ex. att det i vissa fall finns skäl att ta kontakt med den provdeltagare

¹⁴ 31, 32 och 40 §§ UHR:s föreskrifter om högskoleprovet.

¹⁵ Handledning för högskoleprovshandläggare (uppdaterad 2018-07-05) s. 18 f.

som anmärkningen rör, andra provdeltagare eller provledaren som skrev anmärkningen.

Kan det med hjälp av en radiovågsdetektor konstateras att en provdeltagare har påslagen elektronisk utrustning på sig under provtiden utgör det således en överträdelse av UHR:s föreskrifter, vilket i sin tur kan resultera i att provdeltagaren, efter UHR:s prövning, inte får något resultat på provpasset. Detta gäller alltså oavsett om det kan visas att personen använt den elektroniska utrustningen som hjälpmedel vid fusk på provet eller inte.

Enligt nuvarande föreskrifter gäller vidare att provdeltagare som uppträder störande på provledares uppmaning ska avlägsna sig från lokalen.¹⁶ Det torde innebära att om en provdeltagare blir tillsagd att stänga av en mobiltelefon eller ett annat elektroniskt hjälpmedel och att lämna föremålet på anvisad plats, men vägrar att följa en sådan uppmaning, kan han eller hon uppmanas att lämna provlokalen, om agerandet kan uppfattas som störande för andra provdeltagare.

7.3.5 Behov av närmare föreskrifter

Utredningens bedömning: Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, bör meddela närmare föreskrifter om genomförandet av kontroll med radiovågsdetektor. I lagen erinras om möjligheten att meddela sådana föreskrifter.

Det omedelbara syftet med att genomföra kontroll med radiovågsdetektor under pågående prov är att kunna upptäcka pågående radiokommunikation till eller från en provdeltagare. Pågående radiokommunikation innebär att provdeltagaren i vart fall underlåtit att stänga av sin mobiltelefon eller annan teknisk utrustning, en överträdelse av UHR:s föreskrifter som redan i dag kan leda till uteblivet provresultat på aktuellt provpass.¹⁷ Ett uteblivet resultat på ett provpass har naturligtvis stor betydelse för provdeltagarens totala resultat på provet. Det är därför viktigt att ingen provdeltagare bli oskyldigt utpekad för att ha brutit mot föreskrifterna. Av hänsyn till provdeltagarnas rättssäkerhet bör det därför införas tydliga regler för hantering av mobiltelefoner och andra elektroniska hjälpmedel under provet.

¹⁶ 36 § UHR:s föreskrifter om högskoleprovet.

¹⁷ 31, 33 och 40 §§ UHR:s föreskrifter om högskoleprovet.

Enligt 30 § och bilaga 1 i UHR:s föreskrifter ska provdeltagarna innan provet bl.a. informeras om de regler som gäller för provdeltagare. Provledaren ska också uppmana provdeltagarna att stänga av sina mobiltelefoner. Det är viktigt att provdeltagarna verkligen informeras på föreskrivet sätt, så att den som har gott uppsåt ges en möjlighet att stänga av och lägga undan sin mobiltelefon eller annat elektroniskt hjälpmedel innan provpasset påbörjas.

För det fall det införs en möjlighet att utföra kontroll med radiovågsdetektor bör provdeltagarna innan provet påbörjas även informeras om att sådan kontroll kan komma att ske och vad syftet med en sådan kontroll är. Provdeltagarna bör särskilt informeras om vad som kan bli följden av om man vid kontrollen kan detektera pågående radiokommunikation till eller från en provdeltagare.

Enligt nu gällande myndighetsföreskrifter ska provdeltagare placera väskor och andra personliga tillhörigheter på anvisad plats. Mobiltelefoner och annan otillåten teknisk utrustning ska vara avstängd under provet och förvaras bland personliga tillhörigheter.¹⁸ Det finns dock inga närmare föreskrifter om vad som är ”anvisad plats”. En förutsättning för att man ska kunna använda sig av en radiovågsdetektor för att under pågående prov detektera pågående radiokommunikation till eller från provdeltagare är att provdeltagarna inför varje provpass instrueras att stänga av all elektronisk utrustning och lägga alla personliga tillhörigheter som inte är tillåtna hjälpmedel på anvisad plats i provlokalen. Det är också avgörande att den anvisade platsen är belägen på ett visst avstånd från provdeltagarna så att det inte föreligger någon risk för att radiovågor från elektronisk utrustning som ligger i väskor och jackor etc. stör en eventuell kontroll med radiovågsdetektor. Provledaren bör inför varje provpass påminna deltagarna om att personliga tillhörigheter ska ligga på denna anvisade plats – en samlingsplats så långt från provdeltagarna som möjligt är – för att minska risken för att provdeltagare glömmet att lägga ifrån sig mobiltelefoner och andra elektroniska hjälpmedel och sedan drabbas av ett strukt resultat på provpasset. Ett strikt upprätthållande av ordningsreglerna är grunden för att man ska kunna använda en eventuell indikation från en radiovågsdetektor som utgångspunkt vid bedömningen av om en provdeltagare har med sig eller på sig påslagen elektronisk utrustning. Betydelsen härav blir ännu större

¹⁸ 33 § UHR:s föreskrifter om högskoleprovet.

med hänsyn till att följderna av en påvisad radiokommunikation kan bli att provdeltagaren blir utan resultat på aktuellt provpass.

Av hänsyn till provdeltagarnas rättssäkerhet bör UHR också reglera vilken slags utrustning som ska användas vid kontroll med radiovågsdetektor och handhavandet av utrustningen vid genomförandet av kontrollen. Vidare bör det uppställas tydliga kriterier för vilka värden som ska uppnås för att det ska anses säkert att det förekommer radiokommunikation till eller från en provdeltagare under pågående prov och från vem signalerna härrör. Gränsvärdena bör vara bestämda på ett sådant sätt, med en rimlig marginal, att ingen provdeltagare felaktigt pekats ut. En sådan reglering som beskrivs ovan kan behöva uppdateras löpande, efter hand som tekniken utvecklas.

Som vi ser det har de nyss nämnda reglerna avseende hantering av personliga tillhörigheter under provet och närmare reglering av ”anvisad plats”, riktlinjer för användning av radiovågsdetektorer och resultat av radiovågsspejling m.m. karaktären av verkställighetsföreskrifter vilka inte kräver bemyndigande till regeringen. Däremot bör av tydlighetsskäl i lagen upplysas om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer enligt 8 kap. 7 § regeringsformen kan meddela sådana föreskrifter.

7.4 Närmare om regleringen av kroppsvisitation

7.4.1 Inledning

Som anges i det föregående ska inskränkningar i skyddet mot kroppsvisitation regleras i lag. Vidare gäller att begränsningar av grundläggande fri- och rättigheter inte får göras mer ingripande än vad omständigheterna kräver. Utöver själva möjligheten att utföra kroppsvisitation finns det förhållanden som på olika sätt påverkar hur ingripande en sådan åtgärd tillåts vara i faktiska situationer, och därför bör regleras i lag. Det gäller bl.a. vad för slags kontroller som får göras, vem som får kontrolleras, hur kontrollen ska ske, vem som får utföra kontrollen och vad som händer om någon vägrar att genomgå kontrollen. För provdeltagare och den personal som ska utföra kontrollen är det viktigt att gränserna för kontrollen tydligt framgår.

7.4.2 Vilka slags kontroller får genomföras?

Utredningens förslag: Kontroll med kroppsvisitation av provdeltagare ska få utföras vid inpassering till eller utpassering från lokaler där högskoleprovet genomförs (in- eller utpasseringskontroll). Kontrollen ska få utföras för att söka efter elektroniska hjälpmedel.

Andelen kontrollerade provdeltagare får inte överstiga tio procent av de anmälda provdeltagarna vid varje provtillfälle. Ingen provdeltagare ska genomgå in- eller utpasseringskontroll mer än en gång under en provdag. Provdeltagare under 15 år ska uttryckligen undantas.

Utredningens bedömning: Inledningsvis bör kontrollerna omfatta högst två procent av de anmälda provdeltagarna. I lagen erinras om att regeringen kan meddela föreskrifter om hur stor andel av de anmälda provdeltagarna som ska omfattas av in- eller utpasseringskontroll.

Begreppet kroppsvisitation och gränsdragning mot kroppsbesiktning

Med kroppsvisitation avses, enligt 28 kap. 11 § tredje stycket rättegångsbalken en undersökning av kläder och annat som någon bär på sig samt av väskor, paket och andra föremål som någon har med sig. Definitionen i rättegångsbalken är enligt uttalanden i förarbetena till bestämmelsen avsedd att vara vägledande för tolkning och tillämpning av begreppet kroppsvisitation även i annan lagstiftning än rättegångsbalken.¹⁹ Vi menar att legaldefinitionen av kroppsvisitation i rättegångsbalken är lämplig även i nu aktuellt sammanhang, och har inte funnit skäl att frångå den gränsdragning mot andra typer av undersökningar, t.ex. kroppsbesiktning, som framgår av förarbetena till 28 kap. 11 § rättegångsbalken (se närmare avsnitt 4.5).

¹⁹ Prop. 1993/94:24 s. 37.

Eftersom vi gör bedömningen att tolkningen av begreppet kroppsvisitation vid kontroll i samband med högskoleprovet inte avviker från vad som gäller för kroppsvisitation i annan närliggande lagstiftning som avser kroppsvisitation, menar vi att det inte finns skäl att införa en särskild definition i den föreslagna lagen.

Med kroppsvisitation avses alltså i den föreslagna lagen en undersökning av kläder och annat som en provdeltagare bär på sig samt av väskor, paket och andra föremål som han eller hon har med sig. I begreppet kroppsvisitation innefattas att den som utför visitationen känner utanpå kläderna och i fickor och liknande samt undersöker alla typer av föremål som provdeltagaren har med sig, t.ex. väskor och plånböcker.²⁰ I sammanhanget kan dock påpekas att vi menar att provdeltagare bör ha lämnat ifrån sig medhavda föremål såsom väskor och jackor på en anvisad plats innan inpasseringskontroll med kroppsvisitation utförs samt att utpasseringskontroll bör ske innan provdeltagare hämtat sina tillhörigheter från den anvisade platsen, se avsnitt 7.4.5.

Det bör betonas att en rätt att utföra kroppsvisitation inte innefattar rätt att undersöka själva människokroppen. Det är således inte möjligt att, med stöd av den föreslagna bestämmelsen om kroppsvisitation, med händerna t.ex. känna i en provdeltagares hårbotten eller undersöka en eventuell protes. Kroppsvisitation medger inte heller undersökning av kroppens håligheter, t.ex. att undersöka en provdeltagares hörselgångar eller munhåla.

Allmänna in- eller utpasseringskontroller

En kontroll med kroppsvisitation i samband med högskoleprovet kan genomföras på många olika sätt. Den typ av kontroller som vi bedömer vara rimliga, och som innebär ett så litet störningsmoment som möjligt för provdeltagarna, är kontroller med kroppsvisitation när provdeltagarna är på väg in i provlokalen innan ett provpass eller när provdeltagarna är på väg ut ur provlokalen efter ett provpass. Båda typerna av kontroller kan antas motverka användningen av otillåten elektronisk utrustning, men på olika sätt.

²⁰ Prop. 1993/94:24 s. 40.

Vår slutsats i avsnitt 6.3.6 är att den huvudsakliga åtgärden för att motverka fusk på högskoleprovet ska vara kontroll med radiovågsdetektor. Kroppsvisitation är emellertid den enda åtgärd som innebär att man rent faktiskt vid en inpasseringskontroll kan hitta fuskutrustning innan den kommer till användning eller vid en utpasseringskontroll kan avslöja en fuskare på väg ut ur provlokalen med fuskutrustning på sig. För att ytterligare öka den avskräckande effekten bör därför, utöver kontroll med radiovågsdetektor, in- eller utpasseringskontroller med kroppsvisitation tillåtas av en viss mindre andel av de anmälda provdeltagarna vid varje provtillfälle.

Det bör i sammanhanget lyftas fram att det är fråga om allmänna kontroller, dvs. att det är samtliga provdeltagare som är på väg in i eller ut från en provlokal som ska kontrolleras. Det är inte fråga om stickprovskontroller av slumpvis utvalda provdeltagare i en provlokal. Inte heller föreslår vi riktade kontroller där provdeltagare väljs ut för en kontroll med kroppsvisitation när det finns indikation på eller misstanke om att han eller hon har på sig eller med sig ett eller flera elektroniska hjälpmedel på provet (se ovan avsnitt 7.2). Det kan antas att det för den enskilde framstår som ett större integritetsintrång att i en grupp väljas ut för kontroll, i stället för att kontrollen rutinmässigt sker av samtliga provdeltagare i en lokal.²¹ En in- eller utpasseringskontroll bör därför alltid omfatta samtliga provdeltagare i den utvalda provlokalen. Vi gör dock bedömningen att personer under 15 år bör undantas från sådana kontroller, se avsnitt 7.2.

Högskoleprovet genomförs i många olika typer av lokaler. Vilken typ av kontroll som är mest lämplig i det enskilda fallet sammanhänger främst med när kontrollerna kan ske på provdagen. Lämpligheten kan vidare exempelvis bero på hur många provdeltagare som skriver provet i lokalen, lokalens utformning och om det ligger flera provlokaler i anslutning till varandra. Som vi anger i avsnitt 7.4.3 bedömer vi att det är den myndighet som ansvarar för att genomföra kontrollen, enligt vårt förslag UHR, som är bäst lämpad att avgöra vilken typ av kontroller som ska utföras vid varje provtillfälle. Lagstiftningen bör därför utformas så att den gör det möjligt att besluta om inpasseringskontroll eller utpasseringskontroll på det sätt som är lämpligt med hänsyn till bl.a. lokalernas utformning och placering. Det kan t.ex. innebära att det utförs en inpasseringskontroll vid en

²¹ Jfr JO:s yttrande över betänkandet *Vissa polisfrågor – säkerhet vid förhör samt kränkningenersättning* (SOU 2018:75), 2019-01-16, dnr R 103-2018.

provlokal inför det första provpasset och en utpasseringskontroll i en närliggande lokal efter provpasset. Det kan också vara så att UHR fått in tips som gör det lämpligt att allokera kontrollerna på visst sätt.

Kontrollerna får inte planeras på ett sådant sätt att en provdeltagare måste genomgå en in- eller utpasseringskontroll mer än en gång per dag. Däremot bör det inte finnas några restriktioner i förhållande till kontroll med radiovågsdetektor, dvs. en provdeltagare bör kunna åläggas att genomgå in- eller utpasseringskontroll och kontroll med radiovågsdetektor under en och samma provdag.

Syftet med kontrollerna

Vi har i denna framställning fokuserat på åtgärder som har det övergripande ändamålet att motverka förekomsten av fusk genom användning av elektroniska hjälpmedel. Med hänsyn till den ingripande åtgärd som en kroppsvisitation utgör bör det framgå tydligt av bestämmelsen att det är elektroniska hjälpmedel som får eftersökas. Vad som avses med ett elektroniskt hjälpmedel definieras i lagens inledande paragraf, se avsnitt 7.2.

Begränsning av andelen kroppsvisiterade provdeltagare

Enligt kommittédirektiven ska vi bedöma vid hur stor andel av provlokalerna som kroppsvisitation vid högskoleprov ska genomföras. Högskoleprovet genomförs i många olika slags lokaler och antalet provdeltagare i provlokalerna kan variera stort. Vi bedömer därför att det är mer rättvisande att ange hur stor andel av antalet anmälda provdeltagare vid ett provtillfälle som får kroppsvisiteras. Inför ett provtillfälle kommer UHR att veta hur många provdeltagare som har anmält sig och vilka provlokaler som kommer att användas, och kan på så vis planera kontrollerna så att det totala antalet kontrollerade provdeltagare inte överstiger en bestämd andel av de anmälda provdeltagarna.

Enligt våra beräkningar kommer radiovågsdetektionen att kunna utformas så att den blir i princip heltäckande eller i vart fall kommer detektion att kunna utföras i en större del av provlokalerna (se avsnitt 8.2.1). Därtill bör det vara möjligt att utföra kroppsvisitation genom in- eller utpasseringskontroller i vissa provlokaler. En sådan

kombination av parallella undersökningar med radiovågsdetektor och in- eller utpasseringskontroller med kroppsvisitation bör, enligt vår bedömning, ha en starkt avskräckande effekt.

Med tanke på att in- och utpasseringskontroll med kroppsvisitation är en ingripande åtgärd finns det enligt vår mening anledning att sätta ett tak för hur omfattande dessa kontroller får vara. Vi föreslår därför att det i lagen ska anges att andelen kontrollerade provdeltagare aldrig får överstiga tio procent av de anmälda provdeltagarna vid varje provtillfälle. Inledningsvis bör kontrollerna dock som högst omfatta två procent av de anmälda provdeltagarna vid varje provtillfälle. Möjligheten att begränsa omfattningen av kontrollerna faller inom regeringens normgivningsområde. Av tydlighets skull bör det i den föreslagna lagen erinras om att regeringen kan meddela föreskrifter – inom det utrymme som medges i lagen – om hur stor andel av de anmälda provdeltagarna som ska omfattas av in- eller utpasseringskontroll med kroppsvisitation. Denna konstruktion medger en flexibilitet som innebär att kontrollens omfattning kan ändras om de utvärderingar som UHR föreslås ansvara för (se avsnitt 7.6) visar att det finns skäl för det.

Undantag för provdeltagare under 15 år

Som vi redan behandlat i avsnitt 7.2 bör provskrivande barn under 15 år inte få kroppsvisiteras. Det kan tyckas överflödigt att reglera det särskilt i lagen eftersom en redan beslutad ändring i högskoleförordningen i praktiken innebär att ytterst få personer under 17 år kommer att kunna skriva provet från år 2022. Den kommande åldersgränsen är dock en reglering på förordningsnivå och kan när som helst ändras av regeringen. Frågan om undantag för barn under 15 år är principiellt viktig och bör anges uttryckligen i lagen.

7.4.3 Ansvarig myndighet

Utredningens förslag: Universitets- och högskolerådet ska besluta om och ansvara för genomförandet av in- eller utpasseringskontroller. Genomförande lärosäte ansvarar dock genom provledaren för beslut om att vägra en provdeltagare tillträde till provlokalen samt för förvaring, återlämnande och anmälan till Polismyndigheten avseende omhändertagna föremål enligt lagen.

UHR ska, enligt myndighetens instruktion, ansvara för uppgifter i fråga om service, samordning, främjande och utvecklande verksamhet samt internationellt samarbete och mobilitet inom utbildningsområdet.²² Det kan då tyckas främmande att myndigheten ska ansvara för genomförande av kontroller med kroppsvisitation i samband med högskoleprovet. Lärosätenas huvudsakliga verksamhet är att ansvara för utbildning och forskning. Det kan också tyckas främmande att myndigheter inom utbildningsväsendet alls ska ansvara för kontroller med kroppsvisitation, då sådana kontroller har en tydlig prägel av tvångsmedel.

I våra direktiv ställs fråga om Polismyndigheten på något sätt bör ansvara för kontroller med kroppsvisitation. Vi menar dock att det framstår som mindre lämpligt att lägga ansvaret för kontrollerna på Polismyndigheten. Syftet med inpasseringskontroller i andra sammanhang där Polismyndigheten har ett ansvar eller delansvar på ett eller annat sätt, som t.ex. i riksdagen eller i domstolar, är att trygga säkerheten vid farhågor om våldsamma incidenter och förhindra allvarliga våldshandlingar. In- eller utpasseringskontroller vid högskoleprovet är av en annan karaktär. Syftet med kontrollerna är att motverka fusk vid högskoleprovet, men fusk är i sig ingen brottslig verksamhet och kontrollerna har ett nära samband med provets genomförande i övrigt. Därför framstår det som närmast systemfrämmande att lägga ansvaret för kontrollerna på Polismyndigheten.

Åtgärden med in- eller utpasseringskontroller är ett av flera sätt att motverka att elektroniska hjälpmedel kommer till användning vid fusk på högskoleprovet, och ska bidra till att högskoleprovet genomförs på ett korrekt och rättvist sätt, till fördel för alla de provdeltagare som inte avser att fuska. Arbetet med att motverka fusk på

²² 1 § förordning (2012:811) med instruktion för Universitets- och högskoleprovet.

högskoleprovet är en så integrerad del av genomförandet av provet, att det framstår som mest rimligt och naturligt att UHR ansvarar för in- och utpasseringskontrollerna med kroppsvisitation.

Vi har dock övervägt om respektive lärosäte som genomför högskoleprovet bör ansvara för beslut och genomförande av kontrollerna eftersom de föreslagna kontrollerna kommer att vara integrerade delar av högskoleprovets genomförande. Utifrån nuvarande rollfördelning finns det en logik i att universitet och högskolor även ansvarar för in- och utpasseringskontrollerna. Det kan dock konstateras att dessa kontroller med kroppsvisitation generellt sett utgör en ingripande åtgärd, och att det är av stor vikt att kontrollerna genomförs på ett enhetligt och likvärdigt sätt utifrån strikta riktlinjer för att så långt det är möjligt skydda provdeltagarnas rättssäkerhet. Dessutom skulle planeringen av kontrollerna kraftigt försvåras med ett uppdelat ansvar. Som vi anger i avsnitt 7.4.2 får in- och utpasseringskontroller genomföras på en viss andel av de anmälda provdeltagarna. Detta förutsätter att beslutet om i vilka provlokaler kontrollerna ska genomföras fattas av en myndighet med nationell överblick. Därför är det enligt vår bedömning rimligt att en myndighet har det samlade ansvaret för samtliga in- och utpasseringskontroller som genomförs. Den myndigheten bör vara UHR, mot bakgrund av myndighetens centrala roll när det gäller högskoleprovet i övrigt och erfarenheter av myndighetsutövning på nationell nivå.

Det bör alltså vara UHR som har ansvar för att besluta om i vilka provlokaler in- eller utpasseringskontroller med kroppsvisitation ska utföras. Sådana beslut bör fattas efter samråd med berörd högskola. I ansvaret för in- eller utpasseringskontrollerna bör också ingå att stå för det praktiska genomförandet, såsom att hyra in personal och utrustning och att ombesörja att det finns förvaringsmöjligheter för omhändertagna föremål (se vidare om omhändertagande i avsnitt 7.4.9).

Eftersom universitet och högskolor ansvarar för provlokalerna och genomförandet av provet i övrigt är det enligt vår bedömning naturligt att planering och genomförande av in- och utpasseringskontroller sker i nära dialog mellan UHR och respektive lärosäte. Då kan också undvikas att de olika formerna av kontroller – radiovägsdetektion respektive in- eller utpasseringskontroller – sammanfaller på ett olämpligt sätt. Dessutom är samråd med lärosätena viktigt för UHR genom att det är lärosätena som har överblick och information om provlokaler m.m. till ledning för bedömningen av vilken typ av

kontroll som passar bäst i vilken provlokal och hur resurserna utnyttjas mest effektivt.

Vidare kan konstateras att vissa av de åtgärder vi föreslår kommer att kräva att det finns personal på plats i provlokalen som kan vidta åtgärder eller upprätthålla reglerna kontinuerligt under hela provdagen. Den personal som anlitas för att utföra in- eller utpasseringskontrollerna för UHR:s räkning kommer inte att kunna stanna kvar i provlokalen efter genomförd kontroll. Vi föreslår i avsnitt 7.4.8 att den som vägrar att genomgå in- eller utpasseringskontroll med kroppsvisitation ska vägras tillträde till lokalen vid återstående provpass. Vidare föreslår vi i avsnitt 7.4.9 att elektroniska hjälpmedel under vissa förutsättningar ska kunna omhändertas under provdagen. För att dessa åtgärder ska kunna vidtas krävs det alltså att det finns personal på plats som exempelvis kan kontrollera att en provdeltagare inte släpps in vid ett senare provpass eller kan förvara omhändertagna föremål och se till att de återlämnas till rätt person när provdagen är slut. Denna personal kan UHR inte tillhandahålla. Genomförande lärosäte bör därför genom provledaren ansvara för beslut om att vägra en provdeltagare tillträde till provlokalen samt för förvaring, återlämnande och anmälan till Polismyndigheten avseende omhändertagna föremål.

7.4.4 Vem ska utföra kroppsvisitationen?

Utredningens förslag: Kroppsvisitation vid in- eller utpasseringskontroll ska, efter Polismyndighetens förordnande, utföras av ordningsvakt. Det krävs dock inte att genomförandet ska ske under ledning av en polisman.

En fråga som också har betydelse för genomförandet är vem som ska utföra kroppsvisitation i samband med in- och utpasseringskontroller vid högskoleprovet. Befogenheten att utföra kroppsvisitation är i de flesta fall förbehållen polisen eller ordningsvakter, som fått förordnande att utföra sådan uppgift under ledning av en polisman. Som beskrivs i avsnitt 4.8 förekommer det även reglering om att bl.a. flygplatskontrollanter och personal inom kriminalvården får utföra kroppsvisitation.

Polismyndigheten har i många fall ett huvudansvar för kontrollen när kroppsvisitationen är kopplad till säkerhetsfrågor där exempelvis vapen kan förekomma.²³ Frågan är om det finns skäl att i förevarande fall införa ett motsvarande krav på att en polisman ska utföra kroppsvisitation i samband med högskoleprovet.

När det gäller frågan vem som är bäst lämpad att utföra kroppsvisitation i samband med högskoleprovet kan konstateras att det övergripande ändamålet med kroppsvisitation i samband med högskoleprovet skulle vara att motverka att provdeltagare använder sig av elektroniska hjälpmedel för att fuska på provet. Kontrollen utförs alltså inte, som exempelvis gäller för säkerhetskontroll i domstol, i riksdagens lokaler eller flygplatser, för att förhindra allvarlig brottslighet som kan komma att drabba ett stort antal personer. Sannolikheten att det kommer att uppkomma situationer som är farliga för provdeltagare eller för den som utför kontrollen kan bedömas som mycket liten. Redan det sagda innebär att det inte verkar naturligt att i detta sammanhang göra jämförelser med uppgifter som kan kräva polisiära insatser. Det kan vidare antas att kontrollerna i samband med högskoleprovet i regel kommer att bli rutinmässiga och av enklare beskaffenhet, vilket innebär att det i de allra flesta fall inte kommer att vara nödvändigt med de särskilda befogenheter som en polis har. Med hänsyn härtill, och till de svårigheter som kan antas uppstå för att kunna avdela ett stort antal poliser för att utföra kontroller under en provdag, är vår bedömning att det inte bör införas ett krav på att kontrollen ska utföras av poliser.

Mot bakgrund av kroppsvisitationens ändamål kan vidare ifrågasättas om det ens bör vara ordningsvakter som utför in- eller utpasseringskontroller enligt lagen då kontrollerna inte omedelbart synes träffas av vad som fångas med uttrycket upprätthållande av allmän ordning, som är den centrala uppgiften för ordningsvakter, se 1 § lagen (1980:578) om ordningsvakter. Vad som kan anses innefattas i uppgiften upprätthållande av allmän ordning kan förstås diskuteras. Vi har emellertid under alla förhållanden funnit, av skäl som utvecklas i det följande, att ordningsvakter är det bästa tillgängliga alternativet för uppgiften att genomföra in- och utpasseringskontroller vid högskoleprovet.

²³ Dir. 2018:91 s. 7.

En manuell kroppsvisitation kan av vissa personer uppfattas som oroande och t.o.m. obehaglig eller kränkande. Trots kontrollernas rutinmässiga karaktär kan det därför inte uteslutas att det även vid kroppsvisitation i samband med högskoleprovet kan uppstå situationer som kräver särskild kompetens och vana av myndighetsutövning i form av användning av fysiskt tvångsmedel. Det kan t.ex. röra sig om en provdeltagare som vägrar att genomgå kroppsvisitation inför provet, och vid ett avvisande blir upprörd eller börjar uppträda störande eller t.o.m. aggressivt. En person kan känna sig trängd om han eller hon efter ett provpass anmodas att genomgå manuell kroppsvisitation. Med hänsyn till den integritetskränkning som en kroppsvisitation kan innebära är det av vikt att visitationen utförs på ett sätt som innebär ett så litet intrång som möjligt. En ordningsvakt bedöms i normalfallet ha både den utbildning och erfarenhet som krävs för att hantera en sådan situation på ett korrekt sätt. Ordningstvakter har också de befogenheter som kan komma att behövas i dessa sammanhang. Om någon genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna, får en ordningsvakt enligt 13 och 29 §§ polislagen (1984:387) avvisa eller avlägsna den störande personen från visst område eller utrymme. Om en sådan åtgärd inte är tillräcklig får en ordningsvakt också tillfälligt omhänderta den störande personen. Med hänsyn till den möjlighet som föreligger att det uppkommer ordningsstörningar i samband med kontrollerna, är det lämpligt att kontrollerna bemannas av ordningstvakter.

Sammanfattningsvis föreslår vi därför att det i lagen införs ett krav på att kroppsvisitation i samband med högskoleprovet ska utföras av ordningsvakt.

Enligt 6 § lagen om ordningstvakter lyder en ordningsvakt under Polismyndigheten. Det innebär att en ordningsvakt är skyldig att lyda en order som en polisman meddelar i tjänsten, om det inte är uppenbart att ordern inte angår tjänstgöringen som ordningsvakt eller att den strider mot lag eller annan författning. Vidare gäller enligt 7 § samma lag att en ordningsvakt ska hålla Polismyndigheten underrettad om förhållanden som rör hans eller hennes verksamhet och är av sådan art att de bör komma till myndighetens kännedom. I viss lagstiftning som rör säkerhetskontroller, t.ex. säkerhetskontroller vid inpassering till domstol, anges därutöver att ordningsvakt ska utföra

kontrollen under en polismans ledning.²⁴ Kravet på att en ordningsvaks arbete ska ske under ledning av en polisman har i tidigare lagstiftningsarbeten motiverats med risken för att allvarliga våldsbrott kan inträffa, som t.ex. vid säkerhetskontroll på flygplatser och i domstol.²⁵ Sådan risk föreligger sannolikt inte vid kontroll med kroppsvisitation i samband med högskoleprovet. Den typ av ordningsstörningar som vi bedömer kunna inträffa i samband med in- eller utpasseringskontroll bör i allra flesta fall vara av sådant slag att de kan hanteras av ordningsvakt inom ramen för dennes befogenheter. En ordningsvakt har vidare, som anges ovan, befogenhet att avvisa, avlägsna och under vissa omständigheter tillfälligt omhändertaga ordningsstörande personer. Det bör därför inte införas ett krav på att kontroll i samband med högskoleprovet rutinmässigt ska ske under polismans ledning. Det kan i sammanhanget betonas att en ordningsvakt, för att verkställa en åtgärd, inte får använda strängare medel än förhållandena kräver och i första hand bör söka vinna rättelse genom upplysningar och uppmaningar.²⁶ Skulle en situation som inte kan hanteras av en ordningsvakt uppstå, får polis tillkallas på sedvanligt sätt.

7.4.5 Hur ska kontrollen ske?

Utredningens förslag: Kroppsvisitation ska i första hand genomföras med metalldetektor eller annan liknande anordning. Manuell kroppsvisitation ska endast få ske om det finns särskilda skäl.

Rutiner för genomförandet

Det finns många praktiska aspekter att beakta vid genomförande av en in- eller utpasseringskontroll med kroppsvisitation. För att en sådan kontroll ska kunna utföras inom en rimlig tid och på ett rättsäkert sätt är det viktigt att det finns tydliga rutiner för genomförandet. Sådana rutiner bör regleras genom myndighetsföreskrifter eller genom UHR:s riktlinjer (se vidare avsnitt 7.4.13).

²⁴ 4 § lagen (1981:1064) om säkerhetskontroll i domstol.

²⁵ Prop. 1974:105 s. 7 f. och prop. 2000/01:32 s. 53.

²⁶ 8 § lagen om ordningsvakter.

Som anförs i avsnitt 7.3.5 bör varje provpass inledas med att provdeltagarna uppmanas att stänga av elektroniska hjälpmedel och lägga dem och andra personliga tillhörigheter på anvisad plats. Det är viktigt att den anvisade platsen ligger en bit från provdeltagarnas skrivplatser, så att de inte kan hämta föremål därifrån efter kontrollen utan att det uppmärksammas. Inpasseringskontroll med kroppsvisitation bör ske efter det att provdeltagarna har fått möjlighet att lämna ifrån sig sina tillhörigheter på anvisad plats. På så sätt får de som inte har för avsikt att ta med sig elektroniska hjälpmedel in på provet en möjlighet att lämna ifrån sig dem.

När det gäller utpasseringskontroller bör rutinen vara en annan. I de fallen är ju själva överraskningsmomentet en del av kontrollens fördel, och provdeltagarna bör därför förhindras att lämna ifrån sig saker innan de passerar kontrollen. Som vi ser det blir kontrollerna vidare mer effektiva om de sker innan det att provdeltagarna hämtat sina saker från den anvisade platsen. Rutiner bör även fastställas för att kunna kontrollera att provdeltagare inte gör sig av med elektroniska hjälpmedel någonstans i provlokalen, för att undvika att avslöjas i kontrollen.

Både vid inpasseringskontroll och vid utpasseringskontroll bör det lämnas utrymme för provdeltagare som har behov av medicinska hjälpmedel och andra godkända hjälpmedel att visa upp eventuella intyg för den som genomför kontrollen.

Metalldetektor eller liknande anordning

Kroppsvisitation i samband med högskoleprovet innebär ett ingrepp i de grundlagsskyddade fri- och rättigheterna. Det innebär att möjligheten att genomföra en kontroll bör utformas så att ingreppen blir så små som möjligt. Huvudregeln bör därför vara att kroppsvisitationen i första hand ska ske med hjälp av metalldetektor eller liknande anordning. Sådan kontroll är effektiv, eftersom man förhållandevis snabbt kan undersöka ett större antal provdeltagare. Samtidigt innebär kontroll med metalldetektor eller annan anordning ett mindre ingrepp i provdeltagarnas personliga integritet, eftersom man kan undvika fysisk kontakt mellan den undersökte och den som utför kontrollen.

In- eller utpasseringskontroll med metalldetektor kan utföras genom att provdeltagaren passerar genom en larmbåge eller genom undersökning av personen med en handhållen detektor. Det finns också annan typ av utrustning som kan bli aktuell, t.ex. magnetdetektor. Regleringen bör utformas så att det tydligt framgår att kontrollen i första hand ska genomföras med metalldetektor eller annan liknande utrustning. Vilken typ av utrustning som ska användas vid den inledande kontrollen bör dock inte regleras närmare än så. Det bör vara upp till den verkställande myndigheten, dvs. UHR, att bedöma vilken utrustning som med hänsyn till praktiska och ekonomiska faktorer samt den tekniska utvecklingen på området är mest ändamålsenlig i sammanhanget.

Manuell kroppsvisitation

Om kontrollen av vad en provdeltagare har på sig eller med sig inte kan genomföras eller slutföras med hjälp av metalldetektor eller liknande anordning måste en manuell kroppsvisitation utföras. Eftersom en sådan kontroll generellt sett innebär ett större integritetsintrång bör det krävas särskilda skäl för att vidta en sådan åtgärd. Ett exempel på en sådan situation är om en provdeltagare uppger att han eller hon inte har med sig eller på sig något elektroniskt hjälpmedel, men en metalldetektor ändå ger utslag vid en kontroll av personen. I ett sådant fall är det nödvändigt att genomföra en manuell kroppsvisitation för att klargöra om personen har med sig eller på sig ett elektroniskt hjälpmedel eller inte.

Som vi utvecklar i avsnitt 7.4.2 innefattar begreppet kroppsvisitation en rätt att med händerna känna utanpå en persons kläder och i klädernas fickor, samt att undersöka sådant som personen har med sig, t.ex. en väska eller plånbok. Däremot får inte en undersökning av själva kroppen göras med stöd av en bestämmelse om kroppsvisitation. En manuell kroppsvisitation i detta sammanhang skulle således innebära att den som utför undersökningen känner med sina händer utanpå provdeltagarens kläder samt tittar inuti den undersöktes skor. Det är dock inte aktuellt med någon närmare undersökning av själva kroppen, som t.ex. att undersöka den visiterades hårbotten med händerna eller att titta in i öronens hörselgångar eller i munnen.

7.4.6 Rätten att bli kroppsvisiterad av någon av samma kön

Utredningens förslag: Kroppsvisitation ska utföras av någon med samma kön som provdeltagaren, om undersökningen inte görs med metalldetektor eller liknande anordning eller avser föremål som provdeltagaren har med sig.

När det gäller kroppsvisitation som inte genomförs med metall-detektor eller annan liknande anordning är det vanligt att det i lagstiftning som avser kroppsvisitation finns ett krav på att manuell kroppsvisitation ska utföras av någon av samma kön som den som blir visiterad eller att en kvinna har rätt att bli kroppsvisiterad av en annan kvinna.²⁷ Det finns, med hänsyn till det integritetsintrång en manuell kroppsvisitation innebär, inte skäl att frångå denna huvudprincip när det gäller manuell kroppsvisitation i samband med högskoleprovet. Vi föreslår därför att kroppsvisitation ska utföras av någon med samma kön som provdeltagaren. Undantag bör gälla för undersökning som sker med metalldetektor och liknande anordning eller i de fall visitationen endast omfattar sådant som provdeltagaren har med sig, som t.ex. en plånbok. Som tidigare sagts förutsätter vi att väskor står undanställda på anvisad plats redan före kontrollen.

En praktisk aspekt som måste beaktas vid anordnandet av en in- eller utpasseringskontroll med kroppsvisitation i samband med högskoleprovet är alltså att det måste finnas både manlig och kvinnlig personal tillgänglig som kan utföra manuell kroppsvisitation av provdeltagare.

7.4.7 Möjlighet att kroppsvisiteras i avskilt utrymme

Utredningens förslag: Om provdeltagaren begär det ska kroppsvisitation som inte sker med metalldetektor eller avser föremål som provdeltagaren har med sig utföras i ett avskilt utrymme.

²⁷ Se t.ex. 28 kap. 13 § tredje stycket rättegångsbalken, 9 § lagen (1988:144) om säkerhetskontroll i riksdagens lokaler, 4 § lagen (2004:1100) om luftfartsskydd och 6 § lagen (2010:294) om säkerhetskontroll vid offentliga sammanträden i kommuner och landsting.

Den manuella kroppsvisitationen bör i de allra flesta fall kunna vara tämligen enkel till sin karaktär. I vissa fall kan det dock bli aktuellt att företa mer ingripande undersökningar. Ibland kan det t.ex. vara nödvändigt att en provdeltagare tar fram föremål som han eller hon bär under kläderna. Det bör då finnas möjlighet att gå undan på en avskild plats, t.ex. ett angränsande rum. Ett alternativ, om det inte är möjligt att erbjuda en sådan plats, är att det ställs upp portabla skärmar för den som ska genomgå visitationen. Särskilt för vissa grupper av provdeltagare, inte minst minderåriga, är det viktigt att manuell kroppsvisitation kan ske avskilt på detta sätt. En provdeltagare ska inte behöva genomgå en mer ingripande kroppsvisitation inför andra provdeltagare. Det kan också finnas andra, exempelvis religiösa skäl för en provdeltagare att vilja ha möjligheten att genomgå kroppsvisitation i avskildhet. Det bör därför alltid finnas möjlighet för provdeltagaren att genomgå manuell kroppsvisitation i ett avskilt utrymme, om han eller hon begär det.

7.4.8 Vad ska hända med den som vägrar låta sig kontrolleras?

Utredningens förslag: En provdeltagare som vägrar att genomgå en in- eller utpasseringskontroll ska få nekas tillträde till den lokal som kontrollen avser under provdagens återstående provpass.

Universitets- och högskolerådet ska därutöver få besluta att provdeltagare som har vägrat att genomgå en in- eller utpasseringskontroll i samband med högskoleprovet inte ska få något resultat på provet. Rådet ska också kunna besluta att provdeltagare som vägrar genomgå utpasseringskontroll stängs av från deltagande i provet under en period av två år från tidpunkten för kontrollen.

För att kravet på in- eller utpasseringskontroll ska vara verkningfullt krävs det att vägran att genomgå sådan kontroll kan leda till en kännbar sanktion. Frågan är vilken eller vilka typer av åtgärder som kan anses lämpliga att vidta om en provdeltagare vägrar kroppsvisitation i samband med högskoleprovet.

En möjlig sanktion för den som vägrar att genomgå en inpasseringskontroll med kroppsvisitation i samband med högskoleprovet är till en början att han eller hon får vägras tillträde till provlokalen

under resten av provdagen. Om kontrollen sker vid utpassering från lokalen kan provdeltagaren i stället vägras tillträde till det eller de efterföljande provpassen.

Vi menar att det inte är alltför långtgående att hindra den som vägrar genomgå kroppsvisitation från tillträde till provlokalen. I sammanhanget bör beaktas att det är frivilligt att skriva högskoleprovet och att provdeltagarna är där av fri vilja. Om det tydligt framgår vid anmälan till provet att kroppsvisitation kan komma att utföras vid provtillfället och vad följderna av att vägra sådan kroppsvisitation kan bli, anser vi det inte för ingripande att neka den som vägrar att genomgå kroppsvisitation tillträde till provlokalen. Detta särskilt inte eftersom regeln är till för att gynna dem som inte har för avsikt att fuska vid provet.

Ett alternativ till att neka den som vägrar att genomgå in- eller utpasseringskontroll tillträde till provlokalen är att inte låta den som vägrar kontroll att skriva provet, exempelvis genom att helt enkelt inte dela ut något prov till honom eller henne. Vi bedömer dock att det är bättre att hantera de eventuella konflikter som kan uppstå i samband med en provdeltagares vägran redan innan provpasset påbörjas eller när passet avslutas, så att övriga provdeltagare påverkas så lite som möjligt. Vidare kan det vara så att den som vägrar genomgå kontrollen inte har för avsikt att fuska på provet själv, men i stället försöker bistå någon annan som avser att fuska, t.ex. genom att fotografera provet och sprida bilden elektroniskt. Det vore då stötande att låta en sådan person komma in i lokalen och därmed möjliggöra sådan verksamhet.

När det gäller sanktioner för den som vägrar genomgå utpasseringskontroll måste vissa omständigheter beaktas. Det kan tänkas att vissa provdeltagare, när det framkommer att det ska utföras en utpasseringskontroll, helt enkelt vägrar att genomgå kontroll, t.ex. att gå genom en larmbåge eller låta sig undersökas med en handhållen metalldetektor. Det är naturligtvis inte möjligt för närvarande ordningsvakter eller annan personal att handgripligen tvinga någon att genomgå en sådan kontroll. Om kontrollen utförs under någon av de tidiga provpassen kan, som vi föreslår ovan, provdeltagaren vägras tillträde till efterföljande provpass. Sker kontrollen vid det sista provpasset riskerar provdeltagaren emellertid ingen sanktion om han eller hon vägrar genomgå en utpasseringskontroll. För att lägga särskild tyngd bakom kravet att alla provdeltagare ska genomgå en eventuell

utpasseringskontroll och för att en vägran i samtliga fall ska kunna leda till kännbara konsekvenser för provdeltagaren bör UHR ha möjlighet att besluta att den som vägrar genomgå utpasseringskontroll med kroppsvisitation ska stängas av från deltagande i provet under en period av två år från tidpunkten för kontrollen.

Som en ytterligare sanktion bör det därutöver vara möjligt för UHR att besluta om uteblivet provresultat i samtliga fall då en provdeltagare vägrar genomgå en in- eller utpasseringskontroll. Ett sådant beslut om att inte meddela något resultat på provet bör gälla hela provet, dvs., samtliga provpass, och även för de provpass som provdeltagaren redan har genomfört.

En fråga som uppkommer i sammanhanget är vad som avses med att vägra låta sig kroppsvisiteras. Vi föreslår i avsnitt 7.4.5 att kroppsvisitationen i första hand ska genomföras med hjälp av metalldetektor eller annan liknande anordning. En vägran att genomgå kroppsvisitation kan alltså t.ex. innebära att provdeltagaren vägrar att passera en uppställd larmbåge med metalldetektor eller underlåter att stå stilla så att personalen kan utföra en undersökning med en handhållen metalldetektor. Personen kan t.ex. gå bredvid kontrollen eller vägra att gå ut ur provlokalen i de fall det rör sig om en utpasseringskontroll. I de fall en provdeltagare har blivit undersökt av en metalldetektor, och detektorn har indikerat att personen har något av metall på sig, kan det bli aktuellt att genomföra en manuell kroppsvisitation för att klargöra vad som orsakade indikationen. Att i detta skede inte låta sig undersökas genom manuell kroppsvisitation bör också utgöra en vägran att genomgå kroppsvisitation.

Det skulle kunna uppkomma situationer där det föreligger befogad anledning för en provdeltagare att vägra genomgå en utpasseringskontroll med kroppsvisitation, t.ex. ett akut och allvarligt insjuknande. Ett beslut om avstängning från högskoleprovet på grund av vägran att genomgå utpasseringskontroll bör därför kunna fattas först efter en prövning av omständigheterna i det enskilda fallet. Om en provdeltagare vägrar genomgå en utpasseringskontroll kan provledaren skriva en anmärkning om det inträffade till UHR. Den som skriver anmärkningen bör, i enlighet med nuvarande riktlinjer, informera provdeltagaren om att en anmärkning kommer att lämnas in till UHR och beskriva den uppkomna situationen så detaljerat som möjligt.²⁸ Provdeltagaren har då möjlighet att anföra sina skäl

²⁸Handledning för högskoleprovshandläggare, uppdaterad 2018-07-05 s. 19 f.

för vägran att genomgå kroppsvisitation. UHR har därefter, om myndigheten bedömer att provdeltagaren inte haft någon befogad anledning att vägra genomgå kroppsvisitation, möjlighet att besluta om avstängning under två år.

Att motsvarande konsekvens i form av beslut om avstängning inte föreslås för den som vägrar underkasta sig inpasseringskontroll beror på att det knappast låter sig göras att skilja ut provdeltagare som ”vänder i dörren” när de ser att inpasseringskontroll ska ske från alla provdeltagare som inte dyker upp till provet eller avviker under dagen av fullt legitima skäl.

7.4.9 Omhändertagande av elektroniska hjälpmedel

Utredningens bedömning: Elektroniska hjälpmedel ska inte kunna tas i beslag med stöd av lagen.

Utredningens förslag: En ordningsvakt ska från en provdeltagare få omhänderta ett elektroniskt hjälpmedel som kan befaras komma till användning eller ha använts vid fusk på högskoleprovet och som påträffas vid en in- eller utpasseringskontroll.

Elektroniska hjälpmedel ska inte kunna tas i beslag av ordningsvakt eller provledare inom ramen för den föreslagna lagen

Enligt kommittédirektiven ska utredningen ta ställning till om otillåtna hjälpmedel ska kunna tas i beslag och i så fall under vilka förutsättningar.

Vi har i avsnitt 4.9 kortfattat redogjort för förutsättningarna för att ta föremål i beslag enligt rättegångsbalken och vissa specialstraffrättsliga bestämmelser. Beslag får som huvudregel företas inom ramen för en förundersökning, vilket i sin tur innebär att förhållandena måste vara sådana att det finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats. Beslag får vidare, enligt rättegångsbalken, endast beslutas under förutsättning att egendomen skäligen kan antas ha betydelse för utredningen, är genom brott någon avhänt eller är på grund av brott förverkat. Beslag får alltså, som

utgångspunkt, inte användas för att förhindra eventuell framtida brottslig verksamhet.²⁹ Beslut om beslag fattas av åklagare eller annan förundersökningsledare, samt av enskild eller en enskild polisman i vissa särskilda fall. I 24 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken regleras s.k. envarsgripande, som innebär att om den som har begått brott, på vilket fängelse kan följa, påträffas på bar gärning eller flyende fot, får han eller hon gripas av envar. Bestämmelsen ger också stöd för envar att ta föremål som påträffas i samband med gripandet i beslag.³⁰

Frågan är om det ska införas en särskild befogenhet för den som utför inpasserings- eller utpasseringskontroll i samband med högskoleprovet att ta elektroniska hjälpmedel i beslag när det kan befaras att utrustningen kan komma till användning vid fusk på provet. Som anges i avsnitt 7.4.4 föreslår vi att sådana kontroller ska utföras av ordningsvakter.

En omständighet som är av betydelse i denna avvägning är att det inte är brottsligt att använda otillåtna hjälpmedel eller på annat sätt fuska på högskoleprovet. Det brott som en provdeltagare kan göra sig skyldig till är osann försäkran enligt 15 kap. 10 § brottsbalken. Detta brott är fullbordat först när provdeltagaren använt sig av ett otillåtet hjälpmedel på provet och därefter lämnar en försäkran på heder och samvete att han eller hon har lämnat provsvaren utan att använda otillåtna hjälpmedel. Kriminalisering gäller inte på försöksstadiet. Den som försöker ta med sig otillåtna hjälpmedel in på högskoleprovet har således inte gjort sig skyldig till något brottsligt.

Om ett elektroniskt hjälpmedel påträffas på eller hos en provdeltagare när han eller hon är på väg ut ur provlokalen är situationen delvis en annan. Provdeltagaren kan då ha gjort sig skyldig till brottet osann försäkran, om han eller hon har använt sig av ett otillåtet hjälpmedel och därefter försäkrat på heder och samvete att han eller hon inte har använt sig av ett sådant hjälpmedel. Enligt vår bedömning är det dock tveksamt om det är möjligt för en ordningsvakt att i samband med en utpasseringskontroll ta ett elektroniskt hjälpmedel i beslag med stöd av rättegångsbalkens regler om envarsgripanden och den rätt att ta föremål i beslag som följer därmed.³¹ Det kan nämligen ifrågasättas om en provdeltagare som är på väg ut ur provlokalen kan, typiskt sett, anses påträffad på bar gärning eller på

²⁹ Inom specialstraffrätten finns vissa undantag, se avsnitt 4.9.8.

³⁰ 27 kap. 4 § rättegångsbalken.

³¹ 24 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken.

flyende fot på det sätt som är en förutsättning för tillämpning av bestämmelsen om envarsgripanden.

Beslag utgör ett straffprocessuellt tvångsmedel, och möjligheten att tillgripa sådana åtgärder bör tillämpas restriktivt. Det framstår som systemfrämmande att en ordningsvakt ska få befogenhet att ta föremål i beslag i enlighet med den kontrollreglering som vi föreslår. Beslag är en åtgärd som hör till det straffrättsliga regelverket. Vår bedömning är att det inte finns skäl att i förevarande fall frångå de huvudprinciper som gäller för när beslut om beslag få fattas och vem som kan fatta ett sådant beslut.

En möjlighet för den ordningsvakt som utför in- eller utpasseringskontroll i samband med högskoleprovet att utöver det befintliga regelverket i rättegångsbalken fatta beslut om beslag framstår som alltför ingripande. Detta gäller även i de fall föremålet hittas vid en utpasseringskontroll och det därmed kan föreligga en misstanke om att provdeltagaren har gjort sig skyldig till brott.

Elektroniska hjälpmedel ska kunna omhändertas

Ändamålet med in- och utpasseringskontroller med kroppsvisitation vid högskoleprovet är att motverka fusk som sker genom användning av elektroniska hjälpmedel. För att sådana kontroller ska vara ändamålsenliga bör därför den som utför kontrollerna ha befogenhet att på annat sätt än genom beslag ta ifrån en provdeltagare sådana hjälpmedel, så att de inte kan komma till användning. Ett alternativ till beslag är att elektroniska hjälpmedel som kan användas vid fusk på högskoleprovet tillfälligt omhändertas under provdagen (omhändertagande i nuvarande lagstiftning beskrivs kortfattat i avsnitt 4.10). För att faktiskt kunna förhindra att elektroniska hjälpmedel kommer till användning under provet bör en ordningsvakt alltså få omhänderta sådana föremål som påträffas vid en in- eller utpasseringskontroll med kroppsvisitation. Med omhändertagande avses i detta sammanhang att provdeltagaren tillfälligt fräntas egendom och att den förvaras under uppsikt av en provledare tills den återlämnas till provdeltagaren. Elektroniska hjälpmedel ska som huvudregel återlämnas till provdeltagaren senast när provdagen är slut. I de fall provdeltagaren bestämmer sig för att avbryta provet i förtid, ska hjälpmedlet lämnas tillbaka

vid denna tidpunkt. I vissa fall, som vi återkommer till nedan, bör det dock vara möjligt att omhänderta föremål under en längre tid.

Ett omhändertagande av ett föremål innebär en begränsning av ägarens eller annan rättighetshavares förfoganderätt över föremålet. Regler om omhändertagande bör därför formuleras så att inskränkningen blir så liten som möjligt.

Behovet av omhändertagande kan variera beroende på vilken typ av föremål som hittas. De enda hjälpmedel som är tillåtna på högskoleprovet är blyertspenna, radergummi, överstrykningspenna och rak linjal.³² Alla andra föremål utgör således, enligt denna ”smala” definition, otillåtna hjälpmedel. De allra flesta av dessa otillåtna hjälpmedel, t.ex. mobiltelefoner och klockor, har dock fullt legitima användningsområden. Det är inte rimligt att samtliga elektroniska hjälpmedel som påträffas vid en in- eller utpasseringskontroll ska kunna omhändertas. I de allra flesta fall kommer det att vara tillräckligt att provdeltagaren uppmanas att lägga föremålet på anvisad plats i provlokalen, vilket i sin tur bör vara på ett visst avstånd från provdeltagaren, inte i provdeltagarens omedelbara närhet. För de fall då provdeltagaren vägrar efterfölja en sådan uppmaning finns redan enligt nuvarande reglering sanktionsmöjligheter.³³

Det är dock möjligt att vissa föremål som påträffas vid en kontroll mer uppenbart är avsedda att användas som hjälpmedel vid fusk på provet. Det skulle t.ex. kunna röra sig om sådan elektronisk utrustning som beskrivs i avsnitt 3.3.1, dvs. en mobiltelefon som sitter samman med ett metallhalsband som fuskaren bär under kläderna, samt små sladdlösa hörselsnäckor. Man skulle också kunna tänka sig att man vid en in- eller utpasseringskontroll kan hitta andra föremål som tydligt är avsedda för fusk, som t.ex. dolda kameror. I sådana fall framstår det inte som lämpligt eller tillräckligt att provdeltagaren enbart ombeds lägga ifrån sig föremålet på anvisad plats, eftersom provdeltagaren då potentiellt kan hämta föremålet i en paus och använda det som hjälpmedel under ett senare provpass. I sådana fall bör föremålet lämpligen kunna omhändertas under resterande del av provdagen, för att förhindra att det kan komma till användning som hjälpmedel vid fusk på provet. I vissa fall ska utrustningen omhän-

³² 31 § UHR:s föreskrifter om högskoleprovet.

³³ 33 och 40 §§ UHR:s föreskrifter om högskoleprovet och 7 kap. 21 § högskoleförordningen.

dertas under en längre tid, i väntan på att polisen ska kunna ta ställning till om föremålet ska tas i beslag. Denna fråga behandlas i nästa avsnitt.

Sammanfattningsvis kan alltså sägas att troligtvis kommer de flesta elektroniska hjälpmedel som påträffas vid en kroppsvisitation ha en fullt tillåten funktion för provdeltagaren, och det kommer att vara tillräckligt att provdeltagaren uppmanas att stänga av hjälpmedlet och lämna det på anvisad plats. En bestämmelse som ger en ordningsvakt befogenhet att omhänderta elektroniska hjälpmedel i samband med inpasserings- och utpasseringskontroll bör därför formuleras så att ett omhändertagande *får* ske om ett sådant hjälpmedel påträffas vid en in- eller utpasseringskontroll, om hjälpmedlet är sådant att det kan befaras komma till användning vid fusk på provet eller ha använts vid fusk på provet. Huruvida ett omhändertagande är nödvändigt för att förhindra att hjälpmedlet kommer till användning vid fusk på högskoleprovet får då avgöras från fall till fall.

Behov av närmare föreskrifter

En reglering som möjliggör omhändertagande av elektroniska hjälpmedel vid en in- eller utpasseringskontroll förutsätter tydliga regler om vilka föremål som kan omhändertas. Av rättssäkerhetsskäl bör det framstå som klart, både för provdeltagare, den som genomför kontrollen och annan personal, vilka föremål som kan omhändertas och inte. En sådan detaljreglering bör återfinnas i förordning eller myndighetsföreskrifter. Regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, bör därför meddela närmare föreskrifter om vilka slags föremål som får omhändertas vid en in- eller utpasseringskontroll. En sådan reglering kan, med hänsyn till den snabba teknikutvecklingen, komma att behöva uppdateras löpande.

7.4.10 Hantering av omhändertagna föremål

Utredningens förslag: Ett föremål som har omhändertagits enligt denna lag ska överlämnas till en provledare för förvaring. Ett sådant föremål ska förvaras på ett betryggande sätt. Ett bevis om att ett föremål omhändertagits ska utfärdas, om provdeltagaren begär det.

Den som tvångsvis har omhändertagit egendom anses enligt rättspraxis ha ett ansvar för att egendomen inte skadas, s.k. vårdplikt. Ett omhändertagande i de situationer som föreslås i den nya lagen om kontroll vid högskoleprovet är en form av myndighetsutövning. Det innebär att staten, enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207), kan bli skyldig att ersätta sakskada som vållas genom fel eller försummelse i verksamheten. Staten kan alltså bli skadeståndsskyldig om ett föremål blir skadat eller försvinner i samband med omhändertagande eller vid förvaring av föremålet.

Det är alltså viktigt att föremål som omhändertas med stöd av den föreslagna lagen förvaras på ett betryggande sätt, så att de inte skadas eller förkommer. Själva omhändertagandet kommer, som anges i föregående avsnitt, utföras av ordningsvakter. Som vi menar att kontrollerna ska planeras, kommer ordningsvakterna inte att befinna sig på samma plats under hela provdagen utan kommer troligen att utföra kontroller i andra provlokaler under samma provdag. Ordningstvakterna kan därför inte ha i uppgift att ansvara för förvaring av omhändertagna föremål. Denna uppgift bör i stället läggas på den personal som tjänstgör i lokalen under provdagen. Bestämmelsen innebär också att det i anslutning till en kontroll behöver finnas förvaringsmöjligheter som står under uppsikt av provpersonalen under hela tiden som föremålet är omhändertaget. Provdeltagaren bör på begäran ha rätt till ett skriftligt bevis på att föremålet har omhändertagits. Beviset bör innehålla datum och en hänvisning till den aktuella lagen om kontroll samt en beskrivning av föremålet. Oavsett om bevis utfärdas eller inte bör provdeltagaren få en nummerbricka eller liknande, så att det inte sker någon förväxling när föremålet ska lämnas ut igen.

7.4.11 Återlämnande och anmälan till Polismyndigheten

Utredningens förslag: Ett föremål som har omhändertagits ska återlämnas till provdeltagaren senast när provdagen är slut.

Om ett föremål som har omhändertagits kan antas omfattas av bestämmelserna om beslag enligt 27 kap. 1 § rättegångsbalken, ska provledaren skyndsamt anmäla omhändertagandet till Polismyndigheten. Omhändertagandet ska i sådana fall få bestå tills frågan om föremålet ska tas i beslag har prövats. Om ett föremål omhändertagits ska det dokumenteras skriftligt av den som genomfört åtgärden, om föremålet inte återlämnats efter provdagens slut.

Återlämnande ska som huvudregel ske när högskoleprovet är slut, eller när provdeltagaren lämnar provet för dagen om han eller hon bestämmer sig för att inte genomföra hela provet.

Vi har ovan behandlat frågan om möjlighet att omhänderta ett elektroniskt hjälpmedel, i syfte att hindra att det kommer till användning under provdagen. Det skulle vidare kunna uppkomma situationer då de föremål som hittas vid en in- eller utpasseringskontroll är av sådant slag att det skulle kunna tas i beslag med stöd av bestämmelserna i 27 kap. 1 § rättegångsbalken, exempelvis för att de bedöms kunna ha betydelse som bevisning i en utredning om brott. Frågan är hur sådana föremål bör hanteras.

Påträffas vid en kontroll elektroniska hjälpmedel av det slag som beskrivs ovan och i avsnitt 3.3.1, eller liknande avancerad elektronisk utrustning som är utformad för att kunna ta emot provsvar under pågående prov, kan detta indikera att det pågår en strukturerad och omfattande fuskverksamhet som också har kriminella inslag. Själva utrustningen skulle i sådana fall t.ex. kunna ha betydelse som bevisning eller ledtråd i en brottsutredning. Det kan därför vara värdefullt att det kommer till Polismyndighetens kännedom att sådana föremål har påträffats.

Som vi framhållit i avsnitt 7.4.9 är det tveksamt om rekvisitet ”på bar gärning eller flyende fot” i bestämmelsen om envarsgripanden och därav följande rätt att ta föremål i beslag är uppfyllt i en situation då fuskutrustning påträffas i en utpasseringskontroll och provdeltagaren kan misstänkas för brottet osann försäkran³⁴. Bestämmelsen

³⁴ 24 kap. 7 § andra stycket och 27 kap. 4 § rättegångsbalken samt 15 kap. 10 § brottsbalken.

om envarsgripanden är emellertid under alla förhållanden inte tillämplig i de fall utrustningen ännu inte kommit till användning som hjälpmedel vid fusk. Den gäller inte heller i de fall utrustning påträffas hos en provdeltagare, men anledningen till att den bör tas i beslag är att den kan utgöra underlag i en förundersökning som rör en annan person än den utrustningen påträffades hos, t.ex. en person som misstänks vara involverad i den organiserade fuskverksamheten.

För viss typ av elektroniska hjälpmedel bör alltså en annan ordning gälla och ett föremål ska kunna omhändertaras till dess polisen beslutat om föremålet ska tas i beslag eller inte. I de fall omhändertagandet har anmälts till Polismyndigheten och föremålet inte återlämnas till provdeltagaren efter provdagens slut bör det, av rättssäkerhetsskäl, finnas ett krav på att den som omhändertar föremålet skriftligt dokumenterar omhändertagandet. Skyldigheten att dokumentera bör framgå av lagen.

I de fall Polismyndigheten inte har möjlighet att hämta det omhändertagna föremålet innan provdagens slut bör vissa praktiska aspekter beaktas. Under provdagen är det provledaren, som är anlitad av anordnande universitet eller högskola, som har ansvaret för att ta hand om det omhändertagna föremålet. Vårdplikten faller därmed på anordnande lärosäte. Ansvaret att ta hand om föremålen kan dock inte läggas på provledarna efter provdagens slut. De allra flesta av dem är endast tillfälligt anställda. Det kan konstateras att det principiellt vore lämpligt att UHR, som ansvarar för in- och utpasseringskontrollerna, ges ansvaret för föremålen till dess frågan om beslag har prövats. Vi bedömer dock att det inte är praktiskt möjligt för UHR att hämta upp föremål som har omhändertagits under provdagen. Inte heller är det lämpligt att de universitet eller högskolor som genomför provet får ansvar för att skicka föremålen till UHR för förvaring. Vi menar att den mest praktiska lösningen är att det i UHR:s ansvar för att förbereda kontrollerna med kroppsvisitation ska ingå att tillsammans med lärosätet planera för förvaring av föremålen under en tid. Parterna får då komma överens om ett förvaringssätt som är säkert och lämpligt för de, förmodligen ytterst få, tillfällen då en längre förvaring blir nödvändig.

7.4.12 Konsekvenser för provdeltagare som påträffas med ett elektroniskt hjälpmedel

Utredningens förslag: I lagen upplyses om att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, meddelar föreskrifter om vilka konsekvenser som följer för provdeltagare som påträffats med ett elektroniskt hjälpmedel vid in- eller utpasseringskontroll.

Det är möjligt att man vid en in- eller utpasseringskontroll med kroppsvisitation vid högskoleprovet kommer att påträffa elektroniska hjälpmedel som är av sådan beskaffenhet att de kan användas vid fusk på provet. Vidare kan situationen vara sådan att det med hänsyn till hjälpmedlets utformning, eventuellt sammantaget med andra omständigheter i det enskilda fallet, kan antas att provdeltagaren kommer att försöka använda hjälpmedel vid fusk på provet eller redan har använt det som hjälpmedel vid fusk på provet. Som framgår i avsnitt 7.1 menar vi att de redan existerande reglerna om högskoleprovet i högskoleförordningen och UHR:s föreskrifter om högskoleprovet är så pass generellt utformade att de kan tillämpas även i fråga om konsekvenser för den provdeltagare som försöker fuska eller överträder en ordningsregel. Vi har också där anført som vår uppfattning att konsekvenser av pågående radiovågsdetektion eller påträffad fuskutrustning snarare är en reglering av provgenomförandet än en reglering av kontrollverksamheten enligt den nya lagen. Konsekvenser för den som påträffas med fuskutrustning vid en in- eller utpasseringskontroll bör därför inte regleras särskilt i den föreslagna lagen om kontroll vid högskoleprovet. Dock bör av tydlighets-skäl i lagen upplysas om förekomsten av sådan reglering genom att det anges att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer kan meddela sådana föreskrifter.

Det befintliga regelverket innebär bl.a. följande. I de fall det framgått att en provdeltagare genom användning av elektroniska hjälpmedel försökt vilseleda vid högskoleprovet kan han eller hon, efter beslut av UHR, stängas av från deltagande i provet under en period av två år från tidpunkten för försöket.³⁵ UHR kan också besluta att

³⁵ 7 kap. 21 § andra stycket högskoleförordningen.

inte meddela ett resultat på provpasset.³⁶ Vidare gäller att en provdeltagare efter varje provpass ska försäkra på heder och samvete att hon eller han har lämnat svar utan att använda otillåtna hjälpmedel vid provet.³⁷ Den som använder sig av elektroniska hjälpmedel för att fuska på provet och därefter skriver under sanningsförsäkran kan således dömas för brottet osann försäkran.³⁸

7.4.13 Behov av närmare föreskrifter

Utredningens bedömning: Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, bör meddela närmare föreskrifter om in- och utpasseringskontroll med kroppsvisitation och omhändertagande av elektroniska hjälpmedel som påträffas vid sådan kontroll. I lagen erinras om möjligheten att meddela sådana föreskrifter.

Som vi konstaterat i avsnitt 7.4.5 bör det finnas tydliga riktlinjer för genomförandet av en in- eller utpasseringskontroll med kroppsvisitation i samband med högskoleprovet. Sådana riktlinjer, t.ex. reglering av information till provdeltagare, att elektroniska hjälpmedel ska vara avstängda och läggas på anvisad plats innan en inpasseringskontroll genomförs samt var den anvisade platsen bör vara i förhållande till provdeltagarna, bör regleras genom myndighetsföreskrifter såsom i princip redan gjorts. Vidare konstaterar vi i avsnitt 7.4.9 att en reglering som möjliggör omhändertagande av föremål vid en in- eller utpasseringskontroll förutsätter tydliga regler om vilka föremål som kan omhändertas, och att detta bör regleras i förordning eller myndighetsföreskrifter. Vi bedömer att sådana föreskrifter som anges i det föregående är en typ av verkställighetsföreskrifter. Det innebär att något särskilt bemyndigande inte krävs för regeringen. Däremot bör i lagen införas en upplysningsbestämmelse om att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, med stöd av 8 kap. 7 § RF kan meddela sådana föreskrifter.

³⁶ 31 och 40 §§ UHR:s föreskrifter om högskoleprovet.

³⁷ 35 a § UHR:s föreskrifter om högskoleprovet.

³⁸ 15 kap. 10 § brottsbalken.

7.4.14 Lagen om ordningsvakter

Utredningens förslag: Ändringar ska göras i lagen om (1980:578) om ordningsvakter, med innebörd att ordningsvakter ska få förordnas att tjänstgöra vid sådan in- eller utpasseringskontroll med kroppsvisitation som föreslås genom den nya lagen.

Vi föreslår i avsnitt 7.4.4 att ordningsvakter ska få förordnas att tjänstgöra vid kontroll i samband med högskoleprovet. Högskoleprovet utgör inte någon allmän sammankomst eller offentlig tillställning enligt 2 kap. 1 eller 3 §§ ordningslagen (1993:1617) eller annan sådan tillställning som ordningsvakter enligt 2 § lagen (1980:578) om ordningsvakter får förordnas att tjänstgöra vid (se vidare avsnitt 4.6). Ett förordnande med stöd av 3 § lagen om ordningsvakter kan ske då det finns det ett särskilt behov av ordningshållning på en viss plats, på grund av att platsen är utsatt för ordningsstörningar eller på goda grunder kan antas komma att utsättas för sådana.³⁹ Ett förordnande att tjänstgöra vid kontroll vid högskoleprovet faller således inte under 3 §, och inte heller under någon av specialbestämmelserna i 2 a och 2 b §§ lagen om ordningsvakter. Vi föreslår därför i stället att lagen om ordningsvakter kompletteras med en specialbestämmelse, enligt vilken ordningsvakter får förordnas att tjänstgöra vid in- eller utpasseringskontroll med kroppsvisitation i samband med högskoleprovet enligt vad som anges i den föreslagna lagen om kontroll vid högskoleprovet. Med en sådan lösning är det möjligt att ställa krav på att de ordningsvakter som förordnas, utöver grundutbildning eller fortbildning, har genomgått särskild fortbildning för kontroll vid högskoleprovet.⁴⁰ Vidare kommer ett förordnande enligt specialbestämmelsen inte att vara begränsat till viss plats på samma sätt som gäller för ett förordnande enligt 3 § och 5 § andra stycket lagen om ordningsvakter, utan kommer att gälla generellt för alla lokaler där högskoleprovet genomförs. Ordningsvakter med förordnande enligt specialbestämmelsen kommer därför lättare kunna förordnas för tjänstgöring i kontroller som, som i detta fall, utförs i tillfälliga provlokaler.

³⁹ Allmänna råd om förutsättningarna för förordnande med stöd av 3 § lagen om ordningsvakter finns i 6 kap. i Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om ordningsvakter PMFS 2017:12 FAP 670-1.

⁴⁰ Jfr 4 kap. 5 § och 5 kap. 2 § Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om ordningsvakter PMFS 2017:12 FAP 670-1.

7.5 Överklagande

Utredningens förslag: Universitets- och högskolerådets beslut att stänga av provdeltagare från att delta i högskoleprovet under två år får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Detsamma ska gälla beslut enligt den nya lagen om att inte meddela ett provresultat. Övriga beslut enligt den nya lagen får inte överklagas.

Enligt 41 § förvaltningslagen (2017:900) gäller som huvudregel att ett beslut får överklagas om beslutet kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt. Om det i en annan författning finns särskilda regler om vilka beslut som får eller inte får överklagas, har de företräde framför förvaltningslagens huvudregel (se 4 § förvaltningslagen).

Vi föreslår en reglering som innebär att en provdeltagare som motsätter sig att genomgå in- eller utpasseringskontroll får vägras tillträde till den lokal som kontrollen avser (se avsnitt 7.4.8). Ett sådant beslut, som kan omfatta flera efterföljande provpass, bör lämpligen fattas av provledaren för lokalen. Vi föreslår dessutom att UHR ska ha möjlighet att besluta att dessa provdeltagare inte ska få något resultat på det aktuella provet. Vidare föreslår vi att UHR ska kunna besluta att en provdeltagare som vägrar genomgå utpasseringskontroll med kroppsvisitation ska kunna stängas av från deltagande i provet under en period av två år från tidpunkten för kontrollen. Frågan är om dessa beslut ska kunna överklagas eller inte.

När det gäller beslut om att avvisa en person från provet eller från resterande provpass och som fattas i direkt samband med in- eller utpasseringskontroll kan konstateras att dessa beslut är av sådan karaktär att det inte finns skäl att införa särskilda bestämmelser om överklagande i den föreslagna lagen. När väl provdagen passerat är frågan av naturliga skäl inte längre aktuell.

När det gäller UHR:s beslut att inte meddela något resultat på provet eller att stänga av en person från att delta i provet under två år är situationen en annan. I båda dessa fall rör det sig om beslut som inte fattas vid själva provtillfället och ett överklagande skulle därför kunna vara aktuellt. Det kan konstateras att UHR redan nu kan besluta att inte meddela något resultat på provet och att stänga av personer som försökt fuska från att delta i provet, samt att sådana beslut inte går att överklaga. Den som genom användning av otillåtna

hjälpmedel eller på annat sätt försöker vilseleda vid högskoleprov ska således, efter beslut av UHR, stängas av från deltagande i provet under en period av två år från tidpunkten för försöket.⁴¹ Den redan existerande systematiken på området talar alltså för att de nu aktuella besluten inte ska kunna överklagas.

Det bör dock framhållas att det rör sig om beslut som kan påverka den enskildes situation på ett ganska betydande sätt, särskilt gäller detta avstängningsbeslut som hindrar den enskilde från att delta vid de kommande tre eller fyra provtillfällena. I förarbetena till den nuvarande förvaltningslagen anförs att en grundläggande förutsättning vid införande av undantag från rätten att överklaga i en specialförfattning är att en sådan åtgärd inte åsidosätter Sveriges skyldighet att tillgodose den rätt till domstolsprövning av civila rättigheter eller skyldigheter som följer av artikel 6 i Europakonventionen.⁴² Det har i den juridiska doktrinen ifrågasatts om frånvaron av en rätt att överklaga UHR:s beslut om avstängning i två år är förenlig med konventionen och Europadomstolens praxis.⁴³ I underrättspraxis har dock ordningen accepterats.⁴⁴

Vi menar att det finns goda skäl att ifrågasätta nödvändigheten i den nuvarande ordningen med att det inte går att överklaga UHR:s beslut om avstängning från högskoleprovet. Den förvaltningsrättsliga grundprincipen är ju att beslut som kan påverka den enskildes situation på ett inte obetydligt sätt ska kunna överklagas. Att inte få skriva högskoleprovet, som annars är öppet för i princip alla och kan vara en dörröppnare till högre utbildning, påverkar den enskildes situation betydligt. Enligt vårt förslag ska provdeltagare som vägrar genomgå en utpasseringskontroll kunna stängas av just därför att han eller hon inte finner sig i kontrollen. Huruvida han eller hon använt ett otillåtet hjälpmedel vid provet eller inte är okänt då avstängningsbeslutet fattas. Det är vår uppfattning att principiella skäl talar för att avstängningsbeslut ska kunna överklagas för att förfarandet ska vara rättssäkert. Vi föreslår därför att detta ska föreskrivas i lagen när det gäller provdeltagare som inte underkastar sig utpasseringskontroll. Vi menar att detta är av principiell vikt inte bara för den som

⁴¹ 7 kap. 21 § andra stycket och 12 kap. 6 § högskoleförfordningen.

⁴² SOU 2010:29 s. 635.

⁴³ Se t.ex. Lars Bejstam, *Nya regler om fusk vid högskoleprovet – ett fuskeverk?*, Förvaltningsrättslig tidskrift 2016 och det där nämnda rättsfallet HFD 2016 ref. 41.

⁴⁴ Se Förvaltningsrätten i Stockholm, avvisningsbeslut 2017-07-21, mål nr 16902-17, ej prövningstillstånd enligt Kammarrätten i Stockholm beslut 2017-08-22, mål nr 4892-17.

vägrar en utpasseringskontroll utan även för de andra fall då en avstängning motiveras med att provdeltagaren försökt vilseleda vid provet, dvs. sådana beslut som redan i dag förekommer men som inte går att överklaga. Detta gäller, menar vi, alldeles oavsett om försöket att vilseleda uppdragas vid en kontroll enligt den nya lagen eller på annat sätt. Vi föreslår därför en ändring i 12 kap. 6 § högskoleförordningen som innebär att avstängningsbeslut enligt 7 kap. 21 § andra stycket högskoleförordningen kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. På detta sätt stärks rättssäkerheten för de provdeltagare som misstänks för fusk vid högskoleprovet.

Även beslut enligt den föreslagna lagen att inte meddela något resultat på provet för den som vägrar underkasta sig en utpasseringskontroll är av betydelse för den enskilde provdeltagaren och bör kunna överklagas enligt vårt förslag. Vi föreslår dock inte någon motsvarande ändring för de fall beslutet att inte meddela provresultat baseras på att provdeltagaren överträtt ordningsföreskrifterna för högskoleprovet. Skälet till detta är följande. Möjligheten enligt den nya lagen att inte meddela något resultat på provet utgör ett påtryckningsmedel för att provdeltagare ska underkasta sig föreskriven kontroll. Besluten är en konsekvens av att en provdeltagare vägrat en in- eller utpasseringskontroll, en tvångsåtgärd som innebär en inskränkning i grundlagsskyddet mot kroppsvisitation. Det finns därför skäl att i detta sammanhang särskilt se till att provdeltagarnas rättssäkerhet inte åsidosätts. Vi menar att dessa särpräglade förhållanden ger anledning till en särlösning i förhållande till redan befintlig reglering avseende högskoleprovet. Vi har inte haft i uppgift och heller inte funnit skäl att göra en närmare översyn av regleringen av överklagbarheten i de beslut som fattas enligt högskoleförordningen.

Vad gäller övriga beslut enligt den föreslagna lagen har vi funnit att övervägande skäl talar för att dessa inte ska kunna överklagas.

7.6 Universitet- och högskolerådet bör utveckla metoder och följa upp åtgärderna

Utredningens bedömning: Universitets- och högskolerådet bör ges i uppdrag att förbereda de kontroller som vi föreslår ska införas. Förberedelserna ska vara klara senast när de nya bestämmelserna ska tillämpas första gången. I uppdraget bör bl.a. ingå

att ta ställning till vilken detektionsutrustning som ska användas, att säkerställa personalens kompetens och att planera kontrollerna så att provdeltagarnas rättssäkerhet och integritet så långt det är möjligt värnas.

Universitets- och högskolerådet bör också ges i uppdrag att följa upp de åtgärder som vidtas för att motverka fusk vid högskoleprovet. Uppföljningen ska kunna ligga till grund för en justering av åtgärdernas omfattning.

Vi kan konstatera att varken kontroll med radiovågsdetektorer eller in- eller utpasseringskontroll med kroppsvisitation har testats vid högskoleprovet. Det finns därmed flera praktiska faktorer att beakta när ansvarig myndighet ska bestämma i detalj hur dessa kontroller ska genomföras, såsom t.ex. vilken detektionsutrustning som ska användas och hur. Därtill är det viktigt att betona att båda typerna av kontroller är ingripande, känsliga ur integritetshänseende och eventuellt störande för provdeltagarna som utsätts för dem. Kontrollerna ska dessutom kunna leda till att provdeltagare som fuskat eller försökt fuska vid provet eller som brutit mot ordningsföreskrifterna om att elektronisk utrustning ska vara avstängd kan bli föremål för sanktioner av olika räckvidd. Det är alltså av yttersta vikt att kontrollerna planeras minutiöst, att den utrustning och de metoder som ska användas för att genomföra kontrollerna är testade i autentiska situationer och att de som ska genomföra kontrollerna har klart för sig vilka bedömningar som kan behöva göras och vilka principer som ska gälla. När åtgärderna första gången används i skarpt läge vid högskoleprovet får det inte finnas minsta tvivel om någon del i åtgärderna och deras genomförande. Provdeltagarnas rättssäkerhet måste kunna garanteras och genomförandet av kontrollerna måste ske på ett så icke ingripande och kränkande sätt som möjligt.

I detta kapitel föreslår vi att universitet och högskolor ska besluta om och ansvara för genomförandet av undersökning med radiovågsdetektor, och att UHR ska ha vissa samordnande uppgifter när det gäller sådan kontroll (avsnitt 7.3.2). Vi föreslår vidare att UHR ska ansvara för att fatta beslut om in- och utpasseringskontroller med kroppsvisitation samt för att genomföra sådana kontroller (avsnitt 7.4.3). Mot denna bakgrund, och med hänsyn till UHR:s samordnande och övergripande roll i sammanhanget, anser vi att UHR bör ges i upp-

drag att förbereda de kontroller som vi föreslår ska införas. Förberedelserna ska vara klara senast när de nya bestämmelserna ska tillämpas första gången. I ett sådant uppdrag bör bl.a. ingå att ta ställning till vilken teknisk utrustning som ska användas och att testa den, att göra en plan för hur de som ska hantera utrustningen får adekvat utbildning och träning, ta fram nödvändigt informationsmaterial samt ta ställning till hur kontrollerna ska genomföras så att provdeltagarnas rättssäkerhet garanteras och integritet så långt det är möjligt värnas. Uppdraget bör bedrivas i nära samarbete med de universitet och högskolor som genomför högskoleprovet.

UHR bör också ges ett uppdrag att följa upp de åtgärder som vidtas för att förhindra fusk vid högskoleprovet. I detta uppdrag bör det bl.a. ingå att bedöma huruvida åtgärderna fungerar i förhållande till deras syfte, bedöma hur ingripande och störande kontrollerna upplevs av provdeltagarna m.m. I avsnitt 7.4.2 föreslår vi att högst tio procent av de anmälda provdeltagarna ska få genomgå in- eller utpasseringskontroll med kroppsvsitation, men att dessa kontroller inledningsvis inte ska få omfatta fler än två procent av provdeltagarna. Om UHR:s uppföljning visar att t.ex. kontroll med radiovågsdetektor inte är så effektiv som vi har bedömt, bör uppföljningen ligga till grund för en justering av hur omfattande kontrollerna ska få vara.

8 Resursbehov och finansiering

8.1 Avgiften för högskoleprovet bör höjas

Utredningens förslag: Avgiften för att delta i högskoleprovet höjs från 450 till 500 kronor.

Utveckling och genomförande av högskoleprovet finansieras genom en avgift som regleras i högskoleförordningen. För närvarande är avgiften 450 kronor¹.

Högskoleprovet är en andra chans att bli antagen till högskoleutbildning, och det är angeläget att denna chans står öppen för så många som möjligt. Ur det perspektivet vore det önskvärt att inte behöva föreslå en höjning av den avgift som varje provdeltagare betalar och som finansierar utveckling och genomförande av provet, utan i stället hitta en annan finansieringsform. Vi ser dock inte att det finns några bärande argument för varför just vissa åtgärder för att förhindra fusk vid provet skulle finansieras via t.ex. anslag medan principen i övrigt är att provet finansieras genom avgifter. Därför är det enligt vår mening rimligt att de delar av våra förslag som innebär kostnadsökningar i samband med genomförandet av högskoleprovet finansieras genom en höjning av avgiften för provet.

Som vi visar i detta avsnitt medför våra förslag en ökning av kostnaderna för provet som beräknas uppgå till drygt 2,7 miljoner kronor per provtillfälle. Denna kostnad hänger delvis samman med antalet provdeltagare, och utslaget på det antal personer som anmält sig till provet våren 2019 blir kostnaden knappt 41 kronor per provdeltagare. För att ta höjd för eventuella oförutsedda utgifter och ge utrymme för marginaler anser vi därför att avgiften för provet bör höjas med 50 kronor, från 450 till 500 kronor.

¹ 7 kap. 21 § högskoleförordningen (1993:100).

Vi har erfarit att såväl Universitets- och högskolerådet (UHR) som de lärosäten som genomför provet anser att de nuvarande avgiftsintäkterna inte täcker kostnaderna för provet fullt ut. UHR anför t.ex. i sin årsredovisning för 2018 att inte minst arbetet som bedrivits hittills för att försöka förhindra fusk vid högskoleprovet inneburit kostnader som har fått finansierats med myndighetens förvaltningsanslag. Därtill har antalet provdeltagare minskat under flera år vilket inneburit lägre intäkter.² Det ligger utanför vårt uppdrag att lämna förslag om provets finansiering generellt. Däremot kan vi konstatera att det möjliga lilla överskott när det gäller åtgärder för att motverka fusk som uppkommer med vårt förslag till avgiftshöjning lämpligen borde kunna användas för att finansiera vidareutvecklandet av det parallella arbetet med andra slags åtgärder mot fusket som UHR och lärosätena bör fortsätta med vid sidan av de nya verktyg som införs med våra förslag.

I följande avsnitt redogörs mer i detalj för vilka kostnader som våra förslag medför.

8.2 Beräkning av resursbehovet

8.2.1 Kostnad för radiovågsdetektion

Vi anger i avsnitt 6.3.5 att radiovågsdetektion har potential att avskräcka provdeltagare från att fuska genom användning av elektroniska hjälpmedel, trots att metoden är mindre ingripande för provdeltagarnas personliga integritet än in- eller utpasseringskontroll med kroppsvsitation. Graden av den avskräckande effekten beror emellertid på hur många provdeltagare som blir föremål för kontroll under provet. Ambitionsnivån i vårt förslag är därför att kontroll med radiovågsdetektor ska genomföras på ett så heltäckande sätt som möjligt. Det är dock givet att metoderna kan behöva testas och utvecklas vilket i sig medför vissa kostnader. Vi har dock gjort schematiska beräkningar som bygger på ett i princip heltäckande införande utifrån en tänkt modell där vi har bortsett från geografiska avstånd och variationer i antal provdeltagare per provlokal och andra faktorer som kan påverka utfallet vid ett genomförande i praktiken.

² UHR:s årsredovisning 2018, s. 29.

Det totala behovet av personal och utrustning

Våra tester visar att en radiovågsdetektor under gynnsamma förhållanden ganska omgående ger utslag för radiovågor. Den som går runt med detektorn kommer alltså ganska fort att kunna avgöra huruvida det förekommer radiokommunikation i lokalen och ungefär var. Personen som genomför kontrollen kan därefter koncentrera avsökningen runt den aktuella provdeltagaren för att vara säker på var källan till radiokommunikationen finns. Vi bedömer dock att man vid sådana kontroller mycket sällan kommer att upptäcka radiokommunikation. Tydliga instruktioner om att kontroll genomförs och vikten av att därmed stänga av elektronisk kommunikationsutrustning kommer nämligen enligt vår bedömning leda till att den absoluta majoriteten av provdeltagarna följer denna anvisning. I de allra flesta provlokaler kommer kontrollen endast att bekräfta att ingen kommunikation med elektroniska hjälpmedel sker, vilket enligt vår bedömning kommer att gå relativt fort.

För att ändå skapa förutsättningar för noggranna kontroller har vi beräknat resursbehovet utifrån att en person med radiovågsdetektor ägnar i genomsnitt en minut per provdeltagare. En kontrollant kommer därmed i teorin att kunna kontrollera upp till 275 provdeltagare under en hel provdag, då den sammanlagda provtiden uppgår till 275 minuter. På platser med flera närliggande provlokaler kan alltså samma person kontrollera fler än en lokal, och ambitionen bör vara att göra återkommande kontroll i samma provlokal vid minst två tillfällen under provets genomförande. Till provet som genomfördes våren 2019 var drygt 67 000 deltagare anmälda, varav ca 60 000 faktiskt skrev provet.³ Givet våra bedömningar skulle det krävas 244 personer och lika många radiovågsdetektorer för att i teorin kunna kontrollera samtliga anmälda provdeltagare.⁴ Vi har för enkelhetens skull räknat med att det behövs 250 kontrollanter och lika många radiovågsdetektorer.

³ Pressmeddelande från Universitets- och högskolerådet den 6 april 2019.

⁴ Detta är ett beräknat genomsnitt. På vissa provorter finns färre än 275 provdeltagare.

Kostnader för personal

Som vi föreslår i avsnitt 7.3.3 ska radiovågsdetektorer kunna handhas av personal som respektive universitet och högskola anställer eller arvoderar. I vart fall krävs inte, enligt vår bedömning, att kontrollerna genomförs av ordningsvakter eller väktare. Rimligtvis bör de som anställs få motsvarande ersättning som en provledare, vilket i dag är ca 3 000 kronor per provtillfälle vid de flesta lärosätena (ca 4 000 kronor inklusive arbetsgivaravgifter). Dessa personer bör, som vi föreslår i avsnitt 7.3.3, ges utbildning i hur utrustningen fungerar och möjlighet att träna på att använda den. Utbildning och träning bör kunna genomföras under en dag, vilket innebär en ytterligare kostnad på ca 4 000 kronor per person. Förutsatt att samma person kan vara verksam vid flera provtillfällen uppkommer denna kostnad inte vid varje provtillfälle. Dock måste utrustningens funktion och tillförlitlighet testas inför varje provtillfälle, vilket i genomsnitt kan antas medföra kostnader i ungefär samma storleksordning. Vi har alltså räknat med en lönekostnad som motsvarar två arbetsdagar per person och provtillfälle. De samlade personalkostnaderna uppgår alltså till ca 2 000 000 kronor per provtillfälle. Därtill beräknar vi att UHR:s kostnader för att samordna och genomföra utbildning uppgår till ca 200 000 kronor per provtillfälle. Den totala kostnaden för personal uppgår alltså till ca 2 200 000 kronor per provtillfälle.

Kostnader för utrustning

Radiovågsdetektorer ingår för närvarande inte i något statligt ramavtal utan måste köpas in eller hyras genom direktupphandling. Den radiovågsdetektor inklusive extra antenn som utredningen har testat finns i nuläget endast till försäljning och priset uppgår till ca 7 500 kronor exklusive moms.

Givet att detektorer i samma prisklass som den vi har testat köps in uppgår den totala kostnaden för inköp av 250 detektorer till ca 1 875 000 kronor. Vi beräknar att kostnaderna för att genomföra en upphandling av utrustning och för övrig administration kring detta uppgår till ca 125 000 kronor. Dessa avser i första hand personalkostnader vid Universitets- och högskolerådet. Varken kostnaden för inköp eller upphandling uppkommer dock vid varje provtillfälle eftersom utrustningen kan användas vid flera tillfällen. Normalt anses

elektronisk utrustning ha en livslängd på ungefär tre år, vilket enligt vår bedömning förefaller rimligt i det här fallet. Radiovågsdetektorerna bör alltså som regel kunna användas vid sex provtillfällen. Inköpskostnaden utslaget över sex provtillfällen blir 313 000 kronor. Upphandlingskostnaden utslagen över sex provtillfällen uppgår till ca 21 000 kronor.

Total kostnad för radiovågsdetektion

Den totala kostnaden för att genomföra radiovågsdetektion i sådan omfattning att i princip samtliga provdeltagare kan bli föremål för kontroll uppgår till ca 2 534 000 kronor per provtillfälle. Per kontrollerad provdeltagare blir det ca 38 kronor utifrån antalet anmälda till högskoleprovet våren 2019.

8.2.2 Kostnad för in- eller utpasseringskontroll med kroppsvisitation

I avsnitt 7.4.2 föreslår vi att högst två procent av de anmälda provdeltagarna ska kunna bli föremål för in- eller utpasseringskontroll. Givet antalet anmälda våren 2019 motsvarar detta 1 340 provdeltagare.

Kostnad för personal

In- eller utpasseringskontroll med kroppsvisitation ska enligt vårt förslag i kapitel 7.4.4 utföras av ordningsvakter. Manuell kroppsvisitation får enligt förslaget endast genomföras av en person som är av samma kön som den som visiteras. Detta innebär att personal av båda könen måste finnas tillgänglig vid kontrollen. En in- eller utpasseringskontroll till en provlokal måste alltså genomföras av minst två ordningsvakter. Vid provlokaler med många provdeltagare måste bemanningen givetvis vara högre så att några team kan göra flera parallella kontroller.

Användning av ordningsvakter har upphandlats och ingår i ett statligt ramavtal. Leverantörer och priser framgår av ramavtalet. Golv- respektive takpriset för en ordningsvakt är 313,82 konor respektive 784,55 kronor per timme.⁵ Eftersom högskoleprovet skrivs på en lördag eller söndag tillkommer kostnad för ob-ersättning på ca 50 kronor per timme.⁶ Den totala kostnaden uppgår alltså till mellan ca 370 och 840 kronor per timme. Då det som nämns ovan krävs två personer för att genomföra en kontroll blir kostnaden per kontroll 740 till 1680 kronor exklusive moms. Ytterligare kostnader som kan tillkomma vid anlitan­de av vaktbolag är framkörningsavgift. Sådan avgift varierar beroende på varifrån aktuella vakter utgår och på vilka orter kontroller ska genomföras. Dessa kostnader har därför inte tagits med i beräkningen, men vi bedömer att de kan bli relativt höga i de fall man väljer att genomföra kontroller på provorter som kan förmodas vara avlägsna från var ordningsvakter med adekvat utbildning normalt finns.

Vi bedömer att två personer i genomsnitt kontrollerar en provdeltagare under en minut. I avsnitt 3.1.2 redogör vi för schemat för högskoleprovet. För att det ska finnas tidsmässiga marginaler och för att inte riskera att försena eller förlänga provdagen är vår bedömning att två ordningsvakter vid en in- eller utpassering kan kontrollera högst 30 provdeltagare. Det krävs därmed 45 grupper om två personer för att kontrollera två procent av provdeltagarna. Personalkostnaden uppgår därmed till mellan 33 300 och 75 600 kronor. Med tanke på framkörningsavgifter och andra eventuella oförutsedda utgifter räknar vi med att det behövs ett utrymme på i vart fall 100 000 kronor för detta ändamål.

Kostnad för utrustning

Kroppsvsitation bör som vi angett i avsnitt 7.4.5 i första hand utföras med metalldetektorer. Sådan utrustning ingår för närvarande inte i något ramavtal utan måste hyras i särskild ordning. Kostnaden för att hyra en handhållen metalldetektor uppgår till ca 350 kronor

⁵ Golv- och takpriser hämtade från Kammarkollegiets Vägledning för avrop av Bevakningstjänster och larmcentraltjänster, 2019-03-27, Dnr 23.5-2590-19.

⁶ Kostnad för ob-ersättning har uppskattats till drygt 50 kronor per timme utifrån uppgift i Kollektivavtal för Transportarbetareförbundet.

per dygn exklusive moms.⁷ Eftersom högskoleprovet skrivs på en lördag eller söndag räknar vi alltså med kostnader för hyra i tre dygn, alltså 1 050 kronor per kontroll som genomförs av två personer. Kostnaden för att hyra metalldetektorer i sådan omfattning att två procent av de anmälda provdeltagarna kan kontrolleras uppgår alltså till ca 48 000 kronor. För att ta höjd för eventuella oförutsedda utgifter beräknar vi att det behövs 50 000 kronor för ändamålet.

Som vi anger i avsnitt 7.4.7 är det angeläget att manuell kroppsvsitation kan genomföras på en avskild plats eller, för det fall en avskild plats inte går att ordna, bakom portabla skärmar. Sådana skärmar kan avropas inom statliga ramavtal och finns i flera olika prisklasser. Vi räknar med att en vikbar portabel skärmvägg som är tillräcklig för ändamålet kostar ca 1 000 kronor. Den totala kostnaden för sådana skärmar skulle därmed uppgå till högst ca 50 000 kronor.

Totalt kostnad för in- eller utpasseringskontroller

Den totala kostnaden för att genomföra in- eller utpasseringskontroller av två procent av de anmälda provdeltagarna uppgår till ca 200 000 kronor per provtillfälle. I detta belopp ingår, som tidigare sagts, inte framkörningskostnader och liknande. Per kontrollerad provdeltagare blir det ca 149 kronor och per det totala antalet provdeltagare knappt 3 kronor.

8.2.3 Total kostnad per provdeltagare

Den sammanlagda kostnaden för de åtgärder som redovisats ovan uppgår till ca 2 734 000 kronor per provtillfälle. Denna kostnad är beräknad utifrån antalet anmälda till provet som genomförs våren 2019. Utslaget per provdeltagare blir kostnaden knappt 41 kronor. Se tabell nedan för hur den föreslagna avgiftshöjningen fördelas på de föreslagna åtgärderna.

⁷ Kostnadsuppgifterna kommer från Sensec som levererar säkerhetslösningar och produkter till ett stort antal myndigheter m.m.

Tabell 8.1 Föreslagna åtgärders del av avgiftshöjningen

Åtgärd	Kostnad	Del av avgiftshöjning
Radiovågsdetektion	2 534 000 kronor	38 kronor
In- eller utpasseringskontroller	200 000 kronor	3 kronor
Totalt resursbehov	2 734 000 kronor	41 kronor
Övriga åtgärder för att motverka fusk		9 kronor
Total avgiftshöjning		50 kronor

8.3 Fördelning av resurser

Utredningens bedömning: De universitet och högskolor som genomför högskoleprovet bör tilldelas 35 kronor av den föreslagna avgiftshöjningen. Dessa medel avser kostnader för personal och inköp av utrustning för att kunna genomföra kontroll med radiovågsdetektorer.

Universitets- och högskolerådet bör tilldelas 15 kronor av den föreslagna avgiftshöjningen. Dessa medel avser samordnande uppgifter i fråga om kontroll med radiovågsdetektor och samtliga uppgifter i fråga om in- och utpasseringskontroller med kroppsvisitation. Dessa medel avser också övriga åtgärder för att motverka fusk vid högskoleprovet.

Avgiften för högskoleprovet fördelas i dag mellan UHR och de universitet och högskolor som genomför provet. Fördelningen styrs av regeringen genom regleringsbrev till de berörda myndigheterna. På motsvarande sätt bör den avgiftshöjning som vi föreslår fördelas utifrån den kostnad som vi i det föregående har beräknat för de olika kontrollerna. Vi anser också att grunderna för fördelningen av avgiftshöjningen bör framgå i regleringsbrev i form av ett slags öronmärkning för att säkerställa att kontrollerna genomförs i önskad omfattning. Detta är alltså befogat, men vi är medvetna om att det innebär ett avsteg från nuvarande princip där det endast framgår vilken summa och del av den totala avgiften som ska tillfalla lärosätena respektive UHR.

Enligt våra förslag i avsnitt 7.3.2 och 7.4.3 ska de universitet och högskolor som genomför högskoleprovet ansvara för genomförandet av kontroller med radiovågsdetektor. Det övriga ansvaret för kontrollerna, dvs. samordning av kontroll med radiovågsdetektor, liksom samtliga uppgifter i fråga om in- och utpasseringskontroller med kroppsvisitation, ska ligga på UHR.

Lärosätena bör alltså tilldelas den del av avgiftshöjningen som motsvarar kostnaden för personal och inköp av utrustning för kontroll med radiovågsdetektor. Den beräknade kostanden för detta uppgår till totalt 2 313 000 kronor per provtillfälle, vilket motsvarar knappt 35 kronor av den föreslagna avgiftshöjningen. Övriga beräknade kostnader för kontroll med radiovågsdetektor, nämligen samordning av upphandling och utbildning uppgår till 221 000 kronor eller drygt 3 kronor av avgiftshöjningen. Dessa bör fördelas till UHR liksom samtliga kostnader som avser in- och utpasseringskontroller, dvs. 200 000 kronor eller knappt 3 kronor av avgiftshöjningen. Den del av avgiftshöjningen som inte motsvarar någon beräknad kostnad bör tilldelas UHR för de merkostnader som inte är inräknade här såsom t.ex. framtagande av riktlinjer och föreskrifter för verksamheten och utvecklingsarbete, framkörningskostnader m.m. samt för övriga insatser i syfte att motverka fusk vid högskoleprovet.

De lärosäten som genomför högskoleprovet bör alltså tilldelas 35 kronor av den föreslagna avgiftshöjningen och UHR bör tilldelas 15 kronor av avgiftshöjningen.

8.4 Reservationer och osäkerhetsfaktorer

Beräkningarna i detta avsnitt bygger till viss del på uppskattningar som med nödvändighet innebär en viss osäkerhet. Även om vi har försökt att göra så precisa uppskattningar som möjligt finns det alltså faktorer som kan påverka kostnaderna för de åtgärder som vi föreslår.

För det första har vi utgått ifrån att den utrustning som ska användas för att detektera radiovågor kommer att ligga i ungefär samma prisklass som den vi själva har gjort vissa begränsade tester med. Om ansvariga myndigheter beslutar sig för att köpa in betydligt dyrare utrustning får detta stora konsekvenser för de totala kostnaderna. Givet att avgiften för provet inte höjs ytterligare blir följden av detta

att kontrollerna kan genomföras i mindre omfattning än vi har räknat med.

För det andra bygger beräkningarna om kostnader för in- och utpasseringskontroll med kroppsvisitation på att sådana kontroller görs på högst två procent av provdeltagarna. Vi har ansett att detta är en rimlig andel inledningsvis, men vi anser också att kontrollernas omfattning ska kunna justeras om det finns skäl för detta. Om regeringen i ett senare skede väljer att låta kontrollerna omfatta tio procent av provdeltagarna femdubblas kostnaderna för denna åtgärd och uppgår i så fall till ca 1 000 000 kronor i stället för 200 000 kronor som våra beräkningar bygger på. Följden av detta blir att ytterligare medel måste skjutas till eller att omfattningen på kontrollerna med radiovågsdetektor måste minskas. Detta kan i sin tur få till följd att fördelningen av provavgiften mellan UHR och de lärosäten som genomför högskoleprovet måste ses över.

9 Sekretess m.m. till skydd för kontrollerna vid högskoleprovet

Enligt kommittédirektiven ska vi ta ställning till om uppgifter i Universitets- och högskolerådets (UHR) beslut om på vilka platser kroppsvisitation ska utföras ska kunna omfattas av sekretess, för att dessa platser inte ska bli kända i förväg. Den frågan behandlas i avsnitt 9.1. I det avsnittet behandlar vi dock frågan i ett bredare perspektiv, nämligen om det bör införas sekretess till skydd för båda slagen av kontroller vi föreslår och inte bara i fråga om uppgifter om var kontroller ska ske utan även sekretesskydd för kontrollverksamheten som sådan. Eftersom uppgifter om bl.a. var kontroller ska utföras kan behöva överföras även till aktörer som inte är myndigheter uppkommer även fråga om det finns behov av en reglerad tystnadsplikt för personer i enskild verksamhet. Den frågan behandlas i avsnitt 9.2.

9.1 Sekretess till skydd för kontrollerna vid högskoleprovet

9.1.1 En sekretessreglering till skydd för uppgift som förekommer i verksamheten med kontroller vid högskoleprovet bör införas

Utredningens bedömning: Det bör införas en bestämmelse om sekretess till skydd för uppgift om var sådan kontroll som avses i lagen om kontroll vid högskoleprovet avses ske. En sekretessreglering bör dock kunna omfatta även andra slags uppgifter som förekommer i kontrollverksamheten.

Sekretessbehovet

Vi föreslår att det ska vara möjligt att utföra dels kontroll med radiovågsdetektor, dels in- eller utpasseringskontroll med kroppsvisitation. Kontrollernas ändamål är att motverka fusk vid högskoleprovet på sätt som i förlängningen är generellt avskräckande. Som framgår av avsnitt 7.3.2 föreslår vi att de universitet och högskolor som genomför högskoleprovet ska besluta om och ansvara för genomförandet av undersökningen med radiovågsdetektor, samt att UHR ska ges vissa samordnande uppgifter i detta sammanhang. Enligt vårt förslag ska UHR besluta om och ansvara för genomförandet av in- eller utpasseringskontroller med kroppsvisitation (se avsnitt 7.4.3). Vi föreslår också att den personal som genomför in- eller utpasseringskontroller ska vara ordningsvakter (se avsnitt 7.4.4).

Genomförandet av kontrollerna kommer att kräva en hel del planeringsarbete och samordning mellan inblandade aktörer. Handlingar som utarbetas hos de ansvariga myndigheterna vid planering inför kontroll enligt den föreslagna lagen kan komma att innehålla uppgifter som röjer var kontrollerna kommer att utföras. Detta gäller inte bara beslut om var kontrollerna ska utföras, utan även annan skriftlig dokumentation som kan krävas för att förbereda genomförandet av kontrollerna. Det kan t.ex. röra sig om skriftlig information eller dokumentation som utväxlas mellan UHR och de lärosäten som genomför provet, eller mellan UHR och de vaktbolag som anlitas för att utföra kontrollerna med kroppsvisitation. Ett annat exempel är de instruktioner som kan behöva ges till de personer som ska utföra kontroll med radiovågsdetektor i provlokalerna. I vissa fall kommer dessa uppgifter förekomma i allmänna handlingar. Frågan är om sådana uppgifter som, direkt eller indirekt, kan avslöja var eller när kontrollerna ska utföras ska omfattas av sekretess.

Syftet med den föreslagna radiovågsdetektionen är att göra det möjligt att identifiera om det pågår radiokommunikation till eller från en provdeltagare under pågående högskoleprov. Risken att bli upptäckt ska i förlängningen leda till att provdeltagare avhåller sig från att använda sig av elektroniska hjälpmedel vid fusk på högskoleprovet. Radiovågsdetektion kommer att kunna utföras i de flesta provlokaler, se bl.a. avsnitt 8.2. Visst urval av lokaler kommer ändå att behöva göras, särskilt i ett inledningsskede, innan kontrollverksamheten har fått full kapacitet och omfattning. Vidare krävs planering

avseende vid vilken tidpunkt kontrollerna ska utföras i de olika lokalerna, för att personal och utrustning ska kunna utnyttjas på bästa sätt. Det kan antas att den avhållande effekten med kontrollerna avtar, om det i förväg går att ta reda på var och vid vilken tidpunkt kontroll med radiovågsdetektor kommer att utföras.

In- eller utpasseringskontroll med kroppsvisitation kommer enligt vårt förslag att utföras vid en viss mindre andel provlokaler och avse anmälda provdeltagare som placerats i de utvalda lokalerna. Vi bedömer att inpasseringskontroller kommer att ha avskräckande effekt på de ställen där de utförs, eftersom det kan antas att färre provdeltagare kommer att försöka ta med sig elektroniska hjälpmedel som kan användas vid fusk på provet in i provlokalen. När det gäller utpasseringskontroller kan de, enligt vår bedömning, antas ha en generellt avskräckande effekt, eftersom risken för att avslöjas i en utpasseringskontroll kan antas avhålla provdeltagare från att använda sig av elektroniska hjälpmedel vid fusk på provet. Detta antagande gäller naturligtvis endast under förutsättning att det inte går att förutse var utpasseringskontrollerna kommer att utföras.

Anmälan till högskoleprovet sker i dag på UHR:s webbplats studera.nu. Provdeltagaren ska vid anmälan ange vid vilken provort han eller hon önskar att utföra provet. Efter att anmälningsavgiften är betald finns det vissa möjligheter att byta provort. Det är det lärosäte som anordnar provet som bestämmer i vilken lokal på provorten som provdeltagaren ska skriva provet. Om det blir känt i förväg var kontrollerna kommer att utföras är det alltså möjligt för den som planerar att fuska att anmäla sig till de orter där kontroll inte kommer att ske. Vidare är det möjligt t.ex. för s.k. fuskligor att planera sin verksamhet utefter var kontrollerna ska utföras och avstyra planerat fusk om det inte är möjligt för en provdeltagare att byta lokal eller annars ge dem särskilda instruktioner. Det är alltså uppenbart att syftet med kontrollerna kommer att förfelas om det är känt i förväg i vilka lokaler och vid vilken tidpunkt kontrollerna kommer att utföras. Mot denna bakgrund anser vi att det finns starka skäl att tystnadsplikt och handlingssekretess ska gälla för uppgift som kan röja var och när kontroll enligt den föreslagna lagen ska utföras.

Det är vidare vår uppfattning att det kan finnas ytterligare uppgifter i myndigheternas planering och förberedelsearbete som kan behöva ett skydd. För att ta ett exempel lär UHR eller lärosätena behöva kartlägga och analysera de specifika platsförhållandena i de

olika provlokaler när radiovågsdetektionen planeras. Ett annat exempel är uppgifter som förekommer i analyser och utvecklingsarbete avseende funktionalitet och effektivitet i metalldetektorer eller radiovågsdetektorer i förhållande till tänkbar elektronisk fuskutrustning och som tas fram över tid och i ett generellt syfte. Nämnda exempel avser uppgifter som i sig inte röjer i vilka provlokaler framtida kontroller avses ske utan kan ibland tvärt om vara uppgifter som baserar sig på redan genomförda kontroller. Om även sådana uppgifter är offentliga och möjliga att begära ut för den som planerar en kommersiell fuskverksamhet, finns risk att det kan göras en så pass detaljerad kartläggning av myndigheternas kontrollverksamhet enligt den nya lagen, att den för provdeltagarna relativt ingripande kontrollverksamheten i sig motverkas. Med en fri insyn kan en fuskliga nämligen förmodas få större möjligheter att lägga sig ”steget före” genom att anpassa arbetssätt och utrustning m.m. Det är därför angeläget att även viss övergripande information i kontrollverksamheten kan skyddas från att bli offentlig även om den förekommer i handlingar som är allmänna.

Är uppgifter som röjer var kontroller ska utföras offentliga?

När en ny sekretessbestämmelse är under övervägande måste alltid först bedömas om det skydd för uppgifter man vill åstadkomma inte redan kan anses falla under en befintlig sekretessreglering som kan tillämpas och som redan är ändamålsenligt utformad.

Bestämmelser om sekretess till skydd för enskild inom utbildningsverksamhet m.m. finns i 23 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Ingen av dessa kan tillämpas för att skydda myndigheternas verksamhet för kontroll i samband med högskoleprovet.

Sekretess till skydd för myndigheters verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn finns i 17 kap. OSL. Enligt 1 § gäller sekretess för uppgift om planläggning eller andra förberedelser för sådan inspektion, revision eller annan granskning som en myndighet ska göra, om det kan antas att syftet med granskningsverksamheten motverkas om uppgiften röjs. Paragrafen är tillämplig inom statliga myndigheters revisionsverksamhet, t.ex. hos Skatteverket och Riksrevisionen, samt kommunal revisionsverksamhet. Bestämmelsen gäller också vid inspektion av andra myndigheter och enskilda som statliga

och kommunala myndigheter bedriver. De kontroller vi föreslår genom den nya lagen kan inte sägas utgöra inspektion, revision eller granskning på det sätt som avses i 17 kap. 1 § OSL. Den bestämmelsen är alltså inte tillämplig för uppgifter av ovan nämnt slag.

Enligt 17 kap. 4 § OSL gäller sekretess för uppgift som ingår i eller utgör underlag för bl.a. kunskapsprov under en myndighets överinseende, om det kan antas att syftet med provet motverkas om uppgiften röjs. Det är den bestämmelsen som ger sekretesskydd för frågorna i högskoleprovet och det underlag som tas fram i arbetet med att konstruera provet. Inte heller den bestämmelsen kan tillämpas för att skydda uppgifter om var kontroller av provdeltagare vid högskoleprovet ska ske eller skyddsvärda uppgifter om kontrollverksamheten i stort.

Syftet med kontrollerna enligt den föreslagna lagen är att motverka fusk vid högskoleprovet. Att fuska är inte brottsligt i sig, däremot att efter användning av ett otillåtet hjälpmedel på provet underteckna en försäkran på provsvarsblanketten om att man inte använt sådant hjälpmedel. De kontroller som vi föreslår är alltså inte direkt avsedda att förebygga eller uppdaga brott på det sätt som avses i bestämmelserna i 18 kap. OSL. Vidare biträder inte UHR och lärosätena de brottsutredande myndigheterna på det sätt som åsyftas i 3 § i det kapitlet. Inte heller i övrigt finns någon sekretessbestämmelse i 18 kap. OSL som kan tillämpas på uppgift om var kontroll vid högskoleprovet ska utföras.

Sammanfattningsvis gör vi bedömningen att det inte finns någon tillämplig sekretessbestämmelse för uppgift som kan röja var kontroll enligt den föreslagna lagen om kontroll vid högskoleprovet ska utföras eller andra skyddsvärda uppgifter om kontrollverksamheten.

Finns det en tillämplig sekretessgrund?

I 2 kap. 2 § första stycket tryckfrihetsförordningen, TF, anges uttömmande vilka intressen som alls får skyddas genom att allmänna handlingar hålls hemliga, de s.k. sekretessgrunderna (se avsnitt 4.11.1). Den sekretessgrund som skulle kunna diskuteras för att åstadkomma ett sådant sekretesskydd som är aktuellt i detta sammanhang är den som anges i punkten 3, som medger begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar om det krävs med hänsyn till skyddet för

myndigheters verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn. Sådana bestämmelser är samlade i 17 kap. OSL. Vi har ovan kortfattat redovisat för bestämmelserna i 17 kap. 1 och 4 §§ OSL.

Syftet med att införa sekretess för uppgifter som kan röja var kontroll med radiovågsdetektor och in- eller utpasseringskontroll ska utföras och andra uppgifter om kontrollverksamheten är att säkerställa att kontrollerna blir effektiva och meningsfulla. Målet är att skydda myndigheternas verksamhet för kontroll vid högskoleprovet. En ny sekretessbestämmelse till skydd för kontrollverksamheten som sådan är alltså tillåten genom sekretessgrunden i 2 kap. 2 § första stycket 3 TF.

Insynsintresset

Offentlighetsprincipen är en grundläggande princip i den svenska rättsordningen. Den innebär att allmänheten har rätt till insyn i och tillgång till information om samhällsorganens verksamhet. De huvudsakliga ändamålen med offentlighetsprincipen är att garantera rätts-säkerheten, effektiviteten i förvaltningen och effektiviteten i folkstyret. Syftet är också att främja allmänhetens förtroende för myndigheterna.

Offentlighetsprincipen kommer till uttryck på flera sätt i gällande rätt, bland annat genom rätten att ta del av allmänna handlingar. Syftet med denna rätt är, som det anges i 2 kap. 1 § TF, att främja ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande. Tillgången till allmänna handlingar ska underlätta en fri åsiktsbildning, en fri och på fakta grundad debatt i skilda samhällsfrågor och medborgerlig kontroll av den offentliga maktutövningen.

När fråga uppkommer om att införa en ny sekretessbestämmelse måste det alltid göras en noggrann avvägning mellan behovet av sekretess och intresset av att insynen i en offentlig verksamhet inte begränsas. Frågan är hur stort allmänintresset av insyn är när det gäller uppgift om var kontroll med radiovågsdetektor och in- eller utpasseringskontroll med kroppsvisitation ska utföras eller andra uppgifter som gäller planering m.m. av kontrollverksamheten i stort.

Det finns ett allmänintresse i att kunna granska myndigheternas arbete och åtgärder för att motverka fusk på högskoleprovet. Medierna och enskilda bör ha möjlighet att granska denna verksamhet, både med hänsyn till att det allmännas resurser bör användas på ett lämpligt och effektivt sätt och ur ett rättssäkerhetsperspektiv, för att garantera att kontrollerna utförs på ett korrekt sätt. Om uppgift om t.ex. var kontrollerna kommer att utföras omfattas av sekretess kommer det inte vara möjligt, eller i vart fall kommer det att bli svårare, för exempelvis en journalist att närvara vid och rapportera om förhållandena vid en in- eller utpasseringskontroll vid högskoleprovet. En sådan sekretessbestämmelse kommer således innebära en inskränkning i ett befogat insynsintresse.

Vidare kan enskilda ha ett intresse av att kunna få information om kontrollerna, framför allt uppgifter som ligger till grund för eller som har betydelse för beslut som rör honom eller henne. Exempelvis kan en provdeltagare som genom kontroll med radiovågsdetektor påträffats med pågående radiokommunikation, och som en konsekvens därav efter beslut av UHR inte får något resultat på ett provpass, ha intresse av att få information om vilken typ av radiovågsdetektor som användes vid den aktuella kontrollen och om den kalibrerats inför användningen. Detta för att kunna kontrollera att de uppgifter som ligger till grund för beslutet om uteblivet provresultat är tillförlitliga och korrekta. Enskilda, särskilt provdeltagare, kan således ha ett från rättssäkerhetsperspektiv befogat intresse av att kunna ta del av uppgifter om genomförandet av kontrollerna och den utrustning som används vid kontrollerna.

Intresseavvägning

Som vi utvecklat ovan riskerar kontrollerna med radiovågsdetektor, och framför allt in- och utpasseringskontroller med kroppsvisitation, att bli meningslösa om det går att i förväg ta reda på i vilka lokaler eller när kontrollerna kommer att utföras. Effektiviteten i kontrollverksamheten bygger på att just detta är oförutsebart för provdeltagare och andra utomstående, samtidigt som det är avskräckande i sig att dessa vet att kontroller kan komma att ske var som helst. Vidare kan kontrollernas effektivitet ibland äventyras om detaljerad information om kontrollverksamheten i stort blir känd. Vår bedömning är

alltså att det finns ett påfallande starkt behov av sekretess för att skydda kontrollverksamheten.

När det gäller insynsintresset menar vi att det för mediernas nyhetsrapportering och allmänhetens insyn i myndigheternas arbete mot fusket inte är avgörande med obegränsad tillgång till uppgift om var kontrollerna kommer att utföras eller närmare uppgifter av generell betydelse för kontrollverksamheten vars spridning riskerar att motverka kontrollernas effektivitet. Granskning av myndigheternas verksamhet kommer att kunna ske på ett tillfredsställande sätt menar vi, även om möjligheten att i förväg ta del av uppgift om var kontroller enligt den föreslagna lagen begränsas eller om andra slags uppgifter av mer generell karaktär, som är av betydelse för kontrollverksamhetens effektivitet över tid, inte är offentliga. När det gäller granskningen av om myndigheternas hantering är rättssäker torde, som utgångspunkt, insynen kunna göras så pass vid att allmänheten kan kontrollera den tillfredsställande. Vid granskning av enskilda ärenden torde t.ex. som utgångspunkt ett utlämnande av enstaka uppgifter som har betydelse i ett enskilt ärende, t.ex. uppgift om vilken modell på utrustningen som använts vid en viss kontroll eller hur en viss detektor fungerar och vilka resultat som uppmäts, inte kunna anses motverka syftet med kontrollerna eller skada den framtida kontrollverksamhet på det sätt som åsyftas med det föreslagna sekretessskyddet.

När det gäller enskilda provdeltagares intresse av att kunna ta del av uppgifter som är av betydelse i ett ärende som rör honom eller henne bör, menar vi, en sekretessbestämmelse till skydd framtida kontrollverksamhet inte utgöra något hinder för utlämnande av relevant information för provdeltagaren som part. I avsnitt 4.11.9 och 10.3.4 redogörs för rätten till partsinsyn och sekretess. Det som sägs där är i allt väsentligt relevant även för en provdeltagare som blir part i ett ärende i förhållande till sekretess till skydd för kontrollverksamheten.

Vid en avvägning bedömer vi att myndigheternas möjlighet att utföra ett effektivt och ändamålsenligt arbete för att motverka fusk på högskoleprovet under alla förhållanden väger tyngre än allmänhetens intresse av att få tillgång till uppgift om var kontrollerna ska utföras och generella uppgifter om kontrollverksamheten. I denna bedömning bör beaktas att en sekretessbestämmelse till skydd för kontrollverksamheten kommer att förbättra myndigheternas arbete

mot det kommersialiserade fusket, och att det bör ligga i allmänhetens intresse att syftet med kontrollerna inte undergrävs. Starka skäl talar därför för att det införs en sekretessreglering till skydd för uppgift som kan röja såväl var och när kontroller med radiovågsdetektor och in- eller utpasseringskontroll med kroppsvisitation ska utföras som andra slags uppgifter av betydelse för planering och förberedelse av kontrollverksamheten i ett längre perspektiv.

9.1.2 Utformningen av en sekretessbestämmelse

Utredningens förslag: Sekretess ska gälla för uppgift som hänför sig till planering eller andra förberedelser för sådan kontroll som avses i lagen (0000:00) om kontroll vid högskoleprovet, om det kan antas att syftet med kontrollen motverkas eller den framtida kontrollverksamheten skadas om uppgiften röjs. Sekretessen för uppgifter i allmänna handlingar tidsbegränsas att gälla i högst 20 år.

En sekretessbestämmelse ska utformas så att handlingsoffentligheten inte begränsas mer än vad som är nödvändigt för att uppfylla syftet med bestämmelsen. Bestämmelsens tillämpningsområde avgörs av formuleringen av föremålet för sekretessen samt sekretessens räckvidd och styrka.

Sekretessregleringens föremål och räckvidd

Enligt kommittédirektiven ska vi ta ställning till om uppgift 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. Det är tydligt att sådana uppgifter bör skyddas av sekretess för att meningen med kontrollerna inte ska gå om intet. Det finns emellertid, utöver uppgifter i beslut, även andra uppgifter som inblandade tjänstemän kan känna till eller som kan förekomma i allmänna handlingar och som kan röja var kontrollerna ska utföras. Det kan t.ex. röra sig om skriftlig kommunikation mellan UHR och de lärosäten som utför högskoleprovet som rör praktiska frågor om själva genomförandet av kontrollerna och samordning av åtgärderna. Var och när kontrollerna ska utföras kan också framgå indirekt av exempelvis

information till den personal som ska utföra kontrollerna eller instruktioner avseende den utrustning som ska användas för kontrollerna och vart den ska fraktas. Sekretess bör gälla för samtliga sådana uppgifter som direkt eller indirekt kan röja var kontroller enligt den föreslagna lagen ska utföras. Som vi utvecklat ovan kan det ibland också finnas andra uppgifter som kan behöva skyddas från insyn, dvs. som inte ens indirekt röjer var eller när kontroller ska ske men som vars hemlighållande är av betydelse för kommande kontrollers effektivitet. Vi föreslår att alla dessa slags uppgifter ska sekretessregleras i den nya bestämmelsen.

Eftersom det knappast går att förutse vad för slags uppgifter som i framtida enskilda fall behöver skyddas, kan sekretessens föremål inte närmare beskrivas i bestämmelsen såsom en viss uppgiftskategori. I stället menar vi att en avgränsning av sekretessens föremål kan åstadkommas genom en lydelse som liknar den i 17 kap. 1 § OSL, nämligen att föremålet för sekretessen ringas in med att uppgiften ska gälla planering eller andra förberedelser för kontroller enligt den nya lagen.

När det gäller frågan om sekretessregleringens räckvidd, bör den givetvis gälla hos lärosätena och UHR alldeles oberoende av om uppgifterna närmast rör radiovågsdetektion som lärosätena har ett huvudansvar för eller in- och utpasseringskontroller som UHR har huvudansvaret för. Som framgått tidigare kommer kontrollverksamheten av båda slagen att kräva samarbete i olika avseenden mellan inblandade myndigheter.

Behov kan emellertid uppstå av att lämna uppgift om var kontrollerna ska utföras till andra myndigheter, t.ex. en kommunal skolmyndighet som hyr ut provlokaler. Vilka myndigheter det kan röra sig om är svårt att förutse i detta läge. Det kan dock antas att behovet av sekretesskydd kommer att vara lika stort oavsett i vilken myndighets verksamhet uppgiften förekommer. En sekretessbestämmelse till skydd för kontrollverksamheten vid högskoleprovet enligt den föreslagna lagen bör därför gälla oavsett hos vilken myndighet den förekommer, dvs. för hela den offentliga förvaltningen. Detta kan åstadkommas genom uttrycket att den skyddade uppgiften *hänför sig till* planering eller annan förberedelse av kontrollverksamheten. Sekretessregleringen gäller därmed även hos en mottagande myndighet.

Sekretessens styrka

Nästa fråga vi har att ta ställning till är vilken styrka sekretessen bör ha. Huvudregeln när en ny sekretessregel ska utformas är att det inte ska gälla mer sekretess än vad som är nödvändigt för att skydda de intressen som har föranlett bestämmelsen. Detta regleras vanligtvis genom ett skaderekvisit (se avsnitt 4.11.2 angående innebörden av skaderekvisit).¹

Som ovan anförts kan det antas att syftet med kontrollerna kommer att motverkas om det är möjligt att i förväg ta reda på var och när de ska genomföras. Den avsedda avskräckande effekten med kontrollerna riskerar i sådana fall att gå förlorad. Detta talar för att ett omvänt skaderekvisit, vilket innebär en presumtion för att uppgifterna omfattas av sekretess. När det gäller andra slags uppgifter av mer generell betydelse för den fortsatta kontrollverksamheten även i tiden efter inplanerade kontroller, framstår dock en presumtion för sekretess som alltför långtgående. Sådana uppgifter bör kunna omfattas av en presumtion för offentlighet, men kunna hållas hemliga utifrån en bedömning gentemot ett rakt skaderekvisit.

En ytterligare omständighet som bör beaktas i sammanhanget är syftet med sekretessbestämmelsen, nämligen att skydda myndigheternas verksamhet för kontroll i samband med högskoleprovet. Det rör sig således om sekretess till skydd för det allmännas verksamhet. De uppgifter som ska skyddas är inte sådana som enskilda har lämnat till myndigheterna i förtroende. Även detta talar för att bestämmelsen bör förse med ett rakt skaderekvisit. För en sådan bedömning talar vidare den omständighet att myndigheternas genomförande av de föreslagna kontrollerna utgör en form av myndighetsutövning.

Mot bakgrund av det sagda föreslår vi att sekretessregleringen ska gälla med ett rakt skaderekvisit, med innebörd att sekretess gäller bara om det kan antas att syftet med en kontroll motverkas om en uppgift röjs (jfr 17 kap. 1 § OSL). En uppgift som kan röja var en kontroll ska utföras får med ett sådant rekvisit inte lämnas ut så snart det kan antas att meningen med kontrollen går förlorad om uppgiften röjs. Med denna formulering kan det nämligen antas att de flesta utlämnandeprövningar kommer att resultera i bedömningen att syftet med kontrollerna motverkas om uppgiften om var de ska företas blir allmänt känd.

¹ Prop. 1979/80:2 Del A s. 78 f.

Det får dock anses tveksamt om en uppgift eller uppgifter av mer generell betydelse för den kommande kontrollverksamheten i stort skulle få ett tillfredsställande skydd av ett skaderekvisit som tar sikte bara på att en eller flera kontroller motverkas. Därför bör det i skaderekvisitet uttryckligen tilläggas att även skada för framtida kontrollverksamhet omfattas (jfr 18 kap. 1 § OSL).

Sekretesstiden

Syftet med den föreslagna sekretessreglingen är att förhindra dels att fuskverksamheten förläggs till de lokaler där det inte kommer att genomföras några kontroller, dels att kontrollverksamhetens metoder och liknande kan kartläggas på sätt som får negativ inverkan på verksamhetens effektivitet. För många uppgifter, t.ex. om var och vilka slags kontroller som ska ske vid instundande högskoleprov gäller sekretessen dock i huvudsak tiden innan provet genomförts, dvs. så länge det kan antas att syftet med kontrollerna riskerar att förfelas om det kommer ut var kontrollerna avseende just det provet ska utföras. Så snart provet har genomförts saknas grund för sekretess och uppgifterna om var kontrollerna utfördes blir offentliga. För andra uppgifter av mer generell betydelse för den framtida kontrollverksamheten kommer dock sekretesskyddet behöva bestå under en längre tid.

I de flesta sekretessbestämmelser till skydd för allmän verksamhet gäller en bortre tidsgräns på 40 år för hur länge sekretess för en uppgift i en allmän handling kan tillämpas. Även kortare tidsgränser förekommer. På grund av skaderekvisitets utformning i den föreslagna bestämmelsen har vi svårt att förutse vilka slags uppgifter i den aktuella kontrollverksamheten som skulle kunna bedömas vara sekretessbelagda i tiotals år. Vi kan dock inte utesluta att det finns ett tämligen långvarigt behov av sekretesskydd för enstaka uppgifter, dock knappast längre en några tiotals år. Vi föreslår därför att en tidsgräns på 20 år ska gälla i den nya sekretessbestämmelsen.

Placeringen av sekretessbestämmelsen

Sekretessen i den föreslagna bestämmelsen omfattar uppgift som hänför sig till planering eller andra förberedelser för kontroll med radiovågsdetektor eller in- eller utpasseringskontroll med kroppsvisitation vid högskoleprovet. Bestämmelsen bör därför lämpligen införas i kap. 17 OSL, som innehåller bestämmelser om sekretess till skydd för myndigheters verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn. Enligt vår mening framstår det som mest naturligt att bestämmelsen placeras i anslutning till bestämmelsen om provsekretess, dvs. som en ny 4 a-paragraf i 17 kap. OSL. En konsekvens av detta blir dock att nuvarande 4 a–4 c §§ får ges nya numreringsringar.

9.1.3 Sekretessbrytande bestämmelse

Utredningens bedömning: Det finns inget behov av någon ny sekretessbrytande bestämmelse.

Vi har i avsnitt 4.11.5 redogjort översiktligt för att sekretess gäller även mellan myndigheter och innebörden av sekretessbrytande bestämmelser.

Den sekretessbestämmelse vi föreslår hindrar givetvis inte UHR och lärosätena att utbyta uppgifter om var kontroller ska ske med varandra eller med upphandlade vaktbolag eftersom syftet med kontrollerna knappast motverkas av utbytet. Det följer alltså redan av skaderekvisitets utformning att sekretess inte gäller för den situationen. Om ett utlämnande måhända måste ske till någon annan aktör, t.ex. i samband med att man gör förfrågningar till en utbildningsförvaltning i en kommun som man hyr provlokal av, hindrar sekretessen inte detta, förutsatt att utlämnandet bedöms nödvändigt för den egna verksamheten i det enskilda fallet (10 kap. 2 § OSL).

Vi gör bedömningen att det knappast kommer att bli aktuellt att lämna ut uppgifter om var kontroller avses ske eller annan skyddsvärd information i andra situationer. Om så ändå blir fallet och ett utlämnande till en annan myndighet anses behövlig (men inte nödvändig för den egna verksamheten) är det vår bedömning att UHR och lärosätena i de allra flesta fall kommer att kunna lämna ut upp-

gifter med stöd av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. Enligt bestämmelsen får en sekretessbelagd uppgift lämnas till en annan myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. I sammanhanget kan påpekas att den föreslagna sekretessbestämmelsen är utformad så att den kan tillämpas inom hela den offentliga verksamheten, vilket innebär att uppgifterna kommer att skyddas av sekretess även hos den mottagande myndigheten.

Något behov av ytterligare sekretessgenombrott har vi inte kunnat identifiera.

9.1.4 Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter

Utredningens bedömning: Den tystnadsplikt som följer av den nya bestämmelsen ska inte ha företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.

Av 1 kap. 1, 2 och 7 §§ TF och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen, YGL, framgår att var och en har rätt att meddela och offentliggöra uppgifter i vilket ämne som helst i tryckt eller därmed jämställd skrift eller i radioprogram, film, tekniska upptagningar eller därmed jämställt medium. Denna rätt att meddela och offentliggöra uppgifter kan begränsas genom bestämmelser om sekretess. Med sekretess avses både förbud att röja en uppgift muntligen (tystnadsplikt) och genom utlämnande av en allmän handling (handlingssekretess).²

Huvudregeln är att rätten att meddela och offentliggöra uppgifter enligt TF och YGL har företräde framför tystnadsplikten. Vissa undantag från denna huvudregel, dvs. situationer där tystnadsplikten har företräde, regleras direkt i TF och YGL. Av 7 kap. 20 § första stycket 2 och 22 § första stycket 3 och andra stycket TF och 5 kap. 1 § och 4 § första stycket 3 och andra stycket YGL framgår vidare att det inte är tillåtet att med stöd av rätten att meddela och offentliggöra uppgifter uppsåtligen åsidosätta en tystnadsplikt i de fall som anges i en särskild lag. Den särskilda lag som avses är offentlighets- och sekretesslagen. Särskilda bestämmelser om rätten att meddela

² 3 kap. 1 § OSL.

och offentliggöra uppgifter samt tystnadsplikt finns i 13 kap. OSL, i slutet av varje kapitel i lagens fjärde–sjätte avdelningar och lagens sjunde avdelning. I sammanhanget bör framhållas att rätten att meddela och offentliggöra uppgifter enligt TF och YGL aldrig har företräde framför handlingssekretessen (7 kap. 20 § 1 och 22 § första stycket 2 och andra stycket TF samt 5 kap. 1 § och 4 § första stycket 2 och andra stycket YGL).

Som framgår av det föregående föreslår vi att en ny sekretessbestämmelse till skydd för kontrollverksamheten vid högskoleprovet införs i 17 kap. OSL. Enligt förslaget ska bestämmelsen utformas med ett rakt skaderekvisit. Denna omständighet, samt att de aktuella uppgifterna är kopplade till myndighetsutövning, talar för att rätten att meddela och offentliggöra uppgifter bör ha företräde framför tystnadsplikten.³

Majoriteten av sekretessbestämmelserna i 17 kap. OSL har utformats med ett rakt skaderekvisit, och den tystnadsplikt som följer av dessa bestämmelser inskränker inte rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. De undantag härifrån som gäller avseende tystnadsplikt som följer av 17 kap. 7 § andra stycket och 7 a § andra stycket OSL är båda relaterade till EU-rätten, och avser internationellt informationsutbyte.⁴ Skaderekvisiten i bestämmelserna innebär att någon skadeprövning inte ska göras om uppgifter begärs ut och när bestämmelserna infördes ansågs det i båda fallen finnas anledning att utforma bestämmelserna så att tystnadsplikten har företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.⁵

Vi menar att det saknas skäl för en avvikande ordning i fråga om tystnadsplikt inom nu aktuell verksamhet än vad som gäller för övriga bestämmelser i 17 kap. OSL och som inte avser uppgifter som förekommer i internationellt uppgiftsutbyte. Den tystnadsplikt som följer av den föreslagna sekretessbestämmelsen bör alltså inte ha företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. Någon sådan begränsning föreslås därför inte.

³ Prop. 1979/80:2 Del A s. 111.

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/16/EG av den 23 april 2009 om hamnstatskontroll och Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/17/EG av den 23 april 2009 om ändring av direktiv 2002/59/EG om inrättande av ett övervaknings- och informationssystem för sjötrafik i gemenskapen och rådets direktiv 2011/16/EU av den 15 februari 2011 om administrativt samarbete i fråga om beskattning.

⁵ Prop. 2009/10:231 s. 38 och prop. 2012/13:4 s. 68.

9.2 Tystnadsplikt i enskilt bedriven verksamhet

Utredningens förslag: I den nya lagen om kontroll vid högskoleprovet tas det in en bestämmelse om att den som är eller har varit verksam i enskilt bedriven verksamhet som anlitas i kontrollverksamheten inte obehörigen får röja vad han eller hon har fått veta om planering eller andra förberedelser av kontrollerna.

I bestämmelsen införs en erinran om att bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) gäller för det allmännas verksamhet.

Inledning

För offentlig verksamhet gäller offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser om tystnadsplikt. För annan verksamhet än den offentliga finns ingen författningsreglerad tystnadsplikt, om en sådan inte särskilt föreskrivs.

Behov av en bestämmelse om tystnadsplikt

Vilka personer som blir bundna av sekretessen framgår av 2 kap. 1 § OSL. Av den bestämmelsen följer att en person som fått kännedom om en sekretessbelagd uppgift genom att för det allmännas räkning delta i en myndighets verksamhet på grund av anställning eller uppdrag hos myndigheten, på grund av tjänsteplikt, eller på annan liknande grund blir bunden av sekretessen. Enligt vår uppfattning innebär detta att inte bara myndigheternas ordinarie personal omfattas utan att även provledare, som anställs tillfälligt för att arbeta under högskoleprovet och som på förhand måste få veta förutsättningarna under provdagen, ska anses delta i myndighetens verksamhet på sätt som leder till tystnadsplikt enligt den nya sekretessbestämmelsen. Vad gäller icke-anställda som involveras i kontrollverksamheten kan betonas att gränsdragningen mellan vilka icke-anställda som blir bundna av sekretess till följd av 2 kap. 1 § OSL och de som inte blir det är svår. Särskilt svårbedömt är detta också i fråga om verksamhet som ännu inte finns. Med detta sagt gör vi dock följande bedömning.

I arbetet med att genomföra kontrollerna i samband med högskoleprovet kommer även privata aktörer att medverka på olika sätt. Vi föreslår exempelvis att in- eller utpasseringskontrollerna ska utföras av ordningsvakter (se avsnitt 7.4.4). En ordningsvakt är vanligtvis anställd av ett vaktbolag och anlitas av olika uppdragsgivare för längre eller kortare tid. Det innebär att enskilda kommer att vara delaktiga i arbetet med kontrollerna och kan komma att inför provtillfället få del av information som i vissa fall inte bör röjas. Visserligen kan de ordningsvakter som utför in- eller utpasseringskontroller sägas delta i UHR:s verksamhet när de väl är på plats under provdagen och blir därmed bundna av sekretessen i enlighet med 2 kap. 1 § OSL, se ovan. Att dessförinnan se på dem på detta sätt torde emellertid vara mindre naturligt när de har sin anställning hos t.ex. ett vaktbolag med vilket UHR träffat avtal. I kontakterna med ett sådant företag kan det vidare bli oundvikligt att också andra personalkategorier hos den privata aktören får kännedom om planerade kontrollplatser. Visserligen kan tystnadspliktsklausuler i UHR:s uppdragsavtal med ett företag med krav på tystnadspliktsåtagande från de anställda ge ett visst skydd. Sådan avtalad tystnadsplikt är dock av civilrättslig karaktär och ger inte ett tillfredsställande skydd enligt vår mening. En bestämmelse om tystnadsplikt för personal hos en enskild aktör som på beskrivet sätt får reda på känsliga uppgifter bör därför införas i den föreslagna lagen om kontroll vid högskoleprovet. Bestämmelsen bör motsvara den föreslagna sekretessbestämmelsen i OSL och omfatta uppgifter om planering och andra förberedelser av kontroller enligt den nya lagen.

Med tystnadsplikt avses i detta sammanhang både förbud att röja en uppgift muntligen eller genom att en handling med uppgiften i lämnas ut.

Information om var kontrollerna ska utföras kan förekomma i alla delar av och på alla nivåer inom en enskild aktör. Bestämmelsen bör därför inte begränsas till vissa kategorier befattningshavare, utan bör gälla allmänt för personer inom enskild verksamhet som kommer i kontakt med sådana uppgifter på grund av tjänsteleverans åt UHR eller lärosätena och som inte anses delta i myndigheterna på sätt som anges i 2 kap. 1 § OSL. I bestämmelsen bör erinras om att OSL tillämpas i offentlig verksamhet.

I praktiken kommer tystnadsplikten för en ordningsvakt i huvudsak att omfatta uppgifter som direkt eller indirekt kan röja var kontroll med in- eller utpasseringskontroll med kroppsvisitation vid högskoleprovet avses utföras. På en annan nivå inom t.ex. ett vaktbolag kan det dock troligen förekomma mer övergripande information som mottagits från UHR och som omfattas av tystnadsplikten.

Av bestämmelsen bör framgå att det endast är obehörigt röjande av en uppgift som är förbjudet. Som obehörigt röjande anses att röja uppgift om var en kontroll ska ske, om det motverkar syftet med kontrollen. Att t.ex. i efterhand berätta var en kontroll skett är alltså inte ett obehörigt röjande.

Den som uppsåtligen bryter mot en föreskriven tystnadsplikt kan dömas för brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § brottsbalken. Påföljden är böter eller fängelse i högst ett år. Den som begår gärningen av oaktsamhet kan dömas till böter. I ringa fall ska inte dömas till ansvar.

Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter

Den tystnadsplikt som vi föreslår ska alltså gälla för personer i enskild verksamhet. Syftet med tystnadsplikten är att skapa ett uppgiftsskydd som motsvarar det som kommer att gälla enligt den föreslagna sekretessbestämmelsen i OSL. När det gäller rätten att meddela och offentliggöra uppgifter gör vi avseende den föreslagna sekretessbestämmelsen bedömningen att tystnadsplikten inte ska ha företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter (se avsnitt 9.1.4). De skäl som där motiverar att tystnadsplikten inte ska ha företräde framför meddelarfriheten gör sig gällande även för den tystnadsplikt som föreslås gälla för enskilda i detta sammanhang. Vi föreslår därför inte någon begränsning av rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.

10 Sekretess för uppgift om tipsare

10.1 Inledning

Universitets- och högskolerådet (UHR) har i en rapport till Utbildningsdepartementet anfört att myndigheten och vissa provanordnare under senare år har fått flera tips om förekomsten av fusk på högskoleproven.¹ Dessa anmälningar är, enligt rapporten, inkomna till myndigheter och har status av allmänna handlingar. Det finns för närvarande inga bestämmelser om sekretess för uppgifter i anmälan om fusk på högskoleprovet.

Anmälningarna är, enligt rapporten, i regel anonyma, men det kan inte uteslutas att anmälarens identitet framgår. I en del fall har uppgiftslämnare angett att de vill vara anonyma. UHR har anfört att anmälningarna i många fall innehåller information som är värdefull i myndighetens arbete med att hindra eller minska fusk på högskoleprovet. Det är svårt att upptäcka och förhindra det organiserade fusk på högskoleprovet som sker med stöd av mobiltelefoner och annan avancerad kommunikationsteknik. Mot denna bakgrund är det enligt UHR nödvändigt att säkerställa allmänhetens fortsatta medverkan i arbetet med att stävja fusk. Ett sekretesskydd för uppgifter om uppgiftslämnarens identitet skulle, enligt UHR, minska risken för att personer som har relevant information att meddela avstår på grund av fara för att utsätta sig själva eller sina närstående för våld eller annat allvarligt men. UHR har vidare anfört att det skulle förbättra möjligheterna för myndigheterna och berörda lärosäten att analysera och värdera informationen i anmälningarna om uppgiftslämnare i större utsträckning väljer att vara kända för myndigheterna och är villiga att lämna kompletterande information.

¹ Fördjupat underlag avseende åtgärder för att förhindra fusk på högskoleprovet, rapport från Universitets- och högskolerådet 2017-02-07, dnr U2016/01925/UH, s. 16 f.

Vi har i uppdrag att ta ställning till om sekretess ska gälla för sådan uppgift i anmälan om fusk som kan leda till att den som har lämnat anmälan kan identifieras. Våra överväganden redovisas nedan efter en kortare beskrivning av hur UHR, universitet och högskolor i dagsläget hanterar information från tipsare.

10.2 Förekomst och hantering av tips om fusk vid högskoleprovet

10.2.1 Universitets- och högskolerådet

Som nämns i utredningens direktiv får UHR in tips, både muntligen och skriftligen, om fusk på högskoleprovet. Det vanligaste är att tipsen skickas via e-post, men det händer också att personer ringer in tips till myndigheten. I sådana fall brukar personen uppmanas att lämna tipset skriftligen i stället.

I de allra flesta fall rör tipsen en enskild person som tipsaren misstänker ha fuskat på provet. Det kan t.ex. röra sig om en tipsare i den utpekade personens närhet som menar att han eller hon har presterat orimligt bra på högskoleprovet i förhållande till hans eller hennes gymnasieresultat, eller någon som "har hört" att den utpekade personen har fuskat. Tipsaren kan t.ex. vara någon i den utpekade personens gymnasieklass eller kurs på högskolan. Tipsen är oftast ganska vaga och knapphändiga. Det händer att en lärare på högskolan misstänker att en student fuskat på högskoleprovet, eftersom studentens prestationer på utbildningen inte motsvarar det resultat som han eller hon har fått på högskoleprovet, och kontaktar UHR av den anledningen. Tips kan också komma in från nära släktingar och från den som har eller har haft en relation med den som tipset avser.

Sedan hösten 2015 har det kommit in tre tips till UHR som rört organiserad och kommersiell fuskverksamhet, s.k. "fuskligor". I ett av dessa fall fick myndigheten information om att den som lämnat tipset hade blivit utsatt för hot och lindrigt våld av medlemmarna i en av de fuskligor som tipset rörde.

Tipsen lämnas nästan uteslutande anonymt. I de fall tipsen skickas per e-post skickas de vanligtvis från en krypterad adress eller ett konto som upprättats enbart för att skicka tipset till myndigheten, så att avsändaren inte kan identifieras.

De tips som kommer in till UHR skriftligen diarieförs. I de fall tipsen meddelas per telefon gör den som tar emot meddelandet en tjänsteanteckning och diarieför den.

Det är avdelningen för analys, främjande och tillträdesfrågor på UHR som hanterar de tips som kommer in till myndigheten. När UHR fått ett tips om fusk på högskoleprovet vidtas vissa inledande utredningsåtgärder. Om tipset rör en utpekad person, undersöker myndigheten om personen förekommer i de anmärkningar som upprättas av provledarna vid provtillfället. Det kan t.ex. finnas en anmärkning om att en person har haft mobiltelefonen påslagen under provtiden eller att han eller hon har betett sig märkligt på något sätt. Ett tips om att någon har fuskat i kombination med en provledares anmärkning om personens agerande under provet kan leda till att UHR finner skäl att gå vidare med utredningen. Ett tips, utan ytterligare utredning, leder aldrig ensamt till omedelbara konsekvenser för en provdeltagare.

Om UHR har fått tips om att en person har fuskat vid ett visst provtillfälle, brukar myndigheten också granska den utpekades resultat och jämföra det med eventuella tidigare provresultat. Det är vanligt att en provdeltagares resultat förbättras om personen skriver provet vid flera tillfällen. En dramatisk förbättring av resultatet kan dock vara en indikation på att provdeltagaren har fuskat på provet. UHR studerar även hur resultatet på de olika provpassen förhåller sig till varandra. Ett dåligt resultat på utprovningsspasset i kombination med ett väldigt bra resultat på övriga provpass kan också vara en indikation på fusk, eftersom fuskligheterna vanligtvis endast säljer resultatet till de senare provpassen.

Resultatet av denna inledande utredning bedöms av en beredningsgrupp, som består av biträdande stabschefen, chefen för avdelningen för analys, främjande och tillträdesfrågor, verksjuristen och den handläggare som är ansvarig för utredningen. Finns det inga anteckningar från provtillfället avseende den utpekade personen och hittas inget anmärkningsvärt vid granskning av personens provresultat, vidtas igen ytterligare åtgärd.

I vissa fall får UHR in mer konkreta tips som kan leda till starkare misstankar om att en viss person har för avsikt att fuska eller har fuskat på provet. I andra fall kan ett tips i kombination med ett statistiskt osannolikt resultat tyda på att en person har fuskat.

I de fall det finns objektivt iakttagbara omständigheter, i form av en tjänsteanteckning från provtillfället eller ett anmärkningsvärt provresultat, som tyder på att en person har fuskat, inleder UHR ett ärende om utredning om fusk. Den som tipset rör blir då, enligt UHR, part i ärendet. Den som utredningen avser bereds tillfälle att yttra sig över omständigheterna i ärendet inom tre veckor. I de fall tipset om fusk inte bedöms utgöra en del av beslutsunderlaget, informeras den som utredningen avser inte om att det kommit in ett tips och vad det gällde. Så kan t.ex. vara fallet om tipset bedöms vara alltför vagt och oprecist.

När svar har kommit in eller svarstiden gått ut kan det hända att ytterligare utredning krävs. Därefter fattar chefen för avdelningen för analys, främjande och tillträdesfrågor ett beslut i ärendet.

Som vi redogjort för i bl.a. avsnitt 3.3.2 kan UHR besluta att den som genom användning av otillåtna hjälpmedel eller på annat sätt försöker vilseleda vid högskoleprov ska stängas av från deltagande i provet under två år från tidpunkten för försöket.² En överträdelse av de ordningsregler som gäller för högskoleprovet kan vidare leda till att UHR beslutar att provdeltagaren inte får något resultat på provet.³ Beslutet kan gälla ett eller flera provpass, men också för hela provet. I de fall provdeltagaren redan meddelats ett resultat, kan UHR besluta att resultatet på provet ska ändras så att provdeltagaren inte får något resultat på en eller flera provpass eller på hela provet.

Det kan förekomma att UHR beslutar att återkalla ett resultat på högskoleprovet för en person först efter det att resultatet varit grund för ett universitets eller en högskolas beslut att anta personen till en utbildning. Om ett universitet eller en högskola i ett sådant fall får besked från UHR om återkallelsebeslutet för en student, har det i vissa fall lett till att lärosätet beslutar att återkalla antagningsbeslutet. Studenten förlorar då sin plats på utbildningen.

10.2.2 Universitet och högskolor

Vi har varit i kontakt med ett antal lärosäten med förfrågan angående förekomst och hantering av tips. Vad gäller hantering är den gemensamma bilden att lärosätena inte anser sig ha befogenheter att göra

² 7 kap. 21 § högskoleförordningen (1993:100).

³ 7 kap. 20 § högskoleförordningen och 40 § universitets- och högskolerådets föreskrifter om högskoleprovet (UHRFS 2015:3).

egna utredningar med anledning av tipsen. I flertalet fall lämnas dock tipsen vidare till UHR. Karolinska Institutet har dessutom angett att i de fall tipsen rör en enskild person som redan har antagits till en utbildning med ett resultat på högskoleprovet som grund, begär KI att UHR ska analysera de aktuella högskoleprovssvaren och att personens gymnasiemeriter ska verifieras. I samtliga sådana fall har UHR gjort en särskild utredning, men ingen av dessa utredningar har lett till att oegentligheter avseende högskoleprovresultat eller gymnasiebetyg har framkommit.

Vad gäller förekomsten av tips har följande beskrivningar lämnats.

På Umeå universitet kommer tipsen vanligtvis in per telefon, till den som är huvudansvarig provhandläggare.

Karolinska Institutet tar emot ett stort antal tips om fusk på högskoleprovet. Tipsen skickas vanligtvis in till KI med e-post, men även muntliga tips per telefon förekommer. Skriftliga tips diarieförs och vid muntliga tips görs en tjänsteanteckning som diarieförs. De tips som hittills inkommit har varit anonyma.

Även studentavdelningen på Stockholms universitet får ett stort antal tips om fusk på högskoleprovet. Tipsen kommer nästan uteslutande in per e-post, från e-postadresser som inte går att koppla till en viss person. De allra flesta rör enskilda provdeltagare som tipsaren menar har fuskat eller kommer att fuska, men i några fall har tipsen rört organiserad fuskverksamhet. Det kan också hända att institutionspersonal kontaktar studentavdelningen för att de misstänker att studenter som har påbörjat en utbildning har kommit in på ett felaktigt högskoleprovresultat. Misstanken kan grunda sig i att studenten inte har de kunskaper som bedöms vara nödvändiga för att få ett högt resultat på högskoleprovet eller på uttalanden från andra studenter. Tipsen som kommer in till universitetet diarieförs inte.

På Uppsala universitet hanteras tips om fusk på högskoleprovet av studentavdelningen. Det vanligaste är att tips om fusk meddelas anonymt genom e-post. Det rör sig vanligtvis om personer i den utpekades närhet som "har hört" att den utpekade har fuskat på högskoleprovet och kommit in på en utbildning på det felaktiga resultatet, och att universitetet ombeds vidta åtgärder. Det händer också att lärare misstänker att någon elev har fuskat för att komma in på utbildningen, eftersom eleven inte presterar så bra på utbildningen,

och därför ber studentavdelningen att kontrollera studentens högskoleprov. Universitetet diarieför e-post och eventuella tjänsteanteckningar som innehåller tips om fusk på högskoleprovet. Universitetet svarar den som lämnat tipset att informationen kommer att lämnas till UHR. Sedan skickas tipset till UHR.

Goteborgs universitet har meddelat att universitetet inte har tagit emot något tips om fusk från högskoleprovet från någon privatperson.

10.3 Överväganden

10.3.1 En sekretessreglering till skydd för tipsare bör införas

Utredningens bedömning: Det bör införas en bestämmelse om sekretess för uppgift i anmälan eller utsaga från enskild som kan avslöja den enskildes identitet och som finns hos UHR och de universitet och högskolor som genomför högskoleprovet. Bestämmelsen ska dock utformas så att det klart framgår att huvudregeln ska vara att sådana uppgifter alltså är offentliga.

Är uppgifter om tipsare offentliga?

Bestämmelser om sekretess till skydd för enskild i utbildningsverksamhet m.m. finns i 23 kap. OSL. Den paragraf som är tillämplig på utbildningsverksamhet vid universitet och högskolor samt delvis UHR är 23 kap. 5 § OSL. Bestämmelserna i den paragrafen ger dock inget generellt skydd utan är avgränsad till vissa särskilt känsliga uppgifter om studenter inom utbildningsverksamheten (t.ex. uppgifter i psykologisk undersökning eller hos studievägledare) eller i antagningsverksamheten. Sekretess för uppgift om anmälan om fusk på högskoleprovet hos UHR eller lärosätena faller utanför tillämpningsområdet för dessa bestämmelser.

Inte heller någon annan paragraf i 23 kap. OSL är tillämplig för uppgift i anmälan om fusk vid högskoleprovet.

Sekretess till skydd för intresset att förebygga eller beivra brott regleras i 18 kap. OSL. Enligt 18 kap. 3 § OSL gäller sekretess för uppgift som hänför sig till förundersökning i brottmål hos en myndighet som biträder vissa i bestämmelsen angivna brottsbekämpande myndigheter med att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott, bl.a.

åklagarmyndigheterna och Polismyndigheten. Sekretess gäller inte för att ge den enskilde skydd utan gäller bara om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs. Om skaderekvisitet är uppfyllt, kan alltså sekretess gälla för t.ex. UHR:s utredning till grund för polisanmälan eller åtalsanmälan vid misstanke om att någon provdeltagare har gjort sig skyldig till osant intygande i samband med högskoleprovet. Sekretess kan gälla för bl.a. uppgift om tipsarens identitet, om uppgiften utgör en del av sådant utredningsmaterial och om ett röjande kan antas skada den brottsbekämpande verksamheten. Bestämmelsen kan vidare bli tillämplig i de fall UHR bistår Polismyndigheten eller en åklagarmyndighet i en utredning om brott som begåtts i samband med högskoleprovet, t.ex. osant intygande. UHR kan då bistå Polismyndigheten eller åklagarmyndigheten med bl.a. analys av provresultat och annat statistiskt material som kan ligga till grund för en bedömning av om en provdeltagare har använt sig av otillåtna hjälpmedel.

Det kan dock konstateras att bestämmelsen i 18 kap. 3 § OSL endast är tillämplig i den utsträckning UHR eller en högskola biträder en annan myndighet vid en förundersökning i brottmål eller annan verksamhet som syftar till att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott och som bedrivs av de särskilt angivna brottsbekämpande myndigheterna. Bestämmelsen gäller således inte vid UHR:s egen utredning om en provdeltagare har gjort sig skyldig till fusk genom att använda otillåtna hjälpmedel eller genom att inte följa bestämmelserna i 31–39 §§ i UHR:s föreskrifter om högskoleprovet. Att fuska är i sig inte en brottslig handling. Det är en annan sak att det numera är brottsligt att därefter intyga på heder och samvete att man inte använt otillåtna hjälpmedel. Så länge det rör sig om en intern utredning hos UHR om fusk på högskoleprovet kan därför bestämmelsen om sekretess hos myndigheter som biträder vid förundersökning enligt 18 kap. 3 § OSL inte bli tillämplig.

I offentlighets- och sekretesslagen finns vissa sekretessbestämmelser som gäller hos alla myndigheter, t.ex. skyddet för enskildas personliga integritet i 21 kap. OSL, bl.a. sekretess till skydd för förföljda personer enligt 21 kap. 3 § OSL. Utredningen bedömer emellertid att det inte finns någon sådan generell bestämmelse som skulle kunna vara tillämplig just för att skydda identiteten på en tipsare i nu aktuella situationer.

Mot bakgrund av det här sagda konstaterar vi således att det inte finns någon sekretessreglering som ger tipsare om fusk vid högskoleprovet ett skydd hos UHR eller universitet och högskolor.

Inte heller innebär den nya bestämmelse vi föreslagit i kapitel 9 om skydd för kontrollverksamheten enligt den lag vi föreslagit i kapitel 7 någon sekretessreglering som omfattar just uppgifter om tipsares identitet. Visserligen torde själva innehållet i ett tips om att t.ex. organiserat fusk planeras ske på vissa platser vid ett högskoleprov kunna omfattas av sekretess enligt den nya bestämmelsen i 17 kap. OSL som vi föreslår. Däremot torde inte uppgift om vem som lämnat tipset omfattas, i vart fall inte efter det att provet genomförts.

Sekretessbehovet

Ett tips om fusk lämnas ofta anonymt till UHR eller en provanordnande högskola. Det är vår uppfattning att UHR rimligen har gjort en korrekt bedömning av att det vore till nytta för myndigheterna om de som lämnar tips i större utsträckning än i dag vågar ange sin identitet. Det finns då möjlighet att återkomma till tipsaren och ställa ytterligare frågor. Med ökade förutsättningar för att kunna få kompletterande information, får myndigheten också bättre möjlighet att bedöma om det finns någon grund för utpekandet eller om det rör sig om lösa anklagelser.

Under utredningstiden har det framkommit att det finns flera aktiva s.k. ”fuskligor”, dvs. grupperingar som, mot ersättning, hjälper personer att fuska på högskoleprovet med hjälp av otillåten elektronisk utrustning. De som har fuskat på provet har betalat betydande summor till ”ligorna” för att uppnå ett visst resultat på provet. Av det som framkommit under utredningstiden talar det mesta för att fuskverksamheten omsätter stora belopp. Det kan antas att det därför finns incitament för den som är verksam inom denna fuskverksamhet att hindra enskilda från att tipsa UHR eller lärosäten om kommersiell fuskverksamhet.

Det kan dock noteras att det under utredningstiden endast framkommit ett fall där en tipsare har utsatts för hot eller våld från medlemmar i en fuskliga. Det har också framkommit att det, trots att det i dagsläget alltså inte finns något skydd för anmälares identitet hos UHR eller högskolorna, ändå kommer in tips om fuskare, såväl

anonyma som icke-anonyma, till myndigheterna. Vidare kan konstateras att en osäkerhetsfaktor vid bedömningen av behovet av sekretess är att följderna av att inte införa en bestämmelse om sekretess för anmälarens identitet är oklar. I vilken utsträckning som frånvaron av sekretess innebär att den som har något att tipsa om avstår från att göra det är alltså svårt, om inte omöjligt, att bedöma, men det är ganska sannolikt att ett sådant mörkertal finns.

Det bör dock betonas att det inte kan krävas att det finns en fullständig utredning om omfattningen av eventuellt fusk för att konstatera att det, rent generellt, kan finnas risk för att den som känner till fusk på högskoleprovet avstår från att lämna tips om det av rädsla för att utsättas för repressalier. Inte heller kan det krävas att en eller flera personer ska ha utsatts för hot eller våld för att det ska vara motiverat med en sekretessbestämmelse till skydd för anmälarens identitet. Det är, menar vi, tillräckligt att det finns indikationer på att det finns flera fuskligor som opererar på marknaden, och att det typiskt sett finns risk för att medlemmar i dessa ligor kan utsätta dem som tipsar om ligornas verksamhet för repressalier.

Med denna utgångspunkt kan det alltså antas att den som lämnar tips till UHR eller ett lärosäte om denna typ av organiserad och kommersiell fuskverksamhet kan känna en inte obefogad oro för att han eller hon till följd av anmälan kommer att utsättas för repressalier av något allvarligt slag, speciellt i de fall då tipsaren är en person som finns i de inblandades närhet. Vi instämmer också i UHR:s bedömning om att möjligheten att göra en anmälan utan risk för att den som anmälan avser eller någon annan utan vidare kan ta reda på vem anmälaren är, generellt bör öka benägenheten att lämna icke anonyma tips om förekommande eller planerat fusk. Detta kan i sin tur leda till ett bättre underlag för UHR och lärosätena och i förlängningen att myndigheternas arbete med att motverka fusk på högskoleprovet kan effektiviseras. Med bättre bakgrundsinformation kan arbetet fokuseras på de tips som har sin grund i verkliga missförhållanden.

Med de nyss nämnda ekonomiska incitament som tycks driva de s.k. fuskligorna är det inte realistiskt att tro att denna verksamhet kommer att kunna elimineras helt med de åtgärder som UHR kontinuerligt vidtar för att motverka fusk eller av de åtgärder vi i andra delar av betänkandet föreslår. Nya aktörer med än mer avancerade metoder kommer av allt att döma att dyka upp efter hand. Det har

exempelvis på senare tid förekommit en webbplats som saluför spökskrivare vid högskoleprovet. Den fuskmetoden kommer inte att kunna motverkas med våra förslag om kontroller vid högskoleprovet. Det talar för att behovet av skydd för dem som kan tipsa om fuskverksamhet inte är en övergående fråga.

Det finns mot den beskrivna bakgrunden en befogad anledning att åstadkomma ett sekretesskydd för uppgift om anmälarens identitet.

Finns det en tillämplig sekretessgrund?

Rätten att ta del av allmänna handlingar får begränsas bara om det finns en tillämplig sekretessgrund i tryckfrihetsförordningen. I kapitel 9 har vi föreslagit en sekretessbestämmelse till skydd för den kontrollverksamhet vi föreslår i kapitel 7 och som vilar på sekretessgrunden i 2 kap. 2 § första stycket 3 TF, som medger begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar om det krävs med hänsyn till myndigheters verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn. Ett syfte med att införa sekretess för uppgifter om tipsares identitet är att i förlängningen förbättra UHR:s möjlighet att motverka fusk på högskoleprovet. Det kan alltså argumenteras för att en sådan sekretessbestämmelse till skydd för tipsares identitet skulle kunna stödjas på sekretessgrunden i punkten 3, eftersom målet i och för sig är att effektivisera UHR:s kontrollverksamhet och därmed upprätthålla högskoleprovets legitimitet som urvalsinstrument till antagningen till högskoleutbildning. Det mest centrala syftet är emellertid att kunna erbjuda tipsare ett skydd mot möjliga allvarigare konsekvenser av att ha lämnat upplysningar till myndigheterna. Den relevanta sekretessgrunden för detta är 2 kap. 2 § första stycket 6 som tillåter begränsning i rätten att ta del av allmänna handlingar om det krävs med hänsyn till skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden.

Det är alltså vår bedömning att en sekretessbestämmelse till skydd för tipsaren i första hand bör ha till syfte att tillgodose tipsarens säkerhet och integritet alldeles oberoende av om UHR:s kontrollverksamhet påverkas eller inte påverkas.

Mot bakgrund av de överväganden vi gjort ovan menar vi alltså sammanfattningsvis att det finns en tydligt tillämplig sekretessgrund i 2 kap. 2 § första stycket 6 TF.

Insynsintresset

Uppgift om anmälare eller tipsare utgör, om den finns i en handling som kommit in till UHR eller ett lärosäte eller förekommer i en upprättad handling hos myndigheten (t.ex. i en tjänsteanteckning som nått upprättandestadiet), en del av en allmän handling och är således som huvudregel offentlig. Det som vi ska överväga är en bestämmelse som innebär att tillgången till uppgift om anmälare av fusk vid högskoleprovet begränsas hos UHR och lärosätena.

När fråga uppkommer om att införa en ny sekretessbestämmelse måste det alltid göras en noggrann avvägning mellan behovet av sekretess och intresset av att insynen i en offentlig verksamhet inte begränsas. Frågan är hur stort allmänintresset av insyn är när det gäller UHR:s och lärosätenas verksamhet.

Uppgiften om tipsare används i de angivna myndigheternas arbete för att motverka eller ingripa mot fusk på högskoleprovet. Det är förstås viktigt att allmänheten har insyn även i denna verksamhet och att detta är möjligt bl.a. genom nyhetsrapportering. Det kan dock konstateras att denna rapportering normalt inte omöjliggörs om tillgången till uppgift om vem som har gjort en specifik anmälan begränsas genom sekretess. En granskning av verksamheten genom massmedia eller av en privatperson bör ofta kunna göras utan tillgång till vem som lämnat ett tips i ett specifikt fall. Just identiteten på anmälaren kan inte anses avgörande för möjligheten att granska myndigheternas verksamhet. Däremot ska inte stickas under stol med att mass medias möjligheter i viss mån försämras om sekretess gäller för en tipsares identitet. För att granska om myndigheten agerar tillräckligt kraftfullt och adekvat mot fusk som det kommit in många tips om, kan det finnas ett intresse av att få direktkontakt med tipsare som kan berätta om sina kontakter med myndigheten med anledning av tipsen. Vidare kan massmedia vilja belysa den i samhällsdebatten viktiga frågan om fusk vid högskoleprovet, vilket torde försvåras om sekretess gäller för identiteten på en person som lämnat tips till exempelvis UHR. För journalisten kan det nämligen, på ett liknande sätt som för ansvariga myndigheter, vara angeläget att kunna komma i kontakt med denna tipsare för att få mer information om det samhällsproblem som ska belysas. Det kan i sammanhanget påpekas att det i den massmediala rapporteringen finns goda förutsättningar att

skydda källor samtidigt som rapporteringen om ett aktuellt samhällsproblem blir initierad. Det finns alltså ett allmänintresse av insyn i frågan om en tipsares identitet som inte är försumbart.

I detta sammanhang bör inte bara allmänintresset, utan även enskildas intresse av att kunna få insyn i vem som har gjort en anmälan om fusk på högskoleprovet, lyftas fram. Det rör sig främst om en provdeltagare som kan ha önskemål om att kunna ta reda på om han eller hon har pekats ut som fuskare och i så fall av vem. Som beskrivs i avsnitt 10.2.1 innebär inte inledandet av ett ärende om misstänkt fusk någon garanti för att den misstänkte provdeltagaren genom sin rätt till partsinsyn får tillgång till information om tipset eller tipsaren. UHR tar nämligen inte alltid in uppgifter om tipset i ärendedokumentationen. Det är givet att provdeltagaren kan ha ett intresse av att få reda på vad eller vem som satt UHR på spåret. För den som vill kunna värja sig mot misstankarna är detta en rättssäkerhetsfråga, särskilt med tanke på att UHR:s beslut att inte meddela något resultat på provet på grund av att provdeltagaren anges ha fuskat på provet inte får överklagas. I dagsläget kan provdeltagaren få fram den önskade informationen eftersom den är offentlig (förutsatt att det inte handlar om en anonym anmälan).

Alla tips om fusk på högskoleprovet leder inte till att ett ärende inleds och att den som utpekats som fuskare inträder som part i ärendet, med den rätt till partsinsyn som därmed medföljer. Även i ett sådant fall kan den som anmälan avser ändå ha ett berättigat intresse av att kunna ta reda på vem som gjort en anmälan. Detta intresse kan antas bli än större om upprepade, grundlösa anklagelser om fusk på högskoleprovet används som ett sätt att trakassera den som anmälan avser. Motsvarande intresse torde finnas hos t.ex. provledare eller andra som arbetar med högskoleprovet och som misstänkliggjorts för delaktighet i någon fuskverksamhet i ett tips som UHR eller en högskola får in.

Förhoppningen med att införa skydd för tipsares identitet – förutom det huvudsakliga syftet att skydda enskilda från våld och hot eller liknande – är att skyddet i förlängningen ska leda till att fler och mer användbara tips om fusk vid högskoleprovet kommer in till UHR. En risk med att införa en sådan bestämmelse är dock att det kan uppfattas som att sekretesskyddet för tipsarens identitet möjliggör ett angiverisystem, där vem som helst grundlöst kan anklaga någon annan för fusk, utan möjlighet för den utpekade att få reda på

vem som lämnat tipset. En sådan utveckling riskerar att minska allmänhetens förtroende för myndigheterna.

Intresseavvägning

Vi har ovan kommit fram till att det finns ett befogat behov av sekretess till skydd för tipsare i främst sådana fall som har kopplingar till organiserad fuskverksamhet. Vi har också identifierat att det finns motstående insynsintressen som skulle påverkas av en begränsning i offentligheten. Insynsintresset ska som tidigare sagts vägas mot intresset av sekretess. I detta fall innebär det att behovet av insyn ska ställas mot risken av att den som anmäler fusk utsätts för våld, hot eller annat allvarligt men på grund av anmälan.

Det kan sammanfattningsvis konstateras att det finns ett allmänintresse av insyn i frågan om tipsares identitet men att massmedias möjligheter att granska myndigheternas verksamhet inte motverkas i någon stor omfattning för det fall sekretess skulle gälla för tipsares identitet. Vidare kan den enskilde som tipset rör också ha ett starkt intresse av att få reda på vem som har lämnat ett tips om fusk på högskoleprovet. Sekretessintresset ska här ställas också mot risken för att anmälaren utnyttjar möjligheten att lämna tips om fusk utan att hans eller hennes identitet avslöjas. Att göra obefogade anmälningar om fusk till UHR eller ett lärosäte skulle kunna användas som ett sätt att trakassera den anmälde, med klart mer begränsade möjligheter för den anmälde att få reda på vem som ligger bakom anmälan.

Argumentet att den enskilde ska kunna lämna tips till myndigheterna om misstänkt fusk, utan att riskera att utsättas för våld, hot eller annat allvarligt men, väger dock mycket tungt. Vid en slutlig avvägning anser utredningen att tipsares berättigade krav på trygghet i det nämnda avseendet när allvarliga konsekvenser av offentlighet annars kan befaras väger tyngre än allmänhetens och i vissa fall berörda enskildas intresse av att få tillgång till uppgift om tipsare hos UHR och lärosätena. I sammanhanget kan därvid åter understrykas att sekretessen visserligen omedelbart tar sikte på att skydda dem som tipsar om fusk från att utsättas för våld, hot eller annat allvarligt men. Det indirekta syftet är också att flera och mer konkreta tips ska komma in till UHR och att detta leder till att myndigheternas arbete med att förhindra fusk därmed kan bli bättre.

Övervägande skäl talar därför för att det införs en sekretessreglering till skydd för tipsare. En sådan bestämmelse bör dock utformas på ett sådant sätt att möjligheten till insyn inte begränsas mer än nödvändigt och att den inte möjliggör för grundlösa anmälningar i syfte att trakassera andra. Huvudregeln bör därför alltså vara att uppgifter om en tipsares identitet är offentlig.

10.3.2 Utformningen av en sekretessbestämmelse

Utredningens förslag: Sekretess ska gälla hos Universitets- och högskolerådet samt universitet och högskolor som genomför högskoleprovet för uppgift i anmälan eller utsaga från en enskild som rör fusk vid högskoleprovet, om uppgiften kan avslöja den enskildes identitet, och det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till den enskilde utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs.

Sekretessen för uppgift i en allmän handling ska gälla i högst femtio år.

En sekretessbestämmelse ska som ovan nämns utformas så att handlingsoffentligheten inte begränsas mer än vad syftet med sekretessen kräver. Detta gäller såväl föremålet för sekretessen, som sekretessens räckvidd och styrka.

Föremålet för sekretessen

Det primära syftet med en sekretessbestämmelse för uppgifter om tipsare är att hindra att den som lämnar tipset och hans eller hennes närstående utsätts för våld eller annat allvarligt men på grund av tipset. Bestämmelsen bör därför formuleras så att sekretess ska gälla för uppgift i en anmälan eller utsaga, om uppgiften kan avslöja anmälarens identitet. Föremålet för sekretessen ska således vara alla typer av uppgifter som typiskt sett kan avslöja uppgiftslämnaren, t.ex. namn och adress. Att anmälarens identitet ska skyddas innebär att också uppgifter som indirekt röjer identiteten skyddas. Själva innehållet i anmälan eller utsagan kan då omfattas av sekretess, om den är av sådant slag att det avslöjar vem som gjort anmälan. Det kan också, i

undantagsfall, innebära att själva förekomsten av anmälan eller utsaga hålls hemlig, eftersom det faktum att det finns en anmälan kan avslöja vem som gjort den.

I förhållande till vem behövs ett sekretesskydd?

Behov av skydd för den som tipsar om fusk vid högskoleprovet kan tänkas föreligga i flera olika situationer. Det kan uppkomma när en tipsare lämnat UHR eller ett lärosäte uppgift om att en enskild person har fuskat eller kommer att fuska, och det finns en risk för att den som tipset avser kan utsätta honom eller henne eller någon närstående för hot, våld eller andra repressalier till följd av tipset. Man kan också tänka sig situationer där risken för att bli utsatt för trakasserier på grund av en anmälan inte kommer främst från den som anmälan avser. Det kan vara fallet t.ex. när någon har tipsat UHR eller ett lärosäte om att en eller flera provdeltagare har fuskat eller kommer att fuska genom att köpa resultat av en fuskliga. Tipset rör visserligen en enskild person som avser att fuska eller har fuskat, men det befarade hotet kan i sådana fall snarare komma från medlemmarna i fuskligan än från provdeltagaren. Det tips som kommer in till myndigheterna kan också avse själva fuskliga och den verksamhet de bedriver. Tipsaren kanske inte vet vilka personer som ingår i fuskliga, endast att de agerar och på vilket sätt. I sådana fall kan det behövas ett skydd för tipsarens identitet, inte bara gentemot den som tipset avser, utan även i förhållande till för tipsaren och myndigheten okända personer som på olika sätt har intresse i den organiserade fuskverksamheten. Som tidigare framgått finns ingen sekretessreglering som ger ett allmänt skydd för enskilda i inblandade myndigheters verksamhet med högskoleprovet. Sekretessbestämmelsen bör därför gälla generellt, dvs. mot hela allmänheten.

Sekretessbestämmelsens räckvidd

Tips om fusk på högskoleprovet kommer in till både UHR och de universitet och högskolor som anordnar högskoleprovet.⁴ Tipsen kan komma in till myndigheterna på olika sätt, både skriftligen och

⁴ För närvarande anordnar 21 universitet och högskolor högskoleprovet, se <https://www.studera.nu/hogskoleprov/Anmalan-till-hogskoleprovet/Provorter/>

muntligen per telefon. De tips som kommer in skriftligen till UHR, vanligtvis per mail, kan ställas till myndigheten generellt, till analysavdelningen eller till en viss handläggare. Uppgift om tipsares identitet omfattas inte av någon av de sekretessbestämmelser som för närvarande är tillämpliga i UHR:s verksamhet.⁵ För ett heltäckande skydd går det inte att avgränsa sekretessen till någon viss slags verksamhet inom UHR.

När det gäller tips om fusk som riktas till universitet- och högskolor som är provanordnare kommer de vanligtvis in till den som är huvudansvarig provhandläggare på respektive universitet och högskola. Det kan dock hända att ett tips kommer in till någon annan del av universitetet eller högskolans verksamhet. Uppgift i anmälan om fusk på högskoleprovet som avslöjar anmälares identitet faller inte under någon av de sekretessbestämmelser som redan gäller för universitet och högskolor. Även här bör sekretessen alltså gälla generellt, inom hela universitetets eller högskolans verksamhet.

Sekretessbestämmelsens räckvidd bör alltså sammanfattningsvis avgränsas till att gälla hos UHR och universitet och högskolor som genomför högskoleprovet.

Sekretessens styrka

Syftet med att införa ett sekretesskydd för uppgift om anmälares identitet är att förhindra att de som tipsar om fusk på högskoleprovet utsätts för våld eller annat allvarligt men. Förhoppningen är att ett skydd för uppgiftslämnarens identitet ska leda till att fler personer vågar vända sig till UHR, universitet och högskolor och lämna information om fusk på högskoleprovet, samt att tipsarna ska våga lämna information om fuskarnas identitet och vilka som är involverade i de ligor som ligger bakom den organiserade fuskverksamheten. De som lämnar tipsen är inte skyldiga att göra det, utan det sker på frivillig basis. Det kan argumenteras för att sådana uppgifter som lämnas till myndigheterna frivilligt, i förtroende, bör skyddas av ett starkt sekretesskydd, och att bestämmelsen därför bör utformas med ett omvänt skaderekvisit. För detta talar också den omständigheten att det är svårt för myndigheterna att upptäcka fusk

⁵ Undantag gäller dock för uppgift som ingår i förundersökning enligt 18 kap. 1 och 3 §§ OSL, se avsnitt 10.3.1.

och att de till viss del är beroende av tips från allmänheten för att uppmärksammas på vilka personer som bör utredas närmare. Ytterligare ett argument för ett starkt sekretesskydd är att förtroendet för UHR:s, universitetens och högskolornas verksamhet för att förhindra fusk på högskoleprovet ökar generellt, om den som bistår myndigheterna med detta inte riskerar att "hängas ut".

Det finns emellertid flera omständigheter som talar för att ett rakt skaderekvisit bör väljas och som sammanhänger med det insynsintresse som finns i olika avseenden. Ett tips om fusk kan leda till att UHR inleder ett ärende om fusk på högskoleprovet, och att myndigheten fattar beslut om att ändra ett meddelat resultat, att inte meddela något resultat eller att stänga av en person från att utföra provet under två år. Ett sådant beslut kan få betydande konsekvenser för den enskildes möjligheter att använda sig av högskoleprovet för att komma in på högskolan. UHR:s beslut att återkalla ett resultat på högskoleprovet kan också, i förlängningen, leda till att ett lärosäte beslutar att återkalla ett beslut om antagning som skett med stöd av det aktuella provresultatet. Provdeltagaren befinner sig således i ett underläge i förhållande till myndigheten i detta sammanhang. Att UHR:s beslut om bl.a. återkallat provresultat inte går att överklaga innebär också att provdeltagaren, ur ett rättssäkerhetsperspektiv, har en svagare ställning än en part vanligtvis har i ett förvaltningsärende vars beslut går att överklaga till högre instans. Dessa omständigheter talar för att sekretessen inte bör vara så omfattande att insynen inskränks väsentligt. Då det rör sig om myndighetsutövning bör man vara försiktig med att begränsa den enskildes möjligheter att ta del av uppgifter som på något sätt rör honom eller henne. Vidare finns ett klart allmänintresse av att kunna granska att UHR:s myndighetsutövning är rättssäker.

I detta sammanhang bör också framföras att ett starkt sekretesskydd för tipsaren också kan leda till att det uppfattas som att det är fritt fram att komma med grundlösa anklagelser om fusk på högskoleprovet. Samtidigt som det är viktigt att information om fusk och organiserad fuskverksamhet når UHR, universitet och högskolor, får systemet inte ge upphov till omfattande angiveri utan saklig grund, och utan möjlighet för den som felaktigt utpekats för att ha fuskat på högskoleprovet att få reda på vem som har pekat ut honom eller henne. Ett starkt sekretesskydd för tipsarens identitet kan i ett sådant fall leda till att förtroendet för UHR, universitet och högskolor

försvagas i stället för att stärkas. Även denna omständighet talar för att bestämmelsen ska utformas med ett rakt skaderekvisit, dvs. att presumptionen bör vara att uppgift om tipsarens identitet är offentlig.

Vid en avvägning mellan intresset av insyn och intresset av skyddet för uppgift om anmälarens identitet anser utredningen att sekretessen bör begränsas med ett rakt och snävt utformat skaderekvisit.

Syftet med sekretessbestämmelsen är inte att skydda den enskilde från en mer allmän känsla av oro och obehag inför att göra en anmälan mot någon. Sekretessbestämmelsen är avsedd att förhindra att enskilda utsätts för våld eller annat allvarligt men som en följd av anmälan. Att skydda anmälarens identitet bör därför främst bara bli aktuellt när tipset synes vara kopplat till systematiskt och omfattande fusk på högskoleprovet eller det annars finns särskild anledning att misstänka att tipsaren, eller närstående till henne eller honom, kan komma att utsättas för våld eller allvarliga trakasserier om hans eller hennes identitet avslöjas. Tipset bör alltså *endera* på något sätt kunna befaras ha beröring med den mer organiserade och kommersialiserade fuskverksamheten, där det finns risk för att organisationens medlemmar använder sig av våld eller andra olagliga åtgärder för att skrämja tipsaren till tystnad *eller* vara sådant att det framkommer något slags konkret fog för att det finns risk för hot, våld eller annat allvarligt men. Bestämmelsen bör således i normalfallet inte vara tillämplig när det rör sig om tips om en enskild provdeltagare som fuskat ”på egen hand” utan samband med mer organiserad fuskverksamhet och där det inte finns någon konkret indikation i det enskilda fallet på risk för våld eller allvarligt men för tipsaren.

Detta bör komma till uttryck i bestämmelsen. Uppgift om anmälarens identitet bör därför bara kunna hemlighållas om det *av särskild anledning* kan antas att den enskilde eller någon närstående till den enskilde utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs. Detta s.k. kvalificerade raka skaderekvisit innebär en extra stark presumtion för att uppgiften är offentlig, dvs. en klar huvudregel om offentlighet. Det måste i det enskilda fallet finnas omständigheter som talar för att den som har gjort anmälan är i behov av ett sekretesskydd, t.ex. att anmälaren själv är involverad i fuskverksamheten på något sätt eller befinner sig i närheten av en sådan organisation. Ett annat exempel är att tipsaren på ett trovärdigt sätt upplyser om att han eller hon kan komma att utsättas för repressalier av något slag om uppgift om hans eller hennes identitet blir känd. Med en

sådan utformad sekretessreglering med ett kvalificerat rakt skaderekvisit tillgodoses allmänhetens insynsintresse i tillräcklig utsträckning enligt vår uppfattning.

Sekretesstiden

Utredningen ska i detta sammanhang också ta ställning till hur länge sekretessen enligt den nya bestämmelsen högst ska få gälla. Sekretesstiden i olika sekretessbestämmelser bör anpassas till vilken typ av uppgift det är fråga om. När det rör sig om uppgifter om enskildas personliga förhållanden brukar sekretessen gälla högst sjuttio år. Bakgrunden är att sekretessen normalt bör gälla under större delen av den enskildes livstid.⁶ När det gäller uppgift i anmälan eller utsaga av enskild i allmän handling är det vanligt att sekretessen gäller i högst femtio år. Utredningen bedömer att det inte finns skäl att ha en längre sekretesstid än vad som vanligen gäller för anmälan eller utsaga. Sekretesstiden bör således bestämmas till femtio år.

Det bör noteras att sekretesstiden endast anger hur länge sekretess för en viss uppgift som längst kan bli aktuellt. En sekretessprövning under denna tidsperiod kan dock resultera i bedömningen att uppgifter kan lämnas ut.

Placeringen av sekretessbestämmelsen

Sekretessbestämmelsen bör införas i 23 kap. OSL som innehåller bestämmelser till skydd för enskild i utbildningsverksamhet m.m.

10.3.3 Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter

Utredningens bedömning: Den tystnadsplikt som följer av den nya bestämmelsen ska inte ha företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.

⁶ Prop. 2005/06:161 s. 41.

Som beskrivs närmare i avsnitt 9.1.4 kan den tystnadsplikt som följer med en sekretessbestämmelse i vissa fall ha företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. Nästa fråga vi har att ta ställning till är alltså om tystnadsplikten enligt den föreslagna sekretessbestämmelsen ska gälla framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.

Den föreslagna sekretessbestämmelsen är försedd med ett rakt kvalificerat skaderekvisit, dvs. det finns en presumtion för att uppgifterna är offentliga. Detta talar för att den tystnadsplikt som följer av bestämmelsen inte bör ha företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.

Vidare omfattar sekretessen uppgifter i en anmälan eller utsaga hos UHR samt universitet och högskolor som genomför högskoleprovet, om uppgiften kan avslöja anmälares identitet. De uppgifter som kommer in till UHR, universitet och högskolor genom en sådan anmälan eller utsaga från enskilda kan komma att användas i UHR:s ärenden om utredning av personer som misstänks ha fuskat på högskoleprovet. Dessa ärenden innefattar myndighetsutövning, bl.a. då myndigheten har möjlighet att fatta beslut om att återkalla eller inte meddela resultat och att stänga av en provdeltagare från att genomföra högskoleprovet under två år. Även detta talar för att rätten att meddela och offentliggöra uppgifter bör gälla framför tystnadsplikten. Utredningen föreslår därför inte någon begränsning av rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.

10.3.4 Den nya bestämmelsen och rätten till partsinsyn

Utredningens bedömning: Någon särreglering behövs inte för att lösa frågeställningar om kollisionen mellan rätt till partsinsyn och sekretess.

Den föreslagna sekretessbestämmelsen kan, som framgått tidigare, få betydelse för den som är part i ett ärende hos UHR och dennes möjlighet att få ta del av uppgift om tipsares identitet.

Rätten till partsinsyn enligt 10 § förvaltningslagen (2017:900), FL, innebär att den som är part i ett ärende har rätt att ta del av allt material som har tillförts ärendet, med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § OSL. Som utgångspunkt har en part i ett ärende rätt

till fullständig insyn i allt beslutsunderlag och annat material som måhända finns i ärendet. Partsinsynen omfattar inte bara allmänna och offentliga handlingar, utan även sådana handlingar som inte blivit offentliga, handlingar vars uppgifter skyddas av sekretess och även t.ex. muntliga uppgifter som har tillförts ärendet.

En skriftligt eller muntlig anmälan från en tipsare kan leda till att ett ärende om fusk på högskoleprovet inleds hos UHR. Den som utpekas som fuskare utgör i ett sådant fall part i ärendet och ska enligt reglerna om partsinsyn ha möjlighet att skaffa sig en fullständig inblick i allt material som finns i ärendet, bl.a. så att han eller hon har möjlighet att bemöta anklagelserna om fusk och kunna kontrollera att ärendet handläggs på ett korrekt sätt. UHR har upplyst utredningen om att tips om fusk eller tipsares identitet normalt sett inte tillförs ärendedokumentationen och att en tillämpning av 10 kap. 3 § OSL därför sällan blir aktuell. Enligt UHR utgör i de flesta fall tipsarens uppgift endast den inledande åtgärden som får UHR att granska en person som har skrivit högskoleprovet närmare, och själva anmälan har ingen betydelse. Det är i stället de uppgifter som kommer fram senare, på annat sätt, som utgör underlag för UHR:s beslut.

Vi har inte haft möjlighet att fördjupa oss närmare i UHR:s hantering av ärenden av detta slag. Det är emellertid vår uppfattning att UHR, när myndigheten bedömer vad som ska tas in i ärendedokumentationen, ska beakta inte bara vad som är av omedelbar betydelse för myndigheten och det kommande beslutet utan även den berördes intressen. UHR bör alltså – redan vid bedömning av vad som ska tillföras ärendedokumentationen – beakta om tipsets förekomst eller anmälarens identitet kan ha betydelse för partens möjlighet att tillvarata sin rätt i ärendet. Huruvida en uppgift tillförs ärendematerialet eller inte är alltså en rättssäkerhetsfråga. Det kan anmärkas att Justitieombudsmannen i ett stort antal beslut rörande andra områden i den offentliga förvaltningen framhållit vikten av detta. Om tipsare och provdeltagare t.ex. har en schism sedan tidigare och anmälan sker i syfte att trakassera den anmälde, kan det vara av betydelse för den utpekade att förklara att anmälan kan bero på denna tidigare osämja. Vi har dock inte fog för att kritisera UHR:s hantering eller möjlighet att säga något generellt om när uppgift om anmälarens identitet bör tillföras dokumentationen i ärendet eller inte, utan en prövning får göras i det enskilda fallet.

För det fall UHR landar i bedömningen att tipset eller tipsarens identitet tas in i ärendedokumentationen kan det bli aktuellt att tillämpa 10 kap. 3 § OSL. Om parten begär ut uppgift om anmälarens identitet och med stöd av reglerna om partsinsyn i 10 § FL har rätt att ta del denna information, ska UHR pröva om det föreligger sekretess enligt den föreslagna bestämmelsen. Om så inte är fallet, ska uppgift om anmälarens identitet lämnas till parten i ärendet.

Om UHR kommer fram till att uppgift om tipsares identitet omfattas av sekretess enligt den föreslagna sekretessbestämmelsen, ska myndigheten pröva om det dessutom av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att uppgiften inte röjs för parten. Huvudregeln enligt 10 kap. 3 § OSL är att rätten till partsinsyn bryter sekretessen. Endast i särskilt kvalificerade situationer är det tänkt att sekretessen ska slå igenom mot en part. Som framgår av förarbetena till bestämmelsen om partsinsyn finns det inte några allmänna riktlinjer för bedömningen, utan frågan får besvaras med ledning av vad som i det enskilda fallet bedöms som rimligt med hänsyn till styrkan i sekretessintresset och partens intresse av att få insyn i ärendet.⁷ Rekvisitet ”synnerlig vikt” indikerar att det ställs höga krav på att hemlighålla en uppgift om tipsares identitet i förhållande till den som är part i ärendet. Det torde innebära att situationen ska vara sådan att upplysning om anmälarens identitet skulle innebära en klar, inte godtagbar risk för anmälaren eller någon henne eller honom närstående.⁸ Att möjligheten att undanhålla uppgift som är av betydelse för avgörandet av ärendet är begränsad bör dock understrykas särskilt med beaktande av att UHR:s beslut att inte meddela något resultat och om avstängning från högskoleprovet inte går att överklaga, se dock vårt förslag angående att avstängningsbeslut och beslut enligt den nya lagen om att inte meddela något provresultat ska kunna överklagas i avsnitt 7.5.

För det fall det inte är möjligt att lämna ut en handling eller annat material vari uppgift om tipsares identitet ingår är nästa fråga om det är möjligt att på annat sätt lämna parten upplysning om vad materialet innehåller i den utsträckning det behövs för att parten ska kunna tillvarata sin rätt. När det rör sig om uppgift om anmälares identitet torde det dock, i det allra flesta fall, inte göra någon skillnad om parten får det i form av en kopia av en allmän handling eller annat material,

⁷ Prop. 1971:30 s. 444 f.

⁸ Jfr prop. 1971:30 s. 431 f. och 441.

eller på annat sätt t.ex. muntligen. I dag är ju vanligtvis det enda som krävs namnet på en person för att man enkelt ska kunna ta reda på hans eller hennes adress och andra kontaktuppgifter.

Ett sätt för UHR att minska konsekvensen av ett utlämnande av tipsarens identitet är att tillämpa bestämmelsen i 10 kap. 4 § OSL. Enligt bestämmelsen får en myndighet som lämnar ut en sekretessbelagd uppgift till enskild part göra ett förbehåll som inskränker mottagarens rätt att lämna uppgiften vidare eller att utnyttja uppgiften. Parten får dock alltid utnyttja uppgiften i ärendet. Detta skulle eventuellt kunna vara ett sätt att möjliggöra för en enskild part i ett ärende att ta del av en uppgift om tipsares identitet, men samtidigt hindra att uppgiften förs vidare till personer som är involverade i en organiserad fuskverksamhet. Sannolikt torde det dock ganska ofta kunna vara tveksamt hur verkningsfullt ett sådant förbehåll skulle vara och om det därmed skapar tillräcklig trygghet för det sekretesskyddade intresset.

En anmälan till UHR, ett universitet eller en högskola kan också avse någon annan person än en provdeltagare. Det kan t.ex. röra sig om tips om personer som på olika sätt medverkar i det organiserade fuskets kring högskoleprovet. En sådan person kan inte bli föremål för ett ärende om uteblivet resultat, undanröjande av resultat eller avstängning från högskoleprovet hos UHR. Han eller hon saknar därmed också den rätt till partsinsyn som kan följa av förvaltningslagens regler.

Ytterligare ett alternativ är att tipset rör t.ex. en provledare eller en provassistent som är anställd på det universitet eller den högskola som anordnar provet. Frågan om partsinsyn och den utpekades rätt att ta del av uppgift om anmälarens identitet följer då samma principer som i andra arbetsrättsliga ärenden. Utredningen har emellertid inte fått någon indikation på att det kommer in sådana tips till UHR, universiteten och högskolorna. Frågan behandlas därför inte närmare.

Om uppgiften om anmälares identitet överlämnas till Polismyndigheten eller en åklagarmyndighet och en förundersökning inleds, får den som anmälan avser en succesivt ökande rätt att ta del av vad

som förekommit vid förundersökningen från det att personen delgetts misstanke om brott.⁹ Rätten till partsinsyn enligt rättegångsbalkens bestämmelser behandlas inte vidare här.

Som framgår av avsnitt 10.2.2 utför universitet och högskolor inte några egna utredningar avseende fusk på högskoleprovet, utan överlämnar vanligtvis de tips som kommer in till UHR för åtgärder. Någon rätt att ta del av uppgift om anmälares identitet med stöd av reglerna om partsinsyn torde alltså inte uppkomma för det fall anmälan görs hos ett universitet eller en högskola.

10.3.5 Behövs en ny sekretessbrytande bestämmelse?

Utredningens bedömning: UHR, universitet och högskolor har behov av att lämna ut uppgift om tipsares identitet till Polismyndigheten eller åklagarmyndigheter. Befintliga sekretessbrytande bestämmelser är tillräckliga för att möjliggöra detta och även annat behövligt utlämnande.

Sekretess gäller i förhållande till enskilda, andra svenska myndigheter, utländska myndigheter och mellanfolkliga organisationer.¹⁰ I offentlighets- och sekretesslagen finns därför vissa sekretessbrytande bestämmelser, dvs. bestämmelser som innebär att en sekretessbelagd uppgift får lämnas ut under vissa förutsättningar.¹¹ Frågan är om dessa är tillräckliga utifrån de behov av utlämnande som kan identifieras. Till en början kan dock anmärkas att redan utformningen av det kvalificerade skaderekvisitets i den sekretessbestämmelse vi föreslår innebär att en uppgift om tipsarens identitet normalt kan lämnas vidare till andra myndigheter m.fl.

⁹ 23 kap. 18 § rättegångsbalken. Vidare kan han eller hon inte i en rättegång undanhållas någon omständighet som åberopas som bevisning i målet, 10 kap. 3 § OSL.

¹⁰ 8 kap. 1 och 3 §§ OSL.

¹¹ 3 kap. 1 § OSL.

Behovet av att lämna ut uppgifter

Det säger sig självt att universitet och lärosäten behöver kunna lämna vidare till UHR såväl tipset som sådant som uppgift om identiteten på en tipsare, då UHR är den myndighet som har befogenheter att utreda eventuellt fusk vid högskoleprovet, se ovan avsnitt 10.2.2.

UHR kan genom de tips som kommer in till myndigheten få information om att någon kommer att fuska på högskoleprovet. Som nämnts tidigare är inte själva fusket brottsligt, och brottet osann försäkran är inte kriminaliserat på försöksstadiet. Rör det sig om information om att en provdeltagare planerar att fuska på provet har han eller hon troligtvis ännu inte gjort till skyldig till något brott. Man kan dock tänka sig att UHR genom tips från allmänheten kan få information om annan brottslighet som har samband med fusk på högskoleprovet. De personer som är verksamma inom s.k. fuskligor kan t.ex. göra sig skyldiga till olika former av ekonomisk brottslighet, såsom bokföringsbrott, skattebrott och penningtvåtbrott. De tips som kommer in till UHR kan således innehålla information om brottslig verksamhet, som inte rör själva provdeltagarna, men ändå har samband med högskoleprovet. Vidare gäller att den som, efter intygande att inte använda otillåtna hjälpmedel eller på annat sätt vilseleda vid högskoleprovet, ändå använder sig av otillåtna hjälpmedel kan göra sig skyldig till osann försäkran enligt 15 kap. 10 § BrB. Den som hjälper en provdeltagare genom att tillhandahålla otillåtna hjälpmedel kan göra sig skyldigt till anstiftan eller medhjälp till osant intygande enligt 23 kap. 4 § BrB. Vid misstankar om att ett brott har begåtts vid genomförandet av högskoleprovet ska UHR göra en polisanmälan.¹²

UHR, ett universitet eller en högskola kan alltså genom de tips som kommer in till myndigheterna få information om planerade, pågående eller redan genomförda lagöverträdelse. Det kan uppkomma situationer då UHR, universitetet eller högskolan, vid polisanmälan, kan ha behov av att lämna ut uppgift om en anmälares identitet till Polismyndigheten eller en åklagarmyndighet. Under förundersökningen kan Polismyndigheten eller åklagare vara i behov av att veta vem som lämnat ett tips, för att kunna bedöma hur trovärdigt eller relevant ett tips är eller för att ta kontakt med tipsaren för att få ytterligare information.

¹² 41 § Universitets- och högskolerådets författningssamling UHRFS 2015:3.

Det har inte framkommit att UHR, universiteten eller högskolorna har behov av att lämna ut uppgift om anmälares identitet till någon annan myndighet än Polismyndigheten eller en åklagarmyndighet.

Polismyndigheten och en åklagarmyndighet bör även fortsättningsvis, trots den föreslagna sekretessbestämmelsen, ha möjlighet att ta del av uppgift om tipsarens identitet. Frågan är om de sekretessbrytande bestämmelser som redan finns i offentlighets- och sekretesslagen täcker behovet av att lämna ut uppgifter som genom den föreslagna bestämmelsen kommer att omfattas av sekretess hos UHR, universitet och högskolor, eller om det krävs en eller flera nya sekretessbrytande bestämmelser.

Tillämpliga sekretessbrytande bestämmelser

Utlämnande av uppgifter efter samtycke

Sekretess till skydd för den enskilde kan hävas av den enskilde, se 10 kap. 1 § och 12 kap. 2 § OSL. Detta innebär att en sekretessbelagd uppgift om en tipsare, som annars inte skulle få lämnas till en annan myndighet eller enskild, kan överlämnas om den enskilde samtycker till uppgiftslämnandet.

Nödvändigt utlämnande

Enligt 10 kap. 2 § OSL hindrar sekretess inte att en uppgift lämnas till en enskild eller till en annan myndighet, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet. Bestämmelsen ska enligt förarbetena till den tidigare sekretesslagen tillämpas restriktivt.¹³ Sekretessen får bara efterges, om utlämnandet är en nödvändig förutsättning för att en myndighet ska kunna fullgöra ett åliggande. Det är inte tillräckligt att myndighetens arbete enbart skulle bli mer effektivt.

¹³ Prop. 1979/80:2 Del A s. 465.

När det gäller frågan om sekretessbelagda uppgifter får röjas genom anmälan eller angivelse till åtal anføres i förarbetena att det många gånger ligger inom en myndighets verksamhet att se till att en misstanke om brott blir utredd.¹⁴ Som ett exempel nämns att ett fall av barnmisshandel kommer till en socialnämnds kännedom, då det ligger i denna myndighets intresse att få utrett om misshandeln har förekommit och i vissa fall måste nämnden se till att brottet beivras. Ett annat exempel är att det inom en myndighets verksamhet ligger att se till att misstanke om förmögenhetsbrott som riktar sig mot myndigheten blir utredd, t.ex. att någon genom vilseledande uppgifter felaktigt försöker få ekonomiskt bistånd.¹⁵

Fusk vid högskoleprovet innebär ett så pass allvarligt angrepp mot genomförandet av högskoleprovet och antagningssystemet till högre utbildning att det, menar vi, ligger inom universitets och högskolors verksamhetsområde att misstankar om såväl framtida eller redan utfört fusk blir utredda av UHR samt att UHR ges tillgång till all information som finns tillgänglig för detta syfte. Enligt vår bedömning kan utlämnandet från högskolor och universitet till UHR baseras på 10 kap. 2 § OSL. Det sagda gäller alldeles oavsett om det finns misstankar om brottslig verksamhet eller inte. Om detta i något fall skulle kunna bedömas vara ett gränsfall, står det under alla förhållanden klart, menar vi, att ett utlämnande kan ske med stöd av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL, se nedan.

Det ligger vidare inom UHR:s, universitetens och högskolornas verksamhetsområden att se till att en misstanke om brott i samband med högskoleprovet blir utredd av en brottsutredande myndighet. Såväl den som fuskar som de som organiserar andras fusk vid högskoleprovet kan nämligen misstänkas för brott som riktas mot UHR:s och universitets och högskolors verksamhet. För universitet och högskolor kan det dessutom nämnas att de, enligt UHR:s föreskrifter, vid misstankar om att ett brott har begåtts vid genomförandet av högskoleprovet ska göra en polisanmälan.¹⁶ Frågan är dock om bestämmelsen i 10 kap. 2 § OSL ger stöd för att lämna ut uppgift om tipsarens identitet i samband med en sådant utlämnande. En bedömning får i sådana fall göras om överlämnande av uppgift om anmälarens identitet kan antas ha någon betydelse för att Polismyndigheten

¹⁴ Prop. 1979/80:2 Del A s. 123.

¹⁵ JO 1993/94 s. 464.

¹⁶ 41 § Universitets- och högskolerådets författningssamling UHRFS 2015:3.

eller en åklagarmyndighet ska kunna utreda ett ärende tillfredsställande. Om uppgiften inte har en sådan betydelse, är det inte fråga om ett nödvändigt utlämnande. Sammanfattningsvis kan alltså sägas att det är en bedömningsfråga i det enskilda fallet om bestämmelsen kan tillämpas för att bryta sekretessen mellan UHR, ett universitet eller en högskola och Polismyndigheten eller en åklagarmyndighet.

Brottsmisstankar

Utöver nyssnämnd bestämmelse angående nödvändigt utlämnande kan uppgifter som rör misstankar om brott lämnas ut med stöd av flera olika sekretessbrytande bestämmelser, främst i 10 kap. 18–24 §§ OSL. Av dessa är det 24 § som är av intresse i detta sammanhang. Av den paragrafen följer att sekretess, enligt den av oss föreslagna bestämmelsen, inte hindrar att en uppgift som angår misstanke om ett begånget brott lämnas till en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller någon annan myndighet som har till uppgift att ingripa mot brottet, om fängelse är föreskrivet för brottet och detta kan antas föranleda någon annan påföljd än böter. Bestämmelsen är tillämplig oavsett om ett brott riktar sig mot ett intresse inom en myndighets eget ansvarsområde, ett brott riktar sig mot någon annan myndighet eller mot en enskild.¹⁷ Det avgörande är att myndigheten har fått vetskap om brottet i sin verksamhet.

Bestämmelsen är alltså tillämplig om UHR, ett universitet eller en högskola genom ett tips har fått information om en misstanke om ett begånget brott, och uppgift om tipsarens identitet utgör en del av de uppgifter som lämnas till Polismyndigheten eller en åklagarmyndighet. För att den sekretessbrytande bestämmelsen ska vara tillämplig krävs, som sagt, att det rör sig om uppgifter om ett brott för vilket fängelse ingår i straffskalan för brottet och att brottet kan antas föranleda någon annan påföljd än böter. Ytterligare ett krav för tillämpning av 10 kap. 24 § är att just uppgift om tipsares identitet behöver lämnas ut. Om dessa förutsättningar är uppfyllda får de myndigheter som tagit emot tipset lämna en annars sekretessbelagd uppgift om en tipsares identitet till Polismyndigheten eller en åklagarmyndighet.

¹⁷ JO 1993/94 s. 464.

Som vi tidigare nämnt har personer som fuskat på högskoleprovet och dömts för osant intygande många gånger enbart dömts till böter. I en överklagad tingsrättsdom har gärningen dock bedömts som grovt brott och påföljden bestämts till villkorlig dom och böter.¹⁸ Huruvida 10 kap. 24 § kan användas eller inte för regelrätta fuskare blir alltså beroende av hur praxis eventuellt kan komma att utvecklas.

Generalklausulen

De ovan nämna sekretessbrytande bestämmelser vi nämnt fyller väl de behov av utlämnande som vi identifierat ovan. För andra situationer som vi inte kunna förutse men där myndigheter kan behöva utbyta uppgifter torde generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL täcka behovet i den enskilda situationen. Enligt generalklausulen får en sekretessbelagd uppgift, utöver vad som följer av vissa paragrafer i tionde kapitlet OSL, lämnas till en myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Denna generalklausul infördes för att inte oförutsedda hinder ska uppkomma i myndigheternas verksamhet.¹⁹ Enligt förarbetena till den tidigare sekretesslagen bör sekretess inte hindra myndigheter från att utväxla uppgifter i situationer där intresset av att uppgifterna lämnas ut bör ha företräde framför intresset av att uppgifterna inte lämnas ut.²⁰

Generalklausulen gör det möjligt för en myndighet att på eget initiativ lämna sekretessbelagda uppgifter till en annan myndighet, t.ex. genom en anmälan om brott. Det är också möjligt att i vissa fall tillämpa generalklausulen på uppgifter angående misstankar om brott som inte kan antas medföra annan påföljd än böter. Generalklausulen kan också åberopas som stöd för att lämna ut uppgifter om misstankar som avser förestående brott.

I nu aktuellt sammanhang innebär generalklausulen att UHR, ett universitet eller en högskola, om det uppkommer misstankar om att ett brott har begåtts som inte kan antas föranleda annan påföljd än böter eller misstankar om fuskligor som förbereder fusk med inslag av brottslig verksamhet, ändå kan rapportera sina misstankar och

¹⁸ Norrköpings tingsrätts dom den 17 januari 2019 i mål nr. B 1296-18. Domen är överklagad till Göta hovrätt mål nr. B 518-19.

¹⁹ Prop. 1979/80:2 Del A s. 91.

²⁰ Prop. 1979/80:2 Del A s. 326.

lämna ut uppgift om anmälarens identitet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas ut har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. En förutsättning för att sekretessen ska brytas är att just uppgift om tipsares identitet behövs för det syfte som sekretessbrottet ska tillgodose, dvs. att utreda eventuell brottslighet i samband fusk på högskoleprovet. Frågan om uppgiften ska lämnas ut blir då beroende av en avvägning mellan dessa båda intressen. I praktiken bör det kunna uppkomma situationer där uppgiften kan lämnas till Polismyndigheten eller en åklagarmyndighet därför att det finns ett intresse av att beivra även bötesbrottslighet i samband med högskoleprovet, och att uppgift om tipsarens identitet krävs för en sådan utredning.

Vid denna intresseavvägning är det också av betydelse vilket sekretesskydd uppgifterna får hos myndigheten som tar emot uppgifterna. I nu aktuellt fall gäller sekretess med ett omvänt skaderekvisit för uppgift om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden hos Polismyndigheten och en åklagarmyndighet, om uppgiften förekommer i utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål. Detsamma gäller om uppgiften förekommer i annan verksamhet som syftar till att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott och som bedrivs av Polismyndigheten eller en åklagarmyndighet.²¹ Stark sekretess gäller således som huvudregel för uppgift om anmälarens identitet hos de mottagande myndigheterna i detta fall.

Det kan vidare nämnas att om det i ett enskilt fall framstår som tveksamt om ett universitet eller en högskola kan lämna ut uppgift om tipsare till UHR, så torde generalklausulen under alla förhållanden medge utlämnandet.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan alltså sägas att genomgången ovan visar att det finns flera och tillräckligt med sekretessbrytande bestämmelser som kan tillämpas om UHR, ett universitet eller en högskola upplever att det finns skäl att utbyta uppgift om anmälarens identitet, som är skyddad av sekretess, eller lämna ut denna till Polismyndigheten eller en åklagarmyndighet. Vi gör därför bedömningen att det inte finns något behov av någon ytterligare sekretessbrytande bestämmelse.

²¹ 35 kap. 1 § OSL.

11 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

11.1 Ikraftträdande

Utredningens förslag: De nya lag- och förordningsbestämmelserna ska träda i kraft den 1 september 2020 och ska tillämpas första gången på deltagande i högskoleprov som sker efter ikraftträdandet.

De åtgärder som vi föreslår bör införas så fort som möjligt för att motverka fusk vid högskoleprovet. Samtidigt bör Universitets- och högskolerådet och genomförande lärosäten ges tillräcklig tid för de förberedelser som behövs innan kontrollerna kan utföras i skarpt läge. Med hänsyn till detta och till den tid som kan beräknas för remissförfarande av detta betänkande, fortsatt beredning inom Regeringskansliet, lagråds- och riksdagsbehandling och det föreskriftsarbete som kan krävas, bedömer vi att bestämmelserna bör kunna träda i kraft den 1 september 2020. Avsikten bör därmed vara att bestämmelserna ska tillämpas vid det högskoleprov som genomförs hösten 2020.

11.2 Övergångsbestämmelser

Utredningens bedömning: Något behov av övergångsbestämmelser finns inte.

Kontroller med stöd av den föreslagna nya lagen ska genomföras första gången i samband med högskoleprovets genomförande hösten 2020. Även övriga föreslagna bestämmelser ska tillämpas första gången vid detta tillfälle. De nya bestämmelserna ersätter inte några

nu gällande bestämmelser och därmed finns inget behov av några övergångsbestämmelser.

12 Förslagets konsekvenser

12.1 Konsekvenser för enskilda

12.1.1 Förekomsten av kontroller vid högskoleprovet

Vårt förslag innebär att kontroller av provdeltagare kommer att ske i samband med högskoleprovet. Kontrollerna är definitionsmässigt av ingripande karaktär och kommer att genomföras med elektronisk detektionsutrustning och i vissa fall genom kroppsvisitation. Därigenom kan kontrollerna uppfattas som både integritetskränkande och störande för provdeltagarna. Som vi har redogjort för i kapitel 6 är emellertid dessa kontroller nödvändiga och befogade för att förhindra fusk vid högskoleprovet och ingreppet i provdeltagarnas personliga integritet är proportionerligt i förhållande till vad som står att vinna med åtgärderna.

De kontroller som genomförs skulle kunna tänkas leda till att fler provdeltagare än tidigare blir föremål för sanktioner. Överträdelse av Universitets- och högskolerådets (UHR) ordningsföreskrifter om att mobiltelefoner ska vara avstängda och placerade på anvisad plats ska redan i nuläget leda till att provdeltagaren blir utan resultat på det aktuella provpasset. I teorin skulle alltså ökade kontroller, särskilt med radiovågsdetektor, kunna innebära att fler överträdelse upptäcks. Vår bedömning är emellertid att förekomsten av kontroller kommer att ha en kraftigt avskräckande effekt som också innebär att efterlevnaden av UHR:s ordningsföreskrifter stärks. Vi bedömer att ytterst få, om ens någon, provdeltagare kommer att ta lättvindigt på ordningsföreskrifterna när kontrollmöjligheterna och risken för sanktioner ökar. Med andra ord kommer mycket få provdeltagare att glömma att stänga av och lämna sin mobiltelefon på anvisad plats. Detta innebär i sin tur att moment som skulle kunna upplevas som

störande för andra provdeltagare, som t.ex. att en telefon ringer, kommer att minska i omfattning. Kontrollerna kommer alltså att bidra till att upprätthålla en bättre ordning under högskoleprovet.

De kontroller som föreslås, och i synnerhet allmän in- eller utpasseringskontroll med kroppsvisitation, kan komma att upplevas som särskilt ingripande och känsliga för vissa grupper av personer. Det kan t.ex. handla om personer med vissa fysiska funktionsnedsättningar som är i behov av proteser eller medicintekniska hjälpmedel som om de orsakar utslag vid kontroll med detektionsutrustning måste visas upp för övriga provdeltagare. Det kan också handla om personer med slöja eller andra huvudbonader. För att minimera integritetsintrånget föreslår därför vi att kroppsvisitation av mer känslig art på begäran ska kunna genomföras avskilt, t.ex. bakom uppställda skärmar (se avsnitt 7.4.7). I avsnitt 7.6 anför vi dessutom att UHR bör ges i uppdrag att förbereda för ett skarpt genomförande av de kontroller som föreslås. Det är av yttersta vikt att kontrollerna utöver att kunna genomföras avskilt utformas på ett sådant sätt att intrånget i den personliga integriteten blir så litet som möjligt och att alla provdeltagare som kontrolleras behandlas med största möjliga respekt.

12.1.2 Höjd avgift för att delta i högskoleprovet

Att avgiften för att delta i högskoleprovet höjs kan potentiellt sett leda till en minskning av antalet provdeltagare. I förhållande till ambitionen att bredda rekryteringen till högskolan, där högskoleprovet som andra chans vid sidan av gymnasiebetygen har varit och är en viktig del, är detta förslag principiellt problematiskt. Utifrån detta perspektiv hade det självfallet varit önskvärt att kunna lösa finansieringsfrågan på något annat sätt än genom en avgiftshöjning som drabbar provdeltagarna. Vi kan dock inte se några bärande skäl till varför högskoleprovet som sådant ska vara finansierat genom avgifter medan åtgärder för att motverka fusk ska finansieras t.ex. via anslag. Frågor om provets finansiering i allmänhet ligger dessutom utanför vårt uppdrag. Vår bedömning är därför att det är rimligt att de åtgärder vi föreslår finansieras genom en höjning av avgiften. Vi bedömer också att den föreslagna nya nivån på avgiften inte är orimlig i förhållande till den betydelse ett högskoleprovsresultat kan ha för den enskildes möjligheter att komma in i högskolan.

12.2 Konsekvenser för universitet och högskolor och andra berörda myndigheter

12.2.1 Universitet och högskolor

Universitet och högskolor ges enligt våra förslag ansvar för genomförandet av kontroll med radiovågsdetektor. Detta innebär en ökad arbetsbelastning som finansieras genom en höjning av avgiften för deltagande i högskoleprovet. De beräkningar som ligger till grund för den föreslagna avgiftshöjningen innehåller en viss marginal, varför vi bedömer att det inte finns någon överhängande risk för en ökad arbetsbelastning som måste finansieras genom myndigheternas anslag.

Det finns dock en mer principiell aspekt av den föreslagna nya arbetsuppgiften som är värd att nämna. Genomförandet av högskoleprovet som sådant är en verksamhet som kan anses ha många likheter med hur universitet och högskolor inom ramen för den utbildning som bedrivs anordnar prov och annan examination. Att genomföra högskoleprovet är alltså en naturlig förlängning av en av universitets och högskolors kärnuppgifter, nämligen att anordna utbildning. I avsnitt 7 argumenterar vi för att genomförandet av kontroll med radiovågsdetektor kommer att vara en integrerad del av högskoleprovets genomförande. Arbetsuppgiften som sådan är däremot en mer främmande verksamhet sett till universitets och högskolors kärnuppgifter. Genom våra förslag åläggs alltså universitet och högskolor en i allt väsentligt ny uppgift som innebär en integritetskänslig kontroll av enskilda. Det går inte att bortse ifrån att det kan ifrågasättas om kontroller av det här slaget över huvud taget är en uppgift som bör åvila universitet och högskolor. Det bör dock understrykas att det finns mycket goda skäl för våra förslag. Att upprätthålla förtroendet för de urvalsinstrument som används vid tillträde till högre utbildning är en mycket angelägen uppgift. Vi har därutöver inte funnit några realistiska alternativ när det gäller att motverka fusk vid högskoleprovet än att ålägga universitet och högskolor uppgiften att genomföra de aktuella kontrollerna.

12.2.2 Universitets- och högskolerådet

Även UHR får med våra förslag en ökad arbetsbelastning som finansieras med en höjning av avgiften för högskoleprovet. Vår bedömning är som tidigare nämnts att avgiftshöjningen med viss marginal täcker de kostnader som våra förslag medför. UHR tilldelas dessutom en del av avgiftshöjningen som ligger utöver de beräknade kostnaderna och tanken är att detta tillskott ska kunna användas för att finansiera övriga åtgärder för att motverka fusk vid högskoleprovet. Vi har noterat att både UHR och de lärosäten som genomför högskoleprovet anser att den nuvarande finansieringen är otillräcklig och att myndigheterna måste skjuta till medel från sina anslag för att täcka alla kostnader. Detta ligger utanför vårt uppdrag, men vi konstaterar att våra förslag åtminstone inte bör öka den ofinansierade arbetsbördan för UHR.

Precis som när det gäller universitet och högskolor innebär de kontroller vi föreslår helt nya arbetsuppgifter för UHR. Dessa ligger långt ifrån myndighetens nuvarande uppdrag och kommer att kräva delvis ny kompetens och nya arbetssätt. Det kommer säkerligen att ifrågasättas om dessa uppgifter över huvud taget bör läggas på UHR. Som i fråga om universitet och högskolor vill vi dock betona att den övergripande uppgiften, nämligen att motverka fusk vid högskoleprovet, är mycket angelägen. UHR har i dag flera samordnande och främjande uppgifter. Därtill får myndigheten meddela föreskrifter om högskoleprovet och har mycket lång erfarenhet av att ansvara för detta prov. Trots att de kontroller som vi föreslår rent konkret ligger utanför myndighetens nuvarande ansvarsområden har vi därför svårt att se att det finns någon annan myndighet som bättre skulle kunna ansvara för kontrollerna.

12.2.3 Konsekvenser av förslagen om sekretess

Både universitet och högskolor och UHR berörs av våra förslag i avsnitt 9 och 10 om sekretess för vissa uppgifter. Förslagen syftar till att arbetet för att motverka fusk vid högskoleprovet ska kunna bedrivas på ett effektivt och ändamålsenligt sätt och bedöms i det avseendet inte medföra några andra konsekvenser. De föreslagna nya reglerna kan dock föranleda ett visst informationsbehov gentemot enskilda och andra aktörer som på olika sätt berörs av sekretessen.

Även inom myndigheterna bör personalen få introduktion i de nya bestämmelserna. Vi bedömer dock att de informations- och utbildningsinsatser som behövs är av ringa omfattning och kan genomföras inom befintliga ramar för myndigheterna.

12.2.4 Konsekvenser för Polismyndigheten m.m.

Förslaget om att ordningsvakter ska kunna förordnas för att tjänstgöra vid in- och utpasseringskontroller med kroppsvisitation innebär att behovet av ordningsvakter kommer att öka. Förslaget innebär även ett visst behov av utbildningsinsatser av de ordningsvakter som ska förordnas för sådana kontroller. Eftersom kontrollerna kommer genomföras i begränsad omfattning bedömer vi att dessa behov kan mötas inom befintliga ramar och alltså inte kräver några ytterligare resurser. UHR tar t.ex. redan fram detaljerade föreskrifter och instruktioner för högskoleprovets genomförande, och att förse tjänstgörande ordningsvakter med handledning för hur kontrollerna ska utföras innebär enligt vår mening inget omfattande extra arbete för myndigheten. Enligt vårt förslag i avsnitt 7.4.4 ska det inte krävas att utförandet av in- eller utpasseringskontroll med kroppsvisitation sker under ledning av en polisman. Därmed innebär förslaget heller ingen nämnvärd ökad arbetsbörda för Polismyndigheten.

12.3 Konsekvenser för brottslighet och brottsförebyggande arbete

Våra förslag bedöms leda till att färre provdeltagare försöker fuska vid högskoleprovet. Grupperingar som på kommersiell basis tillhandahåller fusk tjänster bedöms därmed också förlora huvuddelen av sin potentiella kundbas. Förslagen får alltså positiva effekter i fråga om att motverka vissa brott, även om den organiserade fuskverksamheten såvitt vi kan bedöma är av begränsad omfattning varför effekterna i detta avseende inte ska överskattas.

12.4 Konsekvenser i förhållande till barnkonventionen

Enligt direktiven ska vi beakta att deltagare i högskoleprovet kan vara minderåriga och redogöra för konsekvenserna av förslagen utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen).

När det gäller barnkonventionen kan vi inte se att det i den finns något som i förhållande till våra förslag motiverar att särskild hänsyn tas till barn. Vi föreslår dock att personer under 15 år ska vara undantagna från att genomgå in- eller utpasseringskontroller med kroppsvsitation.

12.5 Konsekvenser i övrigt

Förslagen innebär inte att den kommunala självstyrelsen påverkas. Förslagen bedöms heller inte få några konsekvenser för miljön. När det gäller konsekvenser för jämställdheten kan vi konstatera att det inte finns några uppgifter om hur könsfördelningen ser ut bland personer som fuskar vid högskoleprovet. Det går därför inte heller att bedöma huruvida i första hand kvinnor eller män kommer att bli föremål för de kontroller vi föreslår eller de sanktioner som kan följa av att vägra att genomgå kontroll. Förslagen i avsnitt 7.5 om att vissa beslut av UHR ska kunna överklagas kan leda till en viss ökad ärendetillströmning till allmänna förvaltningsdomstolar. Våra förslag syftar i sin helhet till att minska förekomsten av fusk vid högskoleprovet. Därför bedömer vi dock att antalet beslut om avstängning från deltagande i provet kommer att vara mycket litet, och antalet sådana beslut som överklagas ännu färre. Enligt vår bedömning medför förslagen i betänkandet inte heller några andra konsekvenser av det slag som anges i 14–15 §§ kommittéförordningen (1998:1474) och som inte kommenteras på andra ställen i detta kapitel.

13 Författningskommentar

13.1 Förslaget till lag (0000:00) om kontroll vid högskoleprovet

Inledande bestämmelse

1 §

Paragrafen, som anger att kontroll av provdeltagare får äga rum i samband med högskoleprovet, behandlas i avsnitt 7.2.

Av *första stycket* framgår att kontroll enligt lagen får ske av provdeltagare vid högskoleprovet och att ändamålet med kontrollverksamheten är att motverka förekomsten av fusk som sker genom användning av elektroniskt hjälpmedel.

De typer av kontroller som kan bli aktuella med stöd av lagen är kontroll med radiovågsdetektor (avsnitt 7.3) respektive in- eller utpasseringskontroll (avsnitt 7.4). Kontroll med radiovågsdetektor får ske av samtliga provdeltagare i en lokal där högskoleprovet genomförs. In- eller utpasseringskontroll får utföras med kroppsvisitation av samtliga provdeltagare som är på väg in i en provlokal inför ett provpass eller är på väg ut ur en provlokal efter ett avslutat provpass. Personer under 15 år ska dock undantas från in- eller utpasseringskontroll, se vidare kommentaren till 5 §.

Högskoleprovet genomförs i ansvariga lärosätens egna lokaler och i lokaler som universitet eller högskolor hyr för genomförandet. Kontroll får utföras i samtliga sådana provlokaler i Sverige. Huruvida kontroll med radiovågsdetektor eller in- eller utpasseringskontroll med kroppsvisitation kan utföras i lokaler utanför Sverige är beroende av lagstiftningen i det land provet ska äga rum.

Kontroll med radiovågsdetektor kommer att kunna utföras i samtliga provlokaler under en provdag, dock i praktiken som mest bara under något provpass. Kontrollverksamheten med in- eller utpasseringskontroller med kroppsvisitation kommer bara att kunna göras i ett urval av provlokaler vid varje provtillfälle, då sådana kontroller endast ska få omfatta en viss andel av de anmälda provdeltagarna, se vidare 5 §. De olika typerna av kontroller avses samlat och långsiktigt verka fuskavhållande för alla provdeltagare vid kommande högskoleprov och försvåra för den organiserade och kommersiella fuskverksamheten. I paragrafen anges därför att det övergripande ändamålet med kontrollverksamheten är att motverka förekomsten av fusk vid högskoleprovet som sker genom användning av elektroniskt hjälpmedel. Det är en annan sak att de olika kontrollformerna som regleras i lagen har varierande omedelbara syften och funktioner.

Med ett elektroniskt hjälpmedel avses i lagen, enligt *andra stycket*, elektronisk utrustning som kan lagra, innehålla, sända eller ta emot information. Definitionen innefattar inte bara sådan elektronisk utrustning som kan användas för kommunikation under pågående prov, som t.ex. dolda mobiltelefoner och smarta glasögon. Även sådan elektronisk utrustning som kan lagra och innehålla information som sedan kan tas fram och användas under pågående prov omfattas. Man kan t.ex. tänka sig avancerade pennor eller glasögon som inte kommunicerar men vari lagrats användbar information, t.ex. ett engelsk-svenskt lexikon.

Kontroll med radiovågsdetektor

2 §

Paragrafen, som innehåller bestämmelser om kontroll med radiovågsdetektor, behandlas i avsnitt 7.3.1.

En radiovågsdetektor är ett instrument som kan detektera radiokommunikation. Radiokommunikation, eller trådlös kommunikation, definieras som överföring, utsändning eller mottagning av tecken, signaler, skrift, bilder, ljud eller meddelanden av varje slag med hjälp av radiovågor. Radiovågor är elektromagnetiska vågor med frekvenser (antal svängningar varje sekund) från 9 KHz till 3 000 GHz som

breder ut sig utan särskilt anordnad ledare.¹ Begreppet radiokommunikation innefattar bl.a. traditionell ljudradio och tv, olika former av kommunikationsradio, mobiltelefoni och trådlös dataöverföring av olika slag, t.ex. bluetooth.

Olika frekvensintervall används för olika ändamål. För mobiltelefoni används ett antal s.k. frekvensband, dvs. ett avsnitt avgränsat av en undre och en övre frekvens. De svenska mobiloperatörerna har tillstånd från Post- och telestyrelsen för att använda bl.a. 450 MHz-bandet, 800 MHz-bandet, 900 MHz-bandet, 1 800 MHz-bandet, 2,1 GHz-bandet och 2,6 GHz-bandet. Bluetooth, som är en standard för radioförbindelser på mycket kort avstånd, använder frekvenser mellan 2,40 och 2,48 GHz.

En radiovågsdetektor kan se ut på olika sätt, men består vanligtvis av en antenn, en sensor och någon form av visuell eller audiovisuell signal som indikerar att utrustningen känner av radiovågor inom ett visst frekvensområde. Utrustningen kan alltså indikera pågående radiokommunikation och vilken typ av radiokommunikation det rör sig om, exempelvis mobiltelefonkommunikation eller kommunikation via bluetooth.

Kontroll med radiovågsdetektor får utföras i lokaler där högskoleprovet pågår. Kontrollen får utföras för att upptäcka pågående radiokommunikation till eller från provdeltagare under provet.

Med kontroll avses i denna paragraf att den som utför kontrollen passerar genom provlokalen med en påslagen radiovågsdetektor och systematisk skannar av lokalen i syfte att kontrollera om det finns någon pågående radiokommunikation till eller från en provdeltagare. Den som utför kontrollen kan behöva passera förbi provdeltagarna på nära håll i långsam takt. I vissa fall kan han eller hon behöva cirkulera runt en provdeltagare och rikta utrustningen mot honom eller henne, för att med tillräcklig säkerhet kunna utröna varifrån en radiosignal härrör. Kontrollen innebär inte att den som utför kontrollen får utföra kroppsvisitation eller någon sådan undersökning som innebär fysisk kontakt mellan den som undersöker och den som blir undersökt.

Vad som blir konsekvensen för en provdeltagare i de fall det med hjälp av radiovågsdetektor konstaterats att det pågått radiokommunikation till eller från honom eller henne under ett provpass regleras inte i lagen. Sådan regleras på lägre nivå, se kommentaren till 17 §.

¹ 1 kap. 7 § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation.

Det kan nämnas att det redan i dagsläget finns ett regelverk kring denna slags regelöverträdelse, vilket beskrivits i bl.a. avsnitt 7.3.4. Av dessa följer att Universitets- och högskolerådet kan besluta att provdeltagaren inte får något resultat på provpasset, t.ex. om provdeltagarens mobiltelefon plingat till i fickan. Regelverket gäller oavsett om radiokommunikationen i realiteten handlar om pågående fusk eller om att provdeltagaren endast underlåtit att stänga av mobiltelefonen eller annan otillåten elektronisk utrustning och lägga den på anvisad plats och därmed brutit mot de ordningsföreskrifter som gäller vid högskoleprovet.

3 §

Paragrafen anger ansvarsfördelningen mellan de universitet och högskolor som genomför högskoleprovet och Universitets- och högskolerådet när det gäller kontrollerna med radiovågsdetektor. Paragrafen behandlas i avsnitt 7.3.2.

De universitet och högskolor som genomför högskoleprovet beslutar om och ansvarar för genomförandet av kontrollerna med radiovågsdetektor. Det innebär för det första att genomförande universitet och högskolor själva kan bestämma i vilka lokaler och vid vilken tidpunkt kontrollerna med radiovågsdetektor ska utföras. Lärosätena ska också ansvara för genomförandet av kontrollerna. Det innebär bl.a. att de ska se till att det finns personal med adekvat utbildning som kan genomföra kontroller med radiovågsdetektor och att det finns fungerande detektionsutrustning i tillräckligt antal. I uppgiften ingår också att planera kontrollerna på ett sådant sätt att varje person kan kontrollera ett så stort antal provdeltagare som möjligt. I denna uppgift ingår bland annat att göra scheman för de som ska utföra kontrollerna och att organisera eventuell transport för personalen mellan provlokalerna.

Universitets- och högskolerådet ansvarar för samordning av förberedelser för kontrollerna med radiovågsdetektor. I ansvaret ingår bl.a. att samordna upphandling av utrustning i den mån det inte finns något ramavtal, förbereda och genomföra utbildning av den personal som ska utföra kontrollerna (se 4 §) och att utarbeta instruktioner för hur kontrollerna ska utföras i praktiken.

4 §

Paragrafen, som anger vem som får utföra kontroll med radiovågsdetektor, behandlas i avsnitt 7.3.3. Sådan kontroll ska få utföras bara av den som har utbildning i att hantera en radiovågsdetektor. De universitet och högskolor som genomför högskoleprovet ska ansvara för att anlita personal som under provet kan utföra kontroll med radiovågsdetektor. En sådan person ska, för att få utföra kontrollen, ges särskild utbildning i att hantera en radiovågsdetektor och att göra bedömningar utifrån gränsvärden och riktlinjer som rådet fastställt. Universitets- och högskolerådet ska ansvara för att anordna utbildningen.

Allmän in- eller utpasseringskontroll med kroppsvitation

5 §

Paragrafen, som innehåller bestämmelser om in- eller utpasseringskontroller på högskoleprovet, behandlas i avsnitt 7.4.2.

Av *första stycket* framgår att kontroll med kroppsvitation får utföras vid inpassering till och utpassering från lokaler där högskoleprovet genomförs (in- eller utpasseringskontroll). Med kroppsvitation avses här detsamma som i 28 kap. 11 § tredje stycket rättegångsbalken, nämligen en undersökning av kläder och annat som någon bär på sig samt av väskor, paket och andra föremål som någon har med sig. Den som utför kontrollen får vid en kroppsvitation känna utanpå den visiterades kläder samt i fickor och liknande. I begreppet kroppsvitation ingår också undersökning av alla typer av föremål som provdeltagaren har med sig, t.ex. väskor och plånböcker. Begreppet kroppsvitation innefattar dock inte en undersökning av själva människokroppen. Möjligheten att utföra kroppsvitation medför alltså inte en rätt att t.ex. att med händerna undersöka en provdeltagares hårbotten, att undersöka eventuella proteser eller att kontrollera kroppens håligheter, t.ex. genom att titta in i en persons örongångar eller munhåla. Gränsdragningen mellan kroppsvitation och kroppsbesiktning behandlas i avsnitt 7.4.2.

Kontrollen förutsätts omfatta samtliga provdeltagare som är på väg in i en provlokal eller på väg ut ur den. Det är i den meningen fråga om en allmän kontroll av provdeltagarna, men bara i den utvalda

provlokalen. Provdeltagare som är under 15 år ska dock undantas från in- eller utpasseringskontroll med kroppsvisitation. Själva kontrollen kan utföras i anslutning till utgång eller ingång eller strax utanför, i ett angränsande rum.

In- eller utpasseringskontroll får utföras för att söka efter elektroniska hjälpmedel. Vad som avses med ett elektroniskt hjälpmedel framgår av 1 § andra stycket.

I *andra stycket* framgår att kontroll med kroppsvisitation inte får utföras på mer än en andel av provdeltagarna. Regeringen meddelar föreskrifter om denna andel men enligt *andra stycket* gäller ett högsta tillåtet tak på tio procent av de anmälda provdeltagarna vid varje provtillfälle. Under det taket är det alltså regeringen som föreskriver om procentsatsen. Inledningsvis föreslås en procentsats på två procent. Universitets- och högskolerådet kommer inför ett provtillfälle att ha översikt över hur många provdeltagare som har anmält sig till provet och vilka lokaler som ska användas vid provet samt hur de anmälda provdeltagarna indelats till lokalerna. Myndigheten kommer på så sätt kunna planera kontrollerna så att inte mer än det föreskrivna antalet av det totala antalet anmälda deltagare kontrolleras.

Det är Universitets- och högskolerådet som bestämmer om kontrollen i en provlokal ska ske genom inpasseringskontroll eller utpasseringskontroll. Kontrollerna får dock inte planeras på ett sådant sätt att en provdeltagare kontrolleras genom endera en in- eller utpasseringskontroll mer än en gång vid ett provtillfälle. Däremot finns det inget hinder mot att en provdeltagare genomgår både kontroll med radiovågsdetektor och antingen en in- eller utpasseringskontroll under en provdag.

6 §

Paragrafen reglerar beslut om och ansvar för genomförandet av in- eller utpasseringskontroller. Den behandlas i avsnitt 7.4.3.

Av *första stycket* framgår att det är Universitets- och högskolerådet som beslutar om och ansvarar för genomförandet av in- eller utpasseringskontroller vid högskoleprovet. Det innebär att det är rådet som fattar beslut om i vilka lokaler kontroll ska utföras, om det ska ske i form av inpasserings- eller utpasseringskontroll och om de närmare arrangemangen kring kontrollerna. Myndigheten ska vidare

tillse att antalet kontrollerade provdeltagare inte överstiger föreskriven procentuell andel av anmälda provdeltagare, att ingen provdeltagare blir kontrollerad mer än en gång per provdag samt att ingen person under 15 år genomgår en in- eller utpasseringskontroll. I uppgiften ingår också att ansvara för det praktiska genomförandet såsom att hyra in ordningsvakter och utrustning samt att ombesörja att det finns möjlighet att genomföra kroppsvisitation på avskild plats vid behov samt förvaringsmöjligheter för omhändertagna föremål m.m.

Eftersom universitet och högskolor ansvarar för provlokaler och genomförandet av provet i övrigt kommer planering och genomförande av in- och utpasseringskontroller behöva ske i samarbete mellan Universitets- och högskolerådet och respektive lärosäte.

Av *andra stycket* framgår att genomförande lärosäte dock, genom provledare, ansvarar för beslut enligt 10 § första stycket samt för förvaring, återlämnande och anmälan till Polismyndigheten avseende omhändertagna föremål enligt 12 och 13 §§ denna lag. Den personal som utför in- eller utpasseringskontrollerna med kroppsvisitation kommer inte att kunna stanna kvar i samma lokal under hela provdagen. När en kontroll är genomförd kommer personalen att flytta på sig och utföra kontroll i en annan lokal. I de fall en provdeltagare vägrar att genomgå en in- eller utpasseringskontroll, och därför nekas tillträde till provlokalen under återstående provpass, har sådan personal därför inte möjlighet att kontrollera att tillträdesförbudet upprätthålls. Av samma skäl kan personal som utför in- eller utpasseringskontroll inte ansvara för förvaring av omhändertagna föremål under provdagen, återlämnande av sådana föremål när provdagen är slut eller när provdeltagaren avslutar provet eller göra anmälan om omhändertagande till Polismyndigheten enligt 12 och 13 §§. I stället ansvarar genomförande lärosäte för sådana beslut och åtgärder genom ansvariga provledare som är på plats hela provdagen.

In- eller utpasseringskontrollens genomförande

7 §

Av paragrafen framgår att kroppsvisitation vid in- eller utpasseringskontroll ska utföras av en ordningsvakt som förordnats av Polismyndigheten. Paragrafen behandlas i avsnitt 7.4.4.

För den som förordnas som ordningsvakt med stöd av 2 eller 3 §§ lagen (1980:578) om ordningsvakter finns inget krav på att ha genomgått utbildning för säkerhetskontroll enligt 4 kap. 5 § och bilaga 2 i Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om ordningsvakter (PMFS 2017:12 FAP 670–1). Ordningsvakter som agerar med stöd av ett förordnande enligt 3 § får visserligen utföra kontroller med metalldetektorer eller annan sådan utrustning, men inte manuella kroppsvisitationer. De ordningsvakter som förordnats med stöd av den föreslagna 2 c § i lagen om ordningsvakter kommer att få utföra manuell kroppsvisitation, se 8 §. Det innebär att det vid varje kontroll kommer att finnas behov av ordningsvakter som är förordnade med stöd av 2 c §. Som framgår av 9 § kommer det vidare finnas behov av en sådan ordningsvakt av varje kön vid samtliga kontroller.

8 §

Av paragrafen framgår att kroppsvisitation vid in- eller utpasse- ringskontroll ska genomföras med metalldetektor eller annan liknande anordning eller, om det finns särskilda skäl, på annat sätt. Paragrafen behandlas i avsnitt 7.4.5.

Med metalldetektor avses t.ex. larm- eller säkerhetsbågar och handhållna metalldetektorer. Ett annat exempel på utrustning som kan användas är magnetdetektor. Manuell kontroll, dvs. kontroll som innebär fysisk kontakt mellan den som utför visitationen och den som visiteras, får endast ske om det finns särskilda skäl för det. En sådan situation kan vara att provdeltagaren uppger att han eller hon inte har något elektroniskt hjälpmedel på sig, men en metalldetektor ändå ger utslag vid en kontroll av personen. I sådana fall kan det bli aktuellt med en manuell kontroll. En annan situation då det kan bli aktuellt att utföra manuell visitation är om den tekniska utrustningen inte fungerar tillfredsställande.

Definitionen av kroppsvisitation och gränsdragningen mellan kroppsvisitation och kroppsbesiktning behandlas i avsnitt 7.4.2.

9 §

Paragrafen behandlas i avsnitt 7.4.6 och 7.4.7.

Av *första stycket* framgår att som huvudregel får manuell kroppsvisitation utföras endast av någon som är av samma kön som provdeltagaren. Undersökning av föremål som görs genom metalldetektor eller liknande anordning eller som avser föremål som någon har med sig kan dock utföras även om personen som utför visitationen inte är av samma kön som provdeltagaren.

Av *andra stycket* framgår att manuell kroppsvisitation ska utföras i ett avskilt utrymme om provtagaren begär det. Med ett avskilt utrymme avses exempelvis att visitationen utförs i ett angränsande rum eller bakom portabla skärmar som för ändamålet ställts upp i anslutning till in- eller utpasseringskontrollen.

Manuell kroppsvisitation ska ske avskilt om provdeltagaren begär det. Det innebär att provdeltagaren inte behöver ange något särskilt skäl till sin begäran, utan möjlighet till undersökning i avskildhet ska finnas för den som önskar det.

10 §

I paragrafen behandlas följden av att en provdeltagare vägrar genomgå en in- eller utpasseringskontroll. Paragrafen behandlas i avsnitt 7.4.8.

En in- eller utpasseringskontroll omfattar samtliga provdeltagare i en provlokal (dock med undantag för personer under 15 år, se 5 §). Av *första stycket* framgår att en provdeltagare som vägrar genomgå en in- eller utpasseringskontroll får nekas tillträde till den provlokal som kontrollen avser under provdagens återstående provpass. Om utpasseringskontrollen sker vid det första provpasset gäller alltså förbudet för provpass 2–5, osv. Om kontrollen sker vid det sista provpasset för dagen är någon sådan sanktion således inte aktuell. Att provdeltagaren nekas tillträde till lokalen innebär att han eller hon inte får komma in i provlokalen mer än för att hämta sin väska och andra personliga tillhörigheter från den anvisade platsen. Han eller hon får alltså inte skriva provet. Förbudet att gå in i provlokalen ska gälla för hela provdagen.

Det är lärosätet genom en provledare som fattar beslut om att provdeltagare ska nekas tillträde till lokalen, se 6 § andra stycket. I praktiken kommer det att bli provledaren i lokalen som har att fatta

beslut om att avvisa provdeltagaren. Det finns dock inget hinder enligt lagen mot att ett lärosäte utser en viss provledare som ges ett övergripande ansvar och beslutsbefogenhet i en byggnad med flera näraliggande provlokaler.

Enligt *andra stycket* får provdeltagare som avses i första stycket, efter beslut av Universitets- och högskolerådet, inget resultat på provet. Rådet får besluta om uteblivet provresultat i samtliga fall då en provdeltagare vägrat genomgå en in- eller utpasseringskontroll enligt första stycket, alltså även i de fall provdeltagaren vägras tillträde till lokalen under en del eller hela dagen. Ett sådant beslut om att inte meddela något resultat på provet gäller hela provet, dvs. även för de provpass som provdeltagaren redan kan ha genomfört. Rådet kan också besluta att en provdeltagare som vägrar att genomgå en utpasseringskontroll ska stängas av från deltagande i provet under en period av två år från tidpunkten för provet.

Med att vägra att genomgå en in- eller utpasseringskontroll avses bl.a. vägran att passera en uppställd larmbåge med metalldetektor eller underlåtenhet att stå stilla så att personalen kan utföra en undersökning med en handhållen metalldetektor. För att undvika kontrollen kan provdeltagaren t.ex. gå in i lokalen genom att gå utanför en uppställd larmbåge eller gå förbi den person som ska utföra en kontroll med handhållen detektor. Det kan också röra sig om provdeltagare som vägrar att gå ut ur provlokalen i de fall det rör sig om en utpasseringskontroll. I de fall en provdeltagare har blivit undersökt av en metalldetektor eller annan sådan utrustning, och detektorn har indikerat att personen har något av metall på sig, kan det bli aktuellt att genomföra en manuell kroppsvisitation. Om provdeltagaren inte låter ordningsvakten fullfölja visitationen med manuell undersökning i detta skede kan det också anses utgöra en vägran att genomgå kroppsvisitation.

Omhändertagande

11 §

Paragrafen, som innehåller bestämmelser om omhändertagande av ett elektroniskt hjälpmedel, behandlas i avsnitt 7.4.9.

Enligt bestämmelsen får en ordningsvakt från en provdeltagare omhänderta ett elektroniskt hjälpmedel som kan befaras komma till användning eller ha använts som ett hjälpmedel vid fusk på högskoleprovet, och som påträffas vid en in- eller utpasseringskontroll. Med omhändertagande här avses att utrustningen tillfälligt fråntas provdeltagaren och förvaras så att han eller hon inte har tillgång till den.

Vad som avses med elektroniskt hjälpmedel anges i 1 § andra stycket. Om man vid en in- eller utpasseringskontroll påträffar ett elektroniskt hjälpmedel, som kan användas vid fusk på högskoleprovet, bör provdeltagaren i första hand uppmanas att stänga av hjälpmedlet och lägga det på anvisad plats. Denna åtgärd kan vidtas både av en provledare och en ordningsvakt. Är föremålet mer uppenbart ägnat för fusk – t.ex. mobiltelefoner som har modifierats för att kunna ta emot samtal under provet och som provdeltagaren bär under kläderna samt trådlösa hörsnäckor med tillhörande batteri – bör ett omhändertagande vara självklart.

12 §

Paragrafen, som anger hur omhändertagna föremål ska hanteras, behandlas i avsnitt 7.4.10.

Ett föremål som har omhändertagits av en ordningsvakt enligt 11 § ska överlämnas till en provledare för förvaring, se också 6 § andra stycket. Föremål som lämnas till förvaring ska förvaras på ett betryggande sätt. Med betryggande förvaring avses att förvaringen ska ske så att det inte finns risk för att föremålet försvinner eller skadas. Förvaringen bör lämpligen ske i ett låst utrymme eller på en plats som kan övervakas av provledaren under hela provdagen. Hur förvaring av sådana föremål ska ordnas rent praktiskt bör ske i samråd mellan Universitets- och högskolerådet och de lärosäten där kontrollerna utförs.

Om provdeltagaren begär det ska han eller hon få ett skriftligt bevis på omhändertagandet. Det bör innehålla datum, hänvisning till den föreslagna lagen och en beskrivning av det som omhändertagits. Oavsett om provdeltagaren begär det eller inte, bör han eller hon få en nummerbricka eller liknande, så att förväxling av omhändertagna föremål inte sker vid utlämnandet.

13 §

Bestämmelsen, som reglerar återlämnande av föremål och anmälan till Polismyndigheten, behandlas i avsnitt 7.4.11.

Av *första stycket* framgår att ett elektroniskt hjälpmedel kan omhändertas som längst till provdagens slut. Det gäller även om provdeltagaren beslutar att avbryta provet innan dess. Om det är praktiskt möjligt finns dock inget som hindrar att han eller hon genast kan få tillbaka sina ägodelar.

Enligt *andra stycket* ska provledaren skyndsamt anmäla omhändertagandet till Polismyndigheten, om det omhändertagna föremålet kan antas omfattas av bestämmelserna om beslag enligt 27 kap. 1 § rättegångsbalken. Enligt den bestämmelsen får ett föremål som skäligen kan antas ha betydelse för utredning om brott tas i beslag. Beslag är alltså möjligt om ett föremål kan komma att återopas som bevis i ett mål eller på något sätt kan leda en förundersökning framåt. Ett föremål får också tas i beslag om det kan vara avhänt någon genom brott eller för att säkra verkställigheten av förverkande. Om utrustningen t.ex. kan antas ha betydelse som bevisning i ett mål ska provledaren skyndsamt anmäla omhändertagandet till Polismyndigheten. Omhändertagandet får i dessa fall bestå längre än till provdagens slut, tills frågan om föremålet ska tas i beslag har prövats.

Avsikten med bestämmelsen är inte att provledaren ska vara tvungen att göra en ingående bedömning av om ett omhändertaget föremål kan komma att tas i beslag med stöd av rättegångsbalkens regler. Bestämmelsen är därför formulerad så att det är tillräckligt att det kan antas att föremålet kan komma tas i beslag för att anmälan till Polismyndigheten ska göras.

Om föremålet inte återlämnas vid provdagens slut, ska åtgärden dokumenteras skriftligt. Det kan antas att det vanligaste kommer att vara att föremål återlämnas när provdeltagaren lämnar provet. Under

denna förhållandevis korta tid bör det inte finnas något dokumentationskrav. Omhändertas föremål under längre tid, med stöd av 11 § andra stycket, ska omhändertagandet dokumenteras skriftligen.

Tystnadsplikt

14 §

Paragrafen, som innehåller en bestämmelse om tystnadsplikt i vissa fall, behandlas i avsnitt 9.2.

Bestämmelsen i *första stycket* innebär att tystnadsplikt gäller för personer som är eller har varit verksamma i enskilt bedriven verksamhet som anlitas i kontrollverksamhet enligt lagen. Tystnadsplikten innebär ett förbud att röja uppgifter oavsett på vilket sätt det sker, t.ex. muntligen eller genom att en handling lämnas ut eller på annat sätt.

Bestämmelsen är inte begränsad till vissa kategorier av befattningshavare eller anställda, utan gäller allmänt för personer i privata företag och annan enskild verksamhet. Exempelvis omfattas ordningsvakter som är anställda av privata vaktbolag, vilka Universitets- och högskolerådet träffar avtal med om utförande av in- och utpasseringskontroller vid högskoleprovet, av tystnadsplikten. Detsamma gäller annan personal inom sådana företag som tar del av information som skyddas av bestämmelsen.

Tystnadsplikten avser uppgift om planering och andra förberedelser för kontroll med radiovågsdetektor enligt 2 § och in- eller utpasseringskontroll med kroppsvisitation enligt 5 §. Bestämmelsen gäller till en början för information som anger var kontrollerna ska utföras, som t.ex. uppgift om provort och specifik lokal. Även uppgifter som indirekt kan avslöja var kontrollerna ska företas omfattas, t.ex. uppgifter i instruktioner till eller scheman för de personer som ska utföra kontrollerna. Även annan slags information om kontrollverksamheten kan förekomma.

Det är endast obehörigt röjande av en uppgift som är otillåten. Vid tolkningen av obehörighetsrekvisitet är avsikten att ledning ska kunna sökas i det skaderekvisitet som finns i den föreslagna bestämmelsen i 17 kap. 4 a § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Med ledning därav gäller att utlämnande av uppgifter vars röjande varken motverkar en kontroll eller skadar den framtida verksamheten

inte är obehörigt, se vidare kommentaren till 17 kap. 4 a § offentlighets- och sekretesslagen. Ett utlämnande är inte heller obehörigt om det finns en uppgiftsskyldighet som följer av lag eller förordning.

Den som uppsåtligen röjer uppgift för vilken tystnadsplikt gäller, eller olovligen utnyttjar sådan hemlighet, kan dömas för brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § brottsbalken till böter eller fängelse i högst ett år. Den som begår gärningen av oaktsamhet kan dömas till böter. I ringa fall ska inte dömas till ansvar.

Av *andra stycket* framgår att offentlighets- och sekretesslagen gäller för offentlig verksamhet. De provledare som lärosätena anställer tillfälligt för att arbeta under högskoleprovet torde i normalfallet delta i myndigheternas genomförande av provet på sätt som avses i 2 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen och som innebär att de blir bundna av sekretesslagstiftningen i offentlighets- och sekretesslagen. För det fall ordningsvakter anställs tillfälligt på motsvarande sätt direkt av Universitets- och högskolerådet, i stället för att sändas ut av ett anlitat privat vaktbolag, torde dessa också bli bundna av tystnadsplikten enligt offentlighets- och sekretesslagen.

Överklagande

15 §

Bestämmelsen, som reglerar överklagande av beslut, behandlas i avsnitt 7.5.

Av *första stycket* framgår att Universitets- och högskolerådets beslut enligt 10 § andra stycket om att inte meddela något resultat på provet och att stänga av en provdeltagare från deltagande i provet under två år får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövnings-tillstånd krävs vid överklagande till kammarrätt.

Enligt *andra stycket* får andra beslut enligt lagen inte överklagas.

Föreskrifter

16 §

I paragrafen, som behandlas i avsnitt 7.4.2, upplyses om att regeringen, med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen, kan meddela närmare föreskrifter om hur stor andel av de anmälda provdeltagarna som ska

få omfattas av in- eller utpasseringskontroll med kroppsvisitation enligt 5 §. Regeringen kan alltså, upp till det tak som anges i 5 § andra stycket, föreskriva hur stor andel av de anmälda provdeltagarna som ska omfattas av sådan kontroll.

17 §

I paragrafen, som behandlas i avsnitt 7.3.4, 7.3.5, 7.4.12 och 7.4.13, anges att regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kan meddela föreskrifter om vilka konsekvenser som följer för provdeltagare som påträffats med pågående radiokommunikation eller med ett elektroniskt hjälpmedel vid kontroller enligt lagen. Det anges också att regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, med stöd av samma bestämmelse, kan meddela närmare föreskrifter om genomförandet av kontrollerna samt omhändertagande av elektroniska hjälpmedel som påträffas vid en in- eller utpasseringskontroll.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Av bestämmelsen framgår att lagen träder i kraft den 1 september 2020. Övervägandena finns i kap. 11.

13.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1980:578) om ordningsvakter

2 c §

Paragrafen, som är ny, behandlas i avsnitt 7.4.14. Ändringen innebär att ordningsvakter får förordnas att tjänstgöra även vid in- eller utpasseringskontroller enligt 5 § lagen om kontroll vid högskoleprovet.

3 §

Paragrafen har ändrats på så sätt att hänvisning sker även till 2 c §.

13.3 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

17 kap.

Kontroller vid högskoleprovet

4 a §

Paragrafen är ny och innebär att sekretess gäller för uppgift som hänför sig till planering eller andra förberedelser för sådan kontroll som avses i den föreslagna lagen om kontroll vid högskoleprovet, om det kan antas att syftet med kontrollen motverkas eller den framtida kontrollverksamheten skadas om uppgiften röjs. Övervägandena finns i avsnitt 9.1.

Bestämmelsen omfattar alla slags uppgifter som förekommer i och har betydelse för planeringen och förberedelserna av kontrollverksamheten.

Sekretess gäller till en början om det kan antas att syftet med kontrollen motverkas om uppgiften röjs. Även om det raka skaderekvisitet i princip innebär att det föreligger en presumtion för att uppgifterna är offentliga, är uppgifter som kan röja var kontroll med radiovågsdetektor och in- och utpasseringskontroll med kroppsvisitation vid högskoleprovet planeras ske – t.ex. provort och specifik lokal – typiskt sett sådana att de kommer att vara sekretessbelagda vid en mycket summarisk prövning i det enskilda fallet. Detsamma gäller uppgifter som röjer var kontroller inte kommer att ske och för uppgifter som endast indirekt röjer vilka kontroller som planeras. En utlämnandeprövning kommer således i de allra flesta fall leda till att en sådan uppgift inte kan lämnas ut. Beslut om var kontrollerna kommer att utföras och annan uppgift som kan röja denna information torde i de allra flesta fall vara unik för varje provtillfälle. Det saknas således skäl att hemlighålla sådana uppgifter, så snart högskoleprovet och kontrollerna har genomförts.

När det däremot gäller andra slags uppgifter av mer generell betydelse för kontrollverksamheten får en mer ingående prövning göras av om ett utlämnande verkligen skadar den framtida verksamheten. Utfallet av en sådan prövning kan då bli t.ex. att endast vissa delar av en handling inte kan lämnas ut men att handlingen kan lämnas ut i

övriga delar, eller att en rapport kan hanteras som offentlig men inte uppgifterna i underlaget som tagits fram till rapporten.

I *andra stycket* anges den längsta tid, 20 år, som sekretessen enligt första stycket kan gälla för uppgifter som finns i en allmän handling. Det är en maximitid och för flertalet uppgifter i kontrollverksamheten kommer skaderekvisitets utformning medföra att sekretesskyddet i praktiken upphör långt före det att 20-årsgränsen uppnås. Hur startpunkten för sekretesstiden beräknas framgår av 7 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen.

23 kap.

Anmälningar m.m. om fusk vid högskoleprovet

5 a §

Paragrafen är ny behandlas i avsnitt 10.3 och innebär ett skydd för tipsare om fusk vid högskoleprovet mot att på grund av tipset drabbas av våld eller annat allvarligt men genom att få sin identitet röjd.

Enligt *första tycket* gäller sekretess gäller hos Universitets- och högskolerådet samt universitet och högskolor som genomför högskoleprovet för uppgift i anmälan och utsaga från en enskild som rör fusk vid högskoleprovet, om uppgiften kan avslöja den enskildes identitet och det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till den enskilde utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs. Bestämmelsen är avsedd att skydda mot våld eller annat allvarligt men såsom t.ex. hot, telefontrakasserier eller andra repressalier av allvarligare slag.

Bestämmelsen omfattar alla typer av uppgifter som kan avslöja anmälarens identitet, såsom namn och adress, men också andra omständigheter som indirekt kan avslöja vem anmälaren är, t.ex. yrke, befattning eller innehållet i själva anmälan.

Offentlighet är klar huvudregel, och sekretess gäller för en uppgift *endast* om det av *särskild anledning* kan antas att den enskilde eller någon närstående till den enskilde utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs. Det särskilda skyddet för tipsarens identitet avses främst kunna bli tillämpligt om det aktuella tipset synes vara kopplat till systematisk och omfattande fuskverksamhet

eller det annars finns särskild anledning anta att tipsaren, eller närstående till denne, kan komma att utsättas för våld eller allvarliga trakasserier om hans eller hennes identitet avslöjas. Så kan alltså till en början vara fallet om tipset har beröring med organiserad eller kommersiell fuskverksamhet. Omständigheter som särskilt starkt kan tyda på att det finns en risk för tipsaren eller en närstående till tipsaren är vidare om tipsaren själv rör sig i samma kretsar som den eller de personer som anmälan avser, eller om anmälaren själv är eller har varit involverad i den systematiska fuskverksamheten. En risk kan normalt antas föreligga även om det inte finns information om att den organisation tipset rör tidigare har använt sig av våld eller hot.

Den starka offentlighetspresumtionen medför att skaderekvisitet i normalfallet inte är uppfyllt när tipset gäller en enskild fuskare som fuskat ”på egen hand” utan samband med mer organiserad fuskverksamhet och där det inte heller finns någon konkret indikation i det enskilda fallet på risk för våld eller allvarligt men. En upplysning från tipsaren om att det föreligger en reell möjlighet att han, hon eller närstående kan drabbas av allvarligt men om identiteten röjs kan dock utgöra en anledning till sekretess, om inte upplysningen framstår som gripen i luften. Det är emellertid aldrig tillräckligt att tipsaren känner obehag eller oro för att den som anmälan avser får reda på att han eller hon gjort en anmälan och blir arg.

Kretsen som skyddas är den som gör anmälan eller lämnar tipset, förutsatt att denne är en enskild privatperson och inte är t.ex. en anställd vid en högskola som agerar inom ramen för sitt arbete. Även den enskildes närstående skyddas av bestämmelsen.

Enligt *andra stycket* gäller sekretessen för uppgift i en allmän handling i högst femtio år.

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande från experten Kave Noori

Det här yttrandet innehåller viktiga frågor som enligt mig behöver beaktas i den fortsatta beredningen av detta lagstiftningsärende.

Jag har medverkat i utredningens arbete som expert utsedd av regeringen efter förslag från Sveriges Förenade Studentkårer. Först vill jag tacka utredaren och sekretariatet för ett väl genomfört arbete i en svår fråga. Dessutom vill jag tacka expertgruppens övriga deltagare för våra fruktsamma och utmanande diskussioner.

Utredningens förslag är välbalanserade och proportionella i förhållande till ändamålen. Det finns dock givetvis problem med förslagen som jag reflekterar över i slutet på detta yttrande. Jag anser att det ligger i provskrivarnas och studenternas intresse att utredningens förslag genomförs tillsammans med de tre förslag som jag framför nedan:

Förslag 1: Finansiera kontrollerna genom anslag

Jag vänder mig starkt emot hur utredningen föreslår att dess förslag ska finansieras. Utredningen menar att det ligger utanför dess uppgift att uttala sig generellt om provets finansiering. Eftersom provet i dag finansieras genom en anmälningsavgift har utredningen föreslagit att avgiften höjs. Jag anser dock att det finns fyra bärande skäl som talar emot en höjning, vilket ytterst är en politisk fråga.

Orimligt med högre avgift

För det första är gränsen för vad som är en rimlig nivå på avgiften nådd. Högskoleprovet borde vara en andra chans för alla, oavsett storleken på plånboken, inte minst för att även fortsättningsvis främja möjligheten till social mobilitet och långsiktigt bidra till en ökad jämlikhet (jämför motiven till den Jämlikhetskommission som tillsattes 2018, Dir 2018:74 En kommitté för ökad ekonomisk jämlikhet). Avgiften borde därför hållas på en låg nivå. Den höjdes redan med 100 kronor år 2014 till 450 kronor just för att provet i flera år hade varit underfinansierat. Fyra år senare gick provet med förlust igen, 5 497 000 kronor år 2018¹.

En höjd avgift skapar inläsningseffekter för den som har låga inkomster eller som är beroende av samhället för sin försörjning. Den som har försörjningsstöd och som vill förändra sin situation genom att komma in på högskolan kan inte få bistånd för anmälningsavgiften till högskoleprovet eftersom avgiften inte ingår i riksnormen för försörjningsstöd. Förra gången avgiften till provet höjdes var för övrigt remissinstanser som Tjänstemännens Centralorganisation (TCO) och Lärarförbundet emot det av fördelningspolitiska skäl som de ansåg väge tyngre än de positiva effekterna av att Universitets- och högskolerådet (UHR) och lärosäten skulle få full täckning för sina kostnader.²

Jag respekterar hur utredningen tolkar ramarna för sitt uppdrag. Men jag anser att jag i egenskap av studentrepresentant måste väga in provets generella finansiering i mitt starka ställningstagande emot en avgiftshöjning i detta fall. Mot bakgrund av 2014 års avgiftshöjning ser jag det som högst sannolikt att regeringen förr eller senare behöver vidta åtgärder så att UHR kompenseras för sitt underskott. Det bör dock inte ske genom avgiftshöjningar.

För att ge UHR full kostnadstäckning på högskoleprovet utifrån 2018 års underskott skulle det enligt vad jag kan bedöma i mitt räkneexempel behövas ytterligare en avgiftshöjning på 73 kronor.³

¹ Universitets- och högskolerådets årsredovisning 2018, s. 7.

² Se TCO:s och Lärarförbundets respektive yttranden över promemorian Vissa frågor om högskoleprovet (dnr U2014/1700/UH).

³ Så här har jag räknat: Det framgår av tabell 8.1 att UHR enligt utredningens förslag ska få 9 kronor av höjningen på 50 kronor per anmäld deltagare som ska finansiera "Övriga åtgärder för att motverka fusk". Det motsvarar cirka 603 000 kronor (9 kronor * 67 000 provskrivare). Om UHR får använda dessa 9 kronor per provskrivare för att täcka sitt underskott, kommer det ändå saknas ca 4 894 000 kronor för att täcka 2018 års underskott vilket alltså motsvarar 73 kronor per provdeltagare.

För att finansiera både den här utredningens förslag och för att täcka UHR:s underskott skulle det kunna krävas att dagens avgift på 450 kronor höjs med 123 kronor (50+73 kronor) till 573 kronor. Lärosätenas eventuella underskott är inte medräknade. Det är vidare sannolikt att regeringen kommer vilja utöka omfattningen på in- och utpasseringskontrollerna med metalldetektor och kroppsvisitation från två procent vilket kommer kräva att avgiften höjs ännu mer.

Jag vill passa på att framföra att det även är önskvärt att genom anslag täcka högskoleprovets kostnadsökningar generellt. Studenter drabbas när bristande kostnadstäckning leder till sänkta ambitioner hos UHR och lärosäten. Detta bör dock lösas på annat sätt än genom höjd avgift. När högskoleprovet går med förlust delfinansieras det ändå i praktiken genom anslag. UHR täcker underskotten från högskoleprovet från sitt förvaltningsanslag som skulle gått till annan verksamhet, vilket tvingar fram prioriteringar. Lärosäten har inget förvaltningsanslag och måste betala underskotten från medel som skulle gått till utbildning. Då är det bättre att skapa ett särskilt anslag som är avsett för högskoleprovet eftersom avgiften bör hållas nere.

Ökad handlingsfrihet för regeringen med anslag

För det andra måste avgiftshöjningar aviseras i god tid. En anslagsfinansiering skapar en avsevärt större handlingsfrihet som gör det möjligt för regeringen att snabbt kunna öka omfattningen på kontrollerna om det finns indikationer på att det kommer förekomma fusk inför ett stundande högskoleprov. Regeringen får vidare frihet att utöka kontrollerna utan risken för att arga fattiga studenter reagerar på avgiftshöjningar och kan i stället fokusera på att bekämpa fusk. Detta underlättar också att få en acceptans hos de studerande för åtgärderna. Därmed finns starka skäl för att redan nu hitta en långsiktigt hållbar finansiering som även är flexibel.

Rättvist gentemot ärliga provskrivare

För det tredje är det en viktig principfråga att skötsamma provskrivare inte ska behöva ta smällen av att det finns ett fåtal som fuskar. Detta är också Sveriges Förenade Studentkårers starkaste argument

för att stödja min ståndpunkt om att finansiera kontrollerna genom anslag.

Staten har ett intresse av att kontrollerna genomförs

För det fjärde är åtgärderna för att stoppa fusk av brottsförebyggande karaktär och det är därför högst rimligt att staten åtminstone bidrar med att finansiera själva kontrollerna om inte högskoleprovet generellt. Ingen skulle komma på tanken att låta brottsoffer betala för rättegångar eller för polisens förundersökningar eftersom de har ett intresse av att samhället beivrar brott. På samma sätt har samhället ett starkt intresse av att bevara förtroendet för högskole-systemet och för att säkerställa att platser på högskolan verkligen fördelas utifrån de principer som samhället bestämt. Om åtgärderna leder till mindre fuskande kommer det sannolikt även på sikt minska belastningen på rättsväsendet i form av färre förundersökningar och rättegångar mot fuskare och fuskligor. Allt detta talar för att riksdagen och regeringen bör vara med och finansiera dessa förebyggande åtgärder för att försvara motståndskraften i vårt antagningssystem.

Jag uppmanar starkt regering och riksdag att ta vara på chansen att redan i den fortsatta beredningen av detta lagstiftningsärende hitta en finansiering av kontrollerna som är långsiktigt hållbar och principiellt rätt. Det kan redan inför andra gången som kontrollerna genomförs på högskoleprovet dyka upp ett brådskande behov av att utöka kontrollerna. Initiativet till att finansiera kontrollerna via anslag måste dock komma från politiken.

Förslag 2: Gör även UHR:s beslut om uteblivet resultat på högskoleprovet överklagbara rent generellt

En fråga som väcktes först sent i utredningens slutskede och som utredningen därför inte hunnit ta ställning till är om det bör införas en regel om att alla UHR:s beslut om uteblivet provresultat ska kunna överklagas. Därför vill jag utveckla min syn i denna fråga som underlag för framtida överväganden.

När ökad kontroll införs är det samtidigt viktigt att stärka rätts-säkerheten på andra sätt. Ett uteblivet resultat på högskoleprovet meddelas när en provskrivare ansetts bryta mot UHR:s ordningsregler genom att till exempel prata med andra deltagare, ha med sig otillåtna hjälpmedel eller inte kan uppvisa en giltig legitimation⁴. Ett beslut om uteblivet resultat bör ses som eller åtminstone likställas med att vara en mildare form av sanktion än avstängning. Det är enligt min mening ett beslut som fattas på administrativa grunder och som är relaterat till att provskrivaren inte ansetts följa ordningsreglerna eller UHR:s föreskrifter.

Jämförelsevis kan nämnas att en högskolestudent som brutit mot ordningsreglerna för tentamen genom att t.ex. prata med andra studenter, ha med sig otillåtna hjälpmedel eller störa ordningen kan få en varning eller avstängning från disciplinnämnden. Såväl beslut om varning som avstängning är överklagbara till förvaltningsrätten.

Ett argument som sannolikt skulle framföras mot att införa möjligheten att överklaga beslut om uteblivet resultat är att inte heller betyg är överklagbara i dag. En anledning till att betyg inte får överklagas är att betygsbesluten fattas på kunskapsmässiga grunder. Läraren eller examinatorn som sätter betyget är den som har kunskap i ämnet och anses vara bättre lämpad att bedöma om en student nått kunskapsmålen än en överklagandeinstans. Ett beslut om uteblivet resultat är dock enligt mig ett administrativt beslut om att överhuvudtaget inte bedöma provskrivarens prestation.

Det är tänkbart att det i en del ärenden rörande om en provskrivare inte ska få något provresultat kan behöva göras bedömningar för att avgöra om provskrivaren störde ordningen eller där det inte är solklart att det förekommit en överträdelse av ordningsreglerna. Detta talar för att den vore meningsfullt att införa en möjlighet att överklaga beslut om uteblivet resultat. Dessutom får ett uteblivet resultat stora konsekvenser för individens möjligheter att konkurrera om en utbildningsplats. Därför borde ett beslut om uteblivet resultat på högskoleprovet kunna överklagas som många andra administrativa beslut inom högskolesystemet.

⁴ 31–40 §§ Universitets- och högskolerådets föreskrifter om högskoleprovet (UHRFS 2015:3).

Förslag 3: Fortsätt utreda en möjlighet för provskrivare att be någon av samma kön som står i kön att följa med som vittne som närvarar vid manuell kroppsvisitation som sker avskilt

Det är tänkbart att en del provskrivare till följd av tidigare trauman eller erfarenheter känner ett starkt obehag och misstro mot att ensamt bli undersökta närmare av uniformerad personal. Exempelvis kan den som flytt till Sverige på grund av förföljelse ha erfarenhet av att ha torterats av polisen i sitt hemland. Den som efter en inledande kontroll med metalldetektor eller motsvarande tas ut för en manuell kroppsvisitation som bör utföras avskilt borde, mot bakgrund av den intima situation som uppstår, när det är möjligt att kunna fråga en annan provskrivare om den vill följa med som vittne. Som jämförelse kan nämnas att det i lagarna om säkerhetskontroll i domstol (1981:1064) respektive riksdagen (1988:144) framgår att kroppsvisitation av mer väsentlig omfattning ska genomföras avskilt och om det är möjligt i närvaro av ett vittne av samma kön.

Mot bakgrund av den begränsade tiden som finns för att utföra kontroller på högskoleprovet behöver det i så fall finnas en lösning som innebär att de vittnen som kan väljas ut begränsas till personer av samma kön och som befinner sig i närheten i kön till den befintliga in- eller utpasseringskontrollen. Det förutsätter att det finns någon i kön som är villig att ställa upp som vittne och att man inte är sist i kön. Om det kan införas en sådan regel borde den vara utformad så att den säger att det ska finnas en rätt för en provskrivare att be en annan provskrivare i kön att följa med som vittne men att detta endast kan ske när det är möjligt. Många provskrivare kommer säkert känna sig obekväma med att be en främling följa med som vittne i en sådan situation. Å andra sidan kan det finnas personer som på grund av tidigare erfarenheter känner ett ännu starkare obehag av att inte ha den möjligheten. Därför bör det vara utformat så att en provskrivare ska ha rätt att fråga en annan i kön att ställa upp som vittne så att den som ska kroppsvisiteras inte nekas att ta med ett vittne i de fall ett sådant finns att tillgå i kön.

Avslutande reflektion

Ända sedan utredningen påbörjade sitt arbete tog jag en aktiv roll för att lyfta de frågor och farhågor rörande rättssäkerhet och lika villkor som utredningen enligt min mening behövde adressera och hitta adekvata lösningar på för att förslagen som utreddes skulle kunna genomföras. Den här utredningen har på ett föredömligt vis lyssnat på invändningar och synpunkter från en aktiv och ibland kritisk studentrepresentant.

Vidare är det både angeläget och högprioriterat för Sveriges studenter att stoppa det organiserade fusket. Åtgärder behövs för att rädda högskoleprovets existens och för att förhindra den djupa orättvisa som uppstår när någon betalar stora summor för att ”stjäla” en utbildningsplats som redan är bekostad av samhället och som skulle getts till en mer meriterad sökande.

Samtidigt medger jag att ställningstagandet i denna fråga innebär en svår balansgång. Förslagen medför ett påtagligt intrång i provskrivarnas grundläggande friheter som rätten till kroppslig integritet. Vidare finns det alltid en risk för att radiovågsdetektion under pågående provpass blir ett störningsmoment som negativt påverkar provskrivares prestation. Dessutom leder förslagen till en ökad förklaringsbörda för grupper av personer med funktionsnedsättning som i framtiden måste förklara sig i en kontroll eller som framöver måste styrka sitt behov av hjälpmedel redan vid sista anmälningssdag. En positiv aspekt är dock att det i kapitel 7.2 framgår att behovet av hjälpmedel ska styrkas av ”läkarintyg eller motsvarande intyg eller utlåtande” vilket avser att återspegla att även andra yrkeskärer än läkare som tex audionomer och arbetsterapeuter är experter på hjälpmedel och behoven hos personer med funktionsnedsättning. Det är viktigt att detta perspektiv även får genomslag i UHR:s kommande föreskrifter rörande kontrollerna.

I anslutning till detta vill jag poängtera vikten av att ha en generös syn på vad som är ett hjälpmedel. Det finns ingen legaldefinition av vad som utgör ett hjälpmedel.⁵ Det är väldigt viktigt att möjligheten att skriva högskoleprovet på lika villkor inte begränsas av en för snäv syn på vad som är ett hjälpmedel. En alldeles för snäv syn vore att begränsa sig till de hjälpmedel som ingår i regionens upphandlade

⁵ SOU 2017:43 s. 64.

sortiment eller som förskrivits av sjukvården. Regionernas upphandlade sortiment varierar och det är inte ovanligt att en person på goda grunder har ett medicinskt motiverat behov av ett hjälpmedel som inte ingår i upphandlingen eller i det offentliga åtagandet. Dessutom förekommer det att arbetsgivare, Arbetsförmedlingen eller i vissa fall Försäkringskassan bekostat hjälpmedel som någon behövt i arbetet. Även den som själv på den privata marknaden har köpt en viss hörapparat, blodsockermätare eller annat hjälpmedel måste självklart också kunna använda den på högskoleprovet. Det är provskrivarens medicinskt motiverade behov av ett visst hjälpmedel som ska styra. Därför är det fullt nödvändigt att personer som jobbar inom hälso- och sjukvården är beredda att skriva intyg rörande hjälpmedel som en provskrivare behöver, oavsett om hjälpmedlet förskrivits eller köpts privat. Därtill är det inte bara tekniska produkter som är hjälpmedel. För en person som lider av motorisk orolighet kan även en stressboll som går att köpa i affären och som därför inte upphandlats av regionen vara ett behövt hjälpmedel. Eftersom flera nya grupper av personer med funktionsnedsättning på grund av kontrollerna kommer behöva skicka sina intyg i förväg finns nu möjligheten att skapa den organisation som behövs för att anpassa provet för fler grupper. År 2018 utredde UHR om högskoleprovet skulle anpassas till personer med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar som autism och ADHD men myndigheten beslutade sig sedan för att inte genomföra förslaget. Anledningen som angavs till att inte anpassa provet för denna grupp var att UHR behövde prioritera bland sina uppdrag och att intygshanteringen skulle skapa för mycket administration, något som kritiserades av Riksförbundet Attention. Om beslutet att inte anpassa provet även berodde på den bristande finansieringen av provet så är det ytterligare ett argument för att UHR och lärosäten behöver få full kostnadstäckning för högskoleprovet genom anslag samt att det behövs ett ökat ekonomiskt utrymme för att anpassa provsituationen.

Inför skrivandet av detta särskilda yttrande bad jag några utvalda kloka människor om råd. En vän frågade mig hur kontrollerna ska hantera en person som fått ett implantat innan den kommit till Sverige exempelvis som flykting och som saknar dokumentation på det. Det är också en intressant fråga som är värd att uppmärksamma. Om implantatet ger utslag vid en in- eller utpasseringskontroll genom

exempelvis en larmbåge eller en mycket känslig handhållen metall-detektor är det tänkbart att personen kommer ha svårt att förklara sig. En spontan tanke är att den personen antingen får uppmanas att genomgå röntgen för att få ett intyg eller att någon rutin för att hantera detta får utarbetas. En annan person nämnde att det alltid kommer finnas exempel på ytterligare fall hur man än försöker att reglera detta eftersom vi i dag inte kan räkna ut alla tänkbara scenarion. Enligt personen bör det finnas en ”gummiparagraf” alltså en general-klausul eftersom det alltid måste gå att hitta individuella lösningar. Jag kan precis som den personen se behovet av en sådan bestämmelse som ger lagstöd för skälighetsbedömningar så att ingen nekas att skriva provet även om den inte kan styrka sitt behov av hjälpmedel eller sitt implantat i vissa situationer. En annan fråga som jag fick var hur den föreslagna kroppsvisitationen som ska verkställas av någon med samma kön ska genomföras mot en provskrivare som varken definierar sig som man eller kvinna. Detta kan givetvis problematiseras vidare. Dessa funderingar får bli ett ytterligare medskick för den fortsatta beredningen.

Slutligen vill jag understryka att om kontrollerna utförs på de sätt utredningen föreslår så anser jag att de kommer vara tillräckligt rätts-säkra och kan genomföras på ett värdigt sätt för provskrivare. Det utesluter inte att förslagen kan förbättras. Förslagen kommer säkert mötas av kloka invändningar och förbättringsförslag från remissinstanserna.

Kave Noori

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 fuskannde 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 kroppsvsitation 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. Fuskets 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 skälig 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). Polisier 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 högskoleprovet 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 polismanns 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 provlokaler. 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 förtydligt 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 utökad 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 avståndsberäknad och färdmedelsneutral skattereduktion för längre arbetsresor. Fi.
37. Kontroller vid högskoleprovet – ett lagförslag om åtgärder mot fusk. 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 utökat 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 färdmedelsneutral skattereduktion för längre arbetsresor. [36]

Försvarsdepartementet

- Förbättrat skydd för totalförsvaret. [34]

Infrastrukturdepartementet

- Moderna tillståndsprocesser 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 bevitnar brott mellan närstående samt mot uppmaning och annan psykisk påverkan att begå självmord. [32]

Kulturdepartementet

- Stärkt integritet i idrottens antidopningsarbete. [24]
- Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället.
+ Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället. Vägledning för handläggare. [35]

Miljö- och energidepartementet

- Biojet för flyget. [11]
- Ny kärntekniklag
– med förtydligt ansvar. [16]
- Sveriges miljöövervakning
– dess uppgift och organisation för en god miljöförvaltning. [22]

Näringsdepartementet

- Privat initiativrätt – planintressentens medverkan vid detaljplanläggning. [9]
- Bebyggelse- och transportplanering för hållbar stadsutveckling. [17]

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]

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]

Utrikesdepartementet

Effektivt investeringsfrämjande för hela
Sverige. [21]