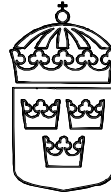


Kommittédirektiv



**Dir.
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 ca 2 900 provlokaler. Själva genomförandet av högskoleprovet är alltså en omfattande verksamhet och provresultatet har en central betydelse för många personer när det gäller möjligheten att påbörja högskoleutbildning.

Det har under senare år uppdagats att det förekommer organiserat fusk vid högskoleprovet. Enligt uppgifter i media, t.ex. i Sveriges Televisions program Dold, förses de provdeltagare som ska fuska med modifierade mobiltelefoner och trådlösa hörsnäckor. De som organiserar fusket skaffar sig på något vis tillgång till provet och läser sedan upp de rätta svaren för de fuskande provdeltagarna. Metoden är mycket svår att upptäcka under pågående prov och det är i dag inte möjligt att kontrollera om provdeltagare har med sig t.ex. en dold mobiltelefon in i provlokalen. Detta eftersom UHR och de högskolor som

arrangerar provet enligt gällande rätt inte genom kroppsvisitation får eftersöka eventuella otillåtna hjälpmedel (jfr 2 kap. 6, 20 och 21 §§ regeringsformen).

Regeringen har vidtagit åtgärder för att stävja fusk vid högskoleprovet

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

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

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

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

Fler åtgärder är nödvändiga för att stoppa fusket

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

Uppdraget om kroppsvisitation

Kroppsvisitation skulle kunna medföra att fusk förhindras

I dag finns det ingen möjlighet att kontrollera om en provdeltagare tar med t.ex. en dold mobiltelefon in i provlokalen. De fällande domar som har meddelats är baserade på bedömningar

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

Det krävs noggranna överväganden och ställningstaganden om huruvida kroppsvisitation kan tillåtas

Enligt regeringsformen är var och en tillförsäkrad ett skydd mot kroppsvisitation. Skyddet får begränsas endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. Om en begränsning i skyddet mot kroppsvisitation anses godtagbart får en sådan begränsning bara göras i lag (2 kap. 6, 20 och 21 §§ regeringsformen). Det krävs alltså noggranna avvägningar innan man kan införa bestämmelser om kroppsvisitation.

Kroppsvisitation genomförs i dag vid ett flertal andra tillfällen. Enligt rättegångsbalken får en kroppsvisitation göras när det finns 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). Poliser får av säkerhetsskäl eller för att fastställa en persons identitet utföra en enklare kroppsvisitation. Kroppsvisitation kan även ske på häkten, av Tullverket, vid domstol, vid riksdagen eller på flygplatser. Gemensamt för dessa tillfällen är att kroppsvisitation utförs av säkerhetsskäl (1, 4 och 5 §§ lagen [1981:1064] om säkerhetskontroll i domstol, 19 § polislagen [1984:387], 5 § lagen [1988:144] om säkerhetskontroll i riksdagens lokaler, 27 § lagen [2000:1225] om straff för smuggling, 2 och 3 §§ lagen

[2004:1100] om luftfartsskydd, och 4 kap. 2 § häkteslagen [2010:611]).

Kroppsvsitation vid högskoleprovet skulle inte utföras av säkerhetsskäl utan i stället syfta till att förhindra användningen av otillåtna hjälpmedel vid provet. Ändamålet med kroppsvsitationen 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 kroppsvsitation 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 kroppsvsitation. 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 kroppsvsitation 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 kroppsvsitation i syfte att förhindra användningen av otillåtna hjälpmedel förhåller sig till bestämmelserna om kroppsvsitation i 28 kap. 11 § rättegångsbalken.

UHR bör besluta var kroppsvsitation ska ske

Som nämnts genomförs högskoleprovet två gånger årligen på 120 orter i Sverige fördelat på ca 2 900 provlokaler. Det kommer inte att vara praktiskt eller ekonomiskt möjligt att genomföra kroppsvsitation vid samtliga provlokaler. Därför bör UHR bemyndigas att fatta beslut om var kroppsvsitation 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 isole-ring 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 metall-detektor 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 kroppsvisitation 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 omfattat mångmiljonbelopp. Därmed kan det antas finnas ett intresse från dem som organiserar fusket 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 enskilda 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 utläningar (25 kap. 7 §, 26 kap. 5 §, 28 kap. 3 §, 29 kap. 11 §, 30 kap. 3, 4 b, 4 c, 6 b, 6 c och 23 a §§, 35 kap. 2, 8 a och 21 §§ och 37 kap. 1 §). Bestämmelserna är utformade på olika sätt. De flesta av bestämmelserna har dock utformats så att sekretess gäller för uppgift i anmälan eller utsaga av en enskild om någons hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden i förhållande till den som anmälan eller utsagan avser, endast om det kan antas att fara uppkommer för att den som har lämnat uppgiften eller någon närstående till denne utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs. Med att utsättas för annat allvarligt men avses t.ex. att bli utsatt för telefonterror eller andra trakasserier av allvarligare natur (se bl.a. prop. 1979/80:2 Del A s. 188 och prop. 1986/87:3 s. 9). Bestämmelser om rätt till insyn i mål eller ärende som tillkommer part enligt processrättsliga regler kan dock medföra att sekretessen till skydd för anmälaren inte kan upprätthållas gentemot den som anmälan avser (se bl.a. 10 kap. 3, 3 a och 4 a §§ OSL).

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

Utredaren ska

- ta ställning till om sekretess ska gälla för sådan uppgift i anmälan om fusk vid högskoleprovet som kan leda till att den som har lämnat anmälan kan identifieras,

- ta ställning till om uppgifter i UHR:s beslut om på vilka platser kroppsvisitation ska utföras ska kunna omfattas av sekretess för att dessa platser inte ska bli kända i förväg, och
- föreslå nödvändiga författningsändringar.

Uppdraget om ytterligare åtgärder för att motverka fusk

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

Konsekvensbeskrivningar

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

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

Samråd och redovisning av uppdraget

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

Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2019.

(Utbildningsdepartementet)