



**Regeringskansliet**

**Promemoria**

2025-04-01

U2025/01126

**Utbildningsdepartementet**

**Utökade registerkontroller inom  
utbildningsväsendet och en ny  
grund för avskiljande av  
studenter**

## Förord

Regeringskansliet beslutade den 2 april 2024 att uppdra åt en utredare att biträda Utbildningsdepartementet med att dels lämna förslag om ökade möjligheter till kontroll av uppgifter i belastnings- och misstankeregistret inför och under pågående anställning inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet enligt 25 kap. skollagen (2010:800), dels lämna förslag som rör införande av belastningsregisterkontroll inför antagning till vissa högskoleutbildningar och förslag som innebär ökade möjligheter att avskilja studenter i högskolan och studerande i yrkeshögskolan (U 2024:B). Uppdraget finns i bilaga 1.

Hovrättsrådet Ulrika Ihrfelt fick i uppdrag att fr.o.m. den 15 april 2024 biträda departementet som utredare. Departementssekreteraren Erika Lidén har biträtt som sekreterare i utredningen. Verksjuristen Jonas Nylinder har fr.o.m. den 15 april 2024 varit anställd som ämnessakkunnig och sekreterare i utredningen. Förbundsjuristen Susanna Kjällström har också fr.om. den 1 maj 2024 t.o.m. den 4 februari 2025 varit anställd som ämnessakkunnig och sekreterare i utredningen. Uppdraget redovisades den 1 april 2025.

De bedömningar som görs och de förslag som lämnas i denna promemoria är utredarens egna.

# Innehållsförteckning

Sammanfattning .....	9
1 Författningsförslag .....	14
1.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800).....	14
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:621) om misstankeregister .....	17
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina .....	18
1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:620) om belastningsregister .....	20
1.5 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) .....	21
1.6 Förslag till lag om ändring i högskolelagen (1992:1434) .....	23
1.7 Förslag till lag om ändring i lagen (2009:128) om yrkeshögskolan.....	24
1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor .....	26
1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:1134) om belastningsregister .....	27
1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:1135) om misstankeregister .....	31
1.11 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:130) om yrkeshögskolan .....	36
1.12 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:989) om avskiljande av studenter för högskoleutbildning .....	38
1.13 Förslag till förordning om ändring i officersförordningen (2007:1268) .....	40
1.14 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:278) om underrättelse till Statens skolinspektion om domar i vissa brottmål .....	41
1.15 Förslag till ändring i förslag till förordning om kontroll i belastningsregistret inför antagning till vissa högskoleutbildningar .....	43
2 Utredningens uppdrag och arbete.....	46
2.1 Utredningens uppdrag .....	46
2.2 Utredningens arbete.....	48
2.3 Promemorians disposition och innehåll.....	49
3 Ett förändrat omvärldsläge medför nya skyddsbehov för barn och elever i skolan.....	50
3.1 Skolan ska vara en trygg plats där anställda är lämpliga för sina uppdrag .....	50
3.2 Omvärldsläget och brottsligheten har förändrats.....	51
4 Regelverk som skyddar den personliga integriteten.....	53
4.1 Personlig integritet .....	53

4.2	Regeringsformen .....	53
4.3	FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna.....	54
4.4	ILO:s riktlinje Protection of workers' personal data .....	54
4.5	Europakonventionen.....	55
4.6	Rättighetsstadgan .....	55
4.7	EU:s dataskyddsförordning och dataskyddslagen .....	55
5	Regelverket kring belastnings- och misstankeregistret .....	59
5.1	Belastningsregistret .....	59
5.2	Misstankeregistret .....	61
6	Kort om skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet .....	62
6.1	Skolväsendet består av många olika skolformer .....	62
6.2	Vad som avses med annan pedagogisk verksamhet .....	63
6.3	Det finns både offentliga och enskilda huvudmän .....	63
6.4	Utbildningen ska förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingarna .....	63
7	En utökad registerkontroll ska vara proportionerlig och nödvändig.....	64
7.1	Inledning .....	64
7.2	Tillgången till uppgifterna i belastnings- och misstankeregistret bör vara begränsad.....	64
7.3	En utökad registerkontroll kan endast ske för vissa syften .....	65
7.4	Syftet med kontrollen måste väga tyngre än skyddet för den personliga integriteten.....	65
7.5	Kraven på proportionalitet och nödvändighet följer av europeisk rätt och svensk grundlag.....	66
7.6	Vilka alternativ finns till en registerkontroll?.....	66
7.7	Vilka uppgifter om brott ska registerkontrollen omfatta?.....	67
7.8	Vilka personkategorier ska omfattas av en utökad registerkontroll i skolan?.....	67
8	En utökad registerkontroll inom bl.a. förskola, grundskola och gymnasieskola.....	68
8.1	Inledning .....	68
8.2	Den nuvarande regleringen .....	69
8.3	Arbetsrättsliga krav vid rekrytering.....	71
8.4	Syftet med registerkontrollen ska breddas.....	72
8.5	Registerkontrollen ska utökas med fler brott.....	73
8.6	Den utökade registerkontrollen ska omfatta samtliga personkategorier .....	84
8.7	Registerutdraget ska visas upp .....	85
8.8	Tidsgränsen för hur gammalt registerutdraget får vara ska kortas .....	87
8.9	Undantaget från skyldigheten att visa upp registerutdrag ska tas bort – men det kommer att leda till betydande negativa konsekvenser .....	88

8.10	Misstankar om brott för vilket åtal har väckts ska ingå i registerkontrollen.....	90
8.11	Det finns inte behov av några nya bestämmelser om sekretess och tystnadsplikt .....	93
8.12	Förslagen innebär ett proportionerligt intrång i den personliga integriteten .....	93
8.13	Förslagen är i övrigt förenliga med EU:s dataskyddsförordning .....	95
9	Registerkontroll inom den kommunala vuxenutbildningen .....	96
9.1	Inledning.....	96
9.2	Om den kommunala vuxenutbildningen.....	96
9.3	Registerkontroll ska ske även inom den kommunala vuxenutbildningen .....	98
9.4	Registerkontrollen bör omfatta samtliga utbildningar och personkategorier .....	99
9.5	Registerkontrollen bör begränsas till vissa allvarliga brott .....	100
9.6	Förslaget innebär ett proportionerligt intrång i den personliga integriteten .....	101
10	Registerkontroll under pågående anställning .....	102
10.1	Inledning.....	102
10.2	Arbetsrättslig reglering och praxis .....	103
10.3	Utgångspunkter för våra förslag .....	114
10.4	Det saknas tillräckliga skäl för att införa en registerkontroll under pågående anställning .....	117
10.5	I enlighet med uppdraget lämnar vi förslag om belastningsregisterkontroll under pågående anställning .....	120
10.6	Närmare om utformningen av regleringen .....	121
10.7	Misstankar om brott ska inte ingå i registerkontrollen.....	122
10.8	Förslaget innebär inte ett proportionerligt intrång i den personliga integriteten .....	123
10.9	Förslaget kan även i övrigt stå i strid med EU:s dataskyddsförordning .....	127
10.10	Förslaget bör beredas ytterligare .....	129
11	Kontroll i misstankeregistret vid ägar- och ledningsprovningar.....	129
11.1	Inledning.....	129
11.2	Godkännande och tillsyn av enskilda huvudmän .....	130
11.3	Det bör införas en möjlighet till kontroll i misstankeregistret.....	132
11.4	Uppgifter som en misstankeregisterkontroll bör omfatta.....	135
11.5	Förslaget medför inga ändringar i befintlig sekretessreglering .....	137
11.6	Förslaget innebär ett proportionerligt intrång i den personliga integriteten .....	138

11.7	Förslaget är i övrigt förenligt med EU:s dataskyddsförordning .....	140
12	Kontroll i belastningsregistret inför antagning till högskoleutbildning.....	140
12.1	Inledning .....	140
12.2	Reglering av högskolesektorn .....	141
12.3	Antagning till högskoleutbildning.....	142
12.3.1	Antagningsförfarandet.....	142
12.3.2	Antagningsregistret NyA.....	143
12.4	Tidigare överväganden och förslag .....	145
12.4.1	Förslagen i SOU 2021:83 om belastningsregisterkontroll inför antagning .....	145
12.4.2	Universitetskanslersämbetets förslag om ändringar i redovisningsförordningen .....	147
12.5	Fler brott ska omfattas av den föreslagna registerkontrollen inför antagning .....	148
12.6	Förslaget innebär ett proportionerligt intrång i den personliga integriteten .....	151
12.7	Förslaget är i övrigt förenligt med EU:s dataskyddsförordning .....	152
12.8	Enskilda utbildningsanordnare ska omfattas av det föreslagna systemet med registerkontroll inför antagning .....	153
12.9	Det bör inte införas några bestämmelser om rättelse och ändring för enskilda utbildningsanordnare .....	157
12.10	Det finns inte behov av någon ytterligare reglering för behandling av personuppgifter om lagöverträdelser .....	158
12.11	Enskilda utbildningsanordnare ska få medges direktåtkomst till vissa uppgifter i antagningsregistret .....	161
12.12	En sekretessbrytande bestämmelse ska införas .....	165
12.13	Det finns inte behov av ytterligare sekretessbestämmelser för uppgifter om hälsotillstånd .....	167
12.14	Det finns inte behov av sekretessbestämmelser för uppgifter om förekomst i belastningsregistret .....	168
12.15	Det ska införas en bestämmelse om tystnadsplikt i examenstillståndslagen .....	169
12.16	Förslagen innebär ett proportionerligt intrång i den personliga integriteten .....	172
12.17	Förslagen är i övrigt förenliga med EU:s dataskyddsförordning .....	173
13	En ny avskiljandegrund för högskolan och yrkeshögskolan .....	174
13.1	Inledning .....	174
13.2	Avskiljande från högskoleutbildning och yrkeshögskoleutbildning .....	175
13.3	Disciplinära åtgärder .....	178
13.4	Tidigare överväganden och förslag .....	179

13.5	Några utgångspunkter för våra förslag om en ny avskiljandegrund .....	181
13.6	En ny avskiljandegrund för högskolan ska avse studenter som har varit föremål för disciplinära åtgärder.....	183
13.7	Studenten ska därefter inte ha ändrat det beteende som föranledde åtgärderna .....	185
13.8	...och därigenom visat sig uppenbart olämplig att bedriva högskolestudier .....	186
13.9	Ett beslut enligt den nya avskiljandegrunden ska tidsbegränsas .....	187
13.10	Hur regleringen ska utformas .....	188
13.11	Det behövs inte några ändringar i bestämmelserna om disciplinära åtgärder .....	190
13.12	Förslaget står inte i strid med förbudet mot dubbel lagföring och dubbla straff .....	191
13.13	Förhållandet mellan den föreslagna avskiljandegrunden och skyddet för yttrandefriheten ....	193
13.14	Det ska införas en ny avskiljandegrund för yrkeshögskolan.....	194
13.15	Hur regleringen ska utformas .....	196
13.16	Förslaget om en ny avskiljandegrund för yrkeshögskolan strider inte mot förbudet om dubbel lagföring och dubbla straff .....	197
13.17	Förhållandet mellan den föreslagna avskiljandegrunden och skyddet för yttrandefriheten....	198
14	Fler brott ska omfattas av domstolarnas skyldighet att underrätta Statens skolinspektion om domar i vissa brottmål .....	199
15	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser .....	201
15.1	En utökad registerkontroll inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet ska träda i kraft den 1 juli 2026.....	201
15.2	En belastningsregisterkontroll inför antagning hos enskilda utbildningsanordnare ska träda i kraft den 1 juli 2026.....	202
15.3	Förslagen om avskiljande i högskolan och yrkeshögskolan ska träda i kraft den 1 juli 2026 .....	203
15.4	Förslagen som rör domstolarnas underrättelseskyldighet till Statens skolinspektion ska träda i kraft den 1 juli 2026 .....	203
16	Konsekvenser .....	204
16.1	Krav på konsekvensanalysen.....	204
16.2	Förslagen i korthet.....	205
16.3	Vad ska uppnås med förslagen? .....	206
16.4	Konsekvenser för offentliga skolhuvudmän .....	207
16.5	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.....	210
16.6	Konsekvenser för Polismyndigheten .....	211
16.7	Konsekvenser för Universitets- och högskolerådet .....	211

16.8	Konsekvenser för Högskolans avskiljandenämnd och Universitetskanslersämbetet .....	213
16.9	Konsekvenser för statliga lärosäten och offentliga utbildningsanordnare inom yrkeshögskolan .....	214
16.10	Konsekvenser för andra statliga myndigheter .....	215
16.11	Konsekvenser för enskilda huvudmän inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet.....	215
16.12	Konsekvenser för enskilda utbildningsanordnare inom högre utbildning .....	215
16.13	Särskilt om långsiktiga konsekvenser för de offentliga finanserna och samhällsekonomin .....	216
16.14	Konsekvenserna för dem som är föremål för kontrollen och andra enskilda.....	216
16.15	Konsekvenserna innebär ett ökat skydd mot att barn och unga utsätts för våld och andra övergrepp samt mot skadlig och otillbörlig påverkan .....	218
16.16	Konsekvenserna är positiva ur ett funktionshinderperspektiv .....	219
16.17	Konsekvenser för jämställdheten .....	219
16.18	Konsekvenser för de integrationspolitiska målen och målet för regeringens politik mot utanförskap .....	220
16.19	Konsekvenser relaterade till Sveriges medlemskap i Europeiska unionen m.m. ....	220
16.20	Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet .....	221
17	Författningskommentar .....	221
17.1	Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800) .....	221
17.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1998:621) om misstankeregister .....	224
17.3	Förslag till lag om ändring i lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina .....	224
17.4	Förslag till lag om ändring i lagen (1998:620) om belastningsregister .....	226
17.5	Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) .....	227
17.6	Förslag till lag om ändring i högskolelagen (1992:1434) .....	228
17.7	Förslag till lag om ändring i lagen (2009:128) om yrkeshögskolan .....	230
	Bilaga 1 Uppdrag att utreda vissa möjligheter till kontroll av uppgifter i belastningsregistret och misstankeregistret .....	233
	Bilaga 2 Ändring av uppdraget att utreda vissa möjligheter till kontroll av uppgifter i belastningsregistret och misstankeregistret .....	248
	Bilaga 3 Alternativt författningsförslag .....	249



# Sammanfattning

Denna promemoria innehåller tre separata och sinsemellan självständiga förslag. Det första förslaget rör utökade registerkontroller inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet. Det andra förslaget rör införandet av belastningsregisterkontroll vid antagning till vissa högskoleutbildningar. Det tredje förslaget rör ökade möjligheter att avskilja studenter och studerande på högskolan och yrkeshögskolan.

## *Förslagen som rör skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet*

Det utdrag ur belastningsregistret som en person är skyldig att visa upp i dag inför anställning eller annat mottagande inom skolväsendet eller annan pedagogisk verksamhet omfattar brotten mord, dråp, grov misshandel, synnerligen grov misshandel, människorov, samtliga sexualbrott, grovt rån, barnpornografibrott, involverande av underårig i brottslighet och brott mot terroristbrottslagen (2022:666) eller motsvarande äldre lag. Sedan den nuvarande regleringen om registerkontroll inom skolväsendet infördes har emellertid samhällsutvecklingen och omvärldsläget förändrats samt ytterligare gärningar har kriminaliserats. Sverige står i dag inför allvarliga utmaningar med radikaliserade rörelser som våldsbejakande extremism och en allt grövre organiserad brottslighet där det grova våldet har krupit längre ner i åldrarna. Barn och elever behöver i dag inte bara skyddas mot våld och övergrepp utan också mot rekrytering till kriminella nätverk och radikalisering samt annan skadlig och otillbörlig påverkan. Vi föreslår därför att fler brott ska omfattas av det registerutdrag som ska visas upp inför anställning eller annat mottagande i skolväsendet eller annan pedagogisk verksamhet.

Registerutdraget ska även omfatta uppgifter om brotten grovt olaga tvång, människohandel, människoexploatering, olaga frihetsberövande, grov fridskränkning, grov kvinnofridskränkning, grovt barnfridsbrott, hedersförtryck, äktenskapstvång, barnäktenskapsbrott, vilseledande till äktenskapresa, grovt olaga hot, grov utpressning, rån, mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, grov allmänfarlig ödeläggelse, hets mot folkgrupp och grov hets mot folkgrupp. Utdraget ska också innehålla uppgifter om brott mot lagen (2014:406) om straff för vissa internationella brott och brott mot lagen (1982:316) om förbud mot könsstympning av kvinnor. Därutöver ska utdraget också innehålla uppgifter om vissa brott mot vapenlagen (1996:67), tillståndsplikten för explosiva varor enligt lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor, lagen (2000:1225) om straff för smuggling, narkotikastrafflagen (1968:64), lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel samt alkohollagen (2010:1622).

Vi föreslår även att det registerutdrag som en person ska visa upp inför anställning eller annat mottagande inom skolväsendet eller annan pedagogisk verksamhet ska omfatta uppgifter i misstankeregistret avseende misstankar om brott för vilka åtal har väckts. Kontrollen ska avses samma brott som omfattas av den utökade kontrollen i belastningsregistret inför anställning och annat mottagande.

Vi föreslår även att utdragen ur belastnings- och misstankeregistret inte får vara äldre än sex månader när de visas upp. Det är en skärpning i förhållande till dagens bestämmelser.

I enlighet med vårt uppdrag föreslår vi vidare att undantaget från skyldigheten att visa upp registerutdrag vid förnyad anställning hos samma arbetsgivare inom ett år ska upphävas. Förslaget kommer dock att medföra en kraftigt ökad administrativ börda för huvudmännen. Vi avråder därför regeringen från att gå vidare med förslaget. Vi förordar i stället en alternativ lösning som innebär att undantaget kvarstår men att tillämpningen begränsas genom att tiden för när ett registerutdrag ska visas upp sänks från ett år till sex månader.

Vi föreslår också att den utökade registerkontrollen inför anställning eller annat mottagande inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet ska omfatta den kommunala vuxenutbildningen (komvux). Komvux omfattas inte av en sådan kontroll i dag. Kontrollen inom denna skolform ska dock endast omfatta vissa allvarliga brott som mord, dråp, grov och synnerligen grov misshandel, människorov, våldtäkt, grov våldtäkt, sexuellt övergrepp, grovt sexuellt övergrepp samt grovt rån. Även brott mot terroristbrottslagen (2022:666) eller motsvarande äldre lag och lagen (2014:406) om straff för vissa internationella brott ska ingå i kontrollen.

Därutöver föreslår vi, i enlighet med vårt uppdrag, att det ska införas en möjlighet för arbetsgivare inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet att genomföra kontroll i belastningsregistret av redan anställda. En sådan kontroll föreslås få ske högst en gång per år och endast avse samtliga anställda eller en grupp av anställda. Kontrollen ska få ske mot samma brott som omfattas av belastningsregisterkontrollen inför anställning och arbetsgivaren får kräva att utdraget inte ska vara äldre än sex månader. Vår bedömning är emellertid att det saknas tillräckliga skäl för att införa en sådan kontroll och förslaget utgör inte en proportionerlig inskränkning av skyddet för den personliga integriteten. Vi avråder därför regeringen från att gå vidare med förslaget.

Vidare föreslår vi att den registerkontroll som görs av Statens skolinspektion (Skolinspektionen) och kommuner i ärenden om godkännande och tillsyn av enskilda huvudmän inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet även får innefatta en kontroll i misstankeregistret avseende misstanke om brott för vilket åtal har väckts. En sådan kontroll ska omfatta de uppgifter om brott som ingår i den belastningsregisterkontroll som Skolinspektionen och kommunerna har möjlighet att göra i dag i samma situation.

Slutligen föreslår vi att domstolarnas skyldighet att underrätta Skolinspektionen om domar i vissa brottmål utökas med samma brott som ska omfattas av den utökade registerkontrollen inför anställning eller annat mottagande.

### *Förslagen som rör belastningsregisterkontroll inför antagning till vissa högskoleutbildningar*

Utredningen om belastningsregisterkontroll och avskiljande av studenter föreslog i betänkandet SOU 2021:83 att det skulle införas belastningsregisterkontroll inför antagning till vissa lärarutbildningar och hälso- och

sjukvårdsutbildningar vid statliga universitet och högskolor. Enligt betänkandet skulle en sådan kontroll omfatta brotten mord, dråp, grov misshandel, synnerligen grov misshandel, människorov, samtliga sexualbrott i 6 kap. brottsbalken, grovt rån och barnpornografibrott, om brotten lett till någon annan påföljd än böter.

Vi föreslår att en belastningsregisterkontroll inför antagning till de aktuella utbildningarna ska omfatta ytterligare brott. Utöver de brott som anges i SOU 2021:83 föreslår vi att kontrollen ska omfatta uppgifter om brott mot terroristbrottslagen eller motsvarande äldre lag, brott mot lagen om straff för vissa internationella brott, grovt och synnerligen grovt narkotikabrott enligt narkotikastrafflagen samt grov och synnerligen grov narkotikasmuggling enligt lagen om straff för smuggling, om brotten lett till någon annan påföljd än böter.

De föreslagna brotten har det gemensamt att de med stor sannolikhet kan leda till nekade eller återkallade lärarlegitimationer eller yrkeslegitimationer på hälso- och sjukvårdsområdet. Brotten ingår också i den utökade belastningsregisterkontroll som enligt våra förslag ska ske inför anställning och annat mottagande i skolväsendet. Att brotten beaktas redan vid antagningen till högskolan bidrar till att skapa en mer förutsebar reglering för antagning, anställning och yrkeslegitimation.

Vi föreslår även att en belastningsregisterkontroll ska omfatta antagning till högskoleutbildning hos enskilda utbildningsanordnare med examens-tillstånd enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina. Belastningsregisterkontrollen ska motsvara den kontroll som föreslagits för de statliga lärosätena när det gäller vilka utbildningar och vilka brott som kontrollen ska avse. Kontrollen ska även i övrigt genomföras på samma sätt som föreslagits för de statliga lärosätena i SOU 2021:83. Det innebär att kontrollen ska ske av sökande som ska erbjudas plats på de aktuella utbildningarna, dvs. efter urvalet men innan antagningsbeskedet fattas. Kontrollen ska vidare göras av Universitets- och högskolerådet (UHR), i de fall de enskilda utbildningsanordnarna anlitar UHR inom ramen för det samordnade antagningsförfarandet, eller av de enskilda utbildningsanordnarna själva.

För att främja ett ändamålsenligt antagningssystem som innefattar belastningsregisterkontroll föreslår vi att enskilda utbildningsanordnare ska få medges direktåtkomst till vissa personuppgifter i det antagningsregister som UHR för med stöd av förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor.

Antagningsregistret kan innehålla sekretessbelagda uppgifter om en enskilds personliga förhållanden. Vi föreslår därför att det ska införas en bestämmelse om tystnadsplikt för den som deltar eller har deltagit i verksamhet hos en enskild utbildningsanordnare som inte omfattas av bilagan till offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och som fått vetskap om sådana uppgifter. Det är fråga om uppgifter om hälsotillstånd och skyddade personuppgifter som omfattas av bestämmelserna om sekretess i 21 kap. 1 § och 23 kap. 5 § andra stycket i offentlighets- och sekretesslagen.

Vi anser inte att det finns behov av att införa några ytterligare sekretessbestämmelser för uppgifter som förekommer vid antagningen till högskoleutbildning. När det gäller uppgifter om förekomst i belastningsregistret bedömer vi att en sekretessbestämmelse inte skulle ge något reellt

skydd eftersom uppgifterna kommer att framgå på annat sätt, bl.a. av antagningsbeskedet.

*Förslagen som rör ökade möjligheter att avskilja studenter och studerande i högskolan och yrkeshögskolan*

En student kan enligt dagens bestämmelser tills vidare avskiljas från högskoleutbildning i fall då studenten lider av en psykisk störning, missbrukar alkohol eller narkotika, eller har gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet. Som ytterligare förutsättning gäller att det till följd av något sådant förhållande bedöms föreligga en påtaglig risk att studenten kan komma att skada annan person eller värdefull egendom under utbildningen. Motsvarande gäller för studerande på en yrkeshögskoleutbildning som anordnas av staten, en kommun eller en region.

Vi föreslår att det ska införas en ny grund för avskiljande av studenter i högskolan och studerande i yrkeshögskolan. Förslaget innebär att det ska vara möjligt att avskilja studenter och studerande som tidigare varit föremål för disciplinära åtgärder på grund av ordningsstörande beteenden. För att ett avskiljande ska kunna ske krävs även att studenten eller den studerande fortsatt med det beteende som föranlett åtgärderna och därigenom visat sig uppenbart olämplig att bedriva högskolestudier eller yrkeshögskolestudier.

Vårt förslag anknyter till det tidigare förslag om en ny grund för avskiljande i högskolan och yrkeshögskolan som lämnades i SOU 2021:83. Enligt det förslaget skulle det vara möjligt att avskilja en student eller en studerande i fall då denne genom särskilt klandervärt uppträdande, under eller i anslutning till utbildningen, visat sig uppenbart olämplig att fortsätta sina studier. Vårt förslag innebär att samma slags beteende kommer att läggas till grund för ett avskiljande som det som avsågs i det tidigare förslaget. Genom att knyta ett avskiljande till beslut om disciplinära åtgärder bedömer vi att det är möjligt att undvika vissa av de tillämpningsproblem som det tidigare förslaget gav upphov till.

För högskolans del innebär vårt förslag att en student, för att ett avskiljande ska kunna ske, ska ha varit föremål för tidigare beslut om disciplinära åtgärder enligt 10 kap. 1 § första stycket 2–4 högskoleförordningen (1993:100). Bestämmelserna avser disciplinära åtgärder som vidtas på grund av olika former av ordningsstörande beteenden. Det kan vara fråga om handlingar, t.ex. hot eller trakasserier, som riktar sig mot personer som studenten kommer i kontakt med under utbildningen men också mer allmänt ordningsstörande beteende som t.ex. störande av undervisningen.

För att ett avskiljande ska komma i fråga krävs vidare att studenten har fortsatt med det beteende som föranledde de disciplinära åtgärderna. Det innebär att studentens fortsatta beteende måste vara av likartat slag som det som föranledde de disciplinära åtgärderna.

Därutöver krävs att studenten genom sitt tidigare beteende har visat sig uppenbart olämplig att bedriva högskolestudier. Kravet innebär inte att det ska göras någon framåtsyftande bedömning av studentens beteende utan bedömningen tar i stället sikte på om studenten genom sitt tidigare beteende kan sägas ha diskvalificerat sig för högskolestudier. Begränsningen till uppenbara fall av olämplighet innebär att den nya avskiljande-

grunden ska tillämpas restriktivt och avse de allvarligaste fallen av upprepat ordningsstörande beteende.

Vi föreslår att det ska införas en motsvarande avskiljandegrund för yrkeshögskolan. Eftersom det inte finns några bestämmelser om disciplinära åtgärder i de författningar som styr yrkeshögskolan, måste ett beslut om avskiljande enligt den nya grunden utgå från beslut om disciplinära åtgärder som utbildningsanordnaren fattat med stöd av sina egna regler. Såvitt framkommit har de flesta offentliga utbildningsanordnare sådana regler. Vi bedömer därför att det bör vara möjligt att införa ett avskiljande på grund av tidigare beslut om disciplinära åtgärder även för yrkeshögskolan. Vi anser samtidigt att det finns anledning att se över om det bör införas bestämmelser om disciplinära åtgärder även för yrkeshögskolan.

Enligt nuvarande bestämmelser gäller ett beslut om avskiljande tills vidare. Den avskilde studenten eller studeranden har dock möjlighet att begära omprövning av beslutet två år efter att beslutet meddelades.

Vi föreslår att ett beslut om avskiljande enligt den nya grunden ska tidsbegränsas. Skälet för detta är att ett avskiljande uteslutande kommer att grundas på hur studenten eller den studerande har uppträtt under utbildningen. Det kan därmed vara svårt för den avskilde studenten eller studeranden att vid en omprövning visa på att hans eller hennes beteende har förändrats på ett sådant sätt att det inte längre finns skäl för ett avskiljande. Vi bedömer att en lämplig tid för ett avskiljande är tre år från det att beslutet meddelades. Den avskilde studenten eller studeranden ska därefter kunna återuppta sin utbildning utan ansökan och tillgodoräkna sig den utbildning som fullgjorts tidigare.

Samtliga lag- och förordningsändringar föreslås träda i kraft den 1 juli 2026.

# 1 Författningsförslag

## 1.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)<sup>1</sup>

*dels att 2 kap. 33 § ska upphöra att gälla,*

*dels att rubriken närmast före 2 kap. 33 § ska utgå,*

*dels att nuvarande 2 kap. 32 § ska betecknas 2 kap. 33 §,*

*dels att 2 kap. 31 §, den nya 2 kap. 33 § och 25 kap. 2 a § ska ha följande lydelse,*

*dels att det ska införas en ny paragraf, 2 kap. 32 §, av följande lydelse.*

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **2 kap.**

#### **31 §<sup>2</sup>**

Den som erbjuds en anställning inom *förskolan, förskoleklassen, fritidshemmet, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan, anpassade gymnasieskolan* eller sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. ska visa upp ett utdrag ur det register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister för den som erbjuder anställningen. Utdraget ska vara högst *ett år* gammalt. Den som inte har visat upp ett sådant registerutdrag får inte anställas.

Den som erbjuds en anställning inom *skolväsendet* eller sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. ska visa upp ett utdrag ur det register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister *och lagen (1998:621) om misstankeregister* för den som erbjuder anställningen. Utdraget ska vara högst *sex månader* gammalt. Den som inte har visat upp ett sådant registerutdrag får inte anställas.

Registerutdrag som avses i första stycket ska visas upp även av den som

1. erbjuds eller tilldelas arbete inom sådan verksamhet som avses i första stycket under omständigheter liknande dem som förekommer i ett anställningsförhållande inom verksamheten, om det sker genom uppdrag, anställning hos någon som ingått avtal med den som bedriver verksamheten eller anställning inom annan kommunal verksamhet,

2. under utbildning till en lärar- eller förskollärarexamen enligt högskolelagen (1992:1434) eller yrkesutbildning inom kommunal vuxenutbildning tilldelas plats för verksamhetsförlagd del av utbildningen inom sådan verksamhet som avses i första stycket, eller

3. genom deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program tilldelas plats för arbetspraktik eller annan programinsats inom sådan verksamhet som avses i första stycket.

Registerutdraget ska i de fall som avses i andra stycket visas upp för den inom verksamheten som beslutar om att anlita eller ta emot någon på ett

<sup>1</sup> Senaste lydelse av 2 kap. 33 § 2021:452.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2022:1315.

sådant sätt som avses där. Den som inte har visat upp ett sådant registerutdrag får inte anlitas eller tas emot i verksamheten.

### 32 §

*En arbetsgivare inom skolväsendet eller sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. får högst en gång per år begära att ett utdrag ur det register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister ska visas upp av anställda. Arbetsgivaren får göra en sådan kontroll endast om den avser samtliga anställda eller en grupp av anställda.*

*Arbetsgivaren får kräva att registerutdraget ska vara högst sex månader gammalt.*

### 32 §

En kontroll av ett registerutdrag enligt 31 § ska dokumenteras genom en anteckning om att utdraget har visats upp. Anteckningen ska göras av den inom verksamheten som beslutar om att anställa, anlita eller ta emot någon. Någon annan dokumentation om kontrollen får inte göras.

*En kontroll av ett registerutdrag enligt 32 § får inte dokumenteras på något annat sätt än genom en anteckning om att utdraget har visats upp.*

### 33 §<sup>3</sup>

## 25 kap.

### 2 a §<sup>4</sup>

En person som är 15 år eller äldre och är folkbokförd där en sådan verksamhet som avses i 2 § ska bedrivas ska på begäran av kommunen visa upp ett utdrag ur det register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister. Utdraget ska vara högst ett år gammalt.

En person som är 15 år eller äldre och är folkbokförd där en sådan verksamhet som avses i 2 § ska bedrivas ska på begäran av kommunen visa upp ett utdrag ur det register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister och lagen (1998:621) om miss-tankeregister. Utdraget ska vara högst sex månader gammalt.

Om ett registerutdrag inte visas upp, får verksamheten inte bedrivas.

Kontrollen av registerutdraget ska dokumenteras genom att kommunens handläggare antecknar att utdraget har visats upp. Någon annan dokumentation om kontrollen får inte göras.

---

<sup>3</sup> Senaste lydelse av tidigare 2 kap. 32 § 2021:452.

<sup>4</sup> Senaste lydelse 2022:241.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.
2. Bestämmelserna i 2 kap. 31 § i den nya lydelsen tillämpas inte för
  - a) den som erbjuds eller tilldelas arbete inom den kommunala vuxenutbildningen genom sådan anställning som avses i 2 kap. 31 § andra stycket 1 och som han eller hon hade före ikraftträdandet,
  - b) den som tilldelas plats för verksamhetsförlagd del av utbildning inom den kommunala vuxenutbildningen genom sådan utbildning som avses i 2 kap. 31 § andra stycket 2 och som han eller hon antagits till före ikraftträdandet, och
  - c) den som tilldelas plats för arbetspraktik eller annan programinsats inom den kommunala vuxenutbildningen genom deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program som påbörjats före ikraftträdandet.



## 1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:621) om misstankeregister

Härigenom föreskrivs att 8 a § lagen om misstankeregister (1998:621) att ska ha följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

En enskild som behöver ett registerutdrag om sig själv enligt bestämmelser i lagen (2007:171) om registerkontroll av personal vid vissa boenden som tar emot barn, har rätt att få ett begränsat utdrag ur registret.

### *Föreslagen lydelse*

8 a<sup>1</sup>

En enskild som behöver ett registerutdrag om sig själv enligt bestämmelser i lagen (2007:171) om registerkontroll av personal vid vissa boenden som tar emot barn *eller skollagen (2010:800)* har rätt att få ett begränsat utdrag ur registret.

Regeringen får meddela föreskrifter om vilka uppgifter ett sådant utdrag ska innehålla.

En begäran om uppgifter ur registret ska vara skriftlig. Polismyndigheten ska säkerställa att begäran görs av en behörig person.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2019:432.

### 1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina att det ska införas två nya paragrafer, 16 och 17 §§, och närmast före 16 och 17 §§ nya rubriker av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### **Kontroll i belastningsregistret inför antagning**

##### **16 §**

*En förutsättning för att bli antagen till vissa lärarutbildningar och hälso- och sjukvårdsutbildningar är att den sökande inte förekommer i det register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister avseende vissa brott. En kontroll i registret får endast göras avseende sökande som ska erbjudas plats på en sådan utbildning.*

*Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela ytterligare föreskrifter om vilka utbildningar och brott som avses i första stycket.*

*Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela ytterligare föreskrifter om hur registerkontrollen ska gå till.*

#### **Tystnadsplikt**

##### **17 §**

*Den som deltar eller har deltagit i verksamhet hos en enskild utbildningsanordnare som inte omfattas av bilagan till offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) får inte obehörigen röja uppgifter som han eller hon har fått veta om enskildas personliga förhållanden.*

*I det allmännas verksamhet och för sådana organ som anges i*

*bilagan till offentlighets- och  
sekretesslagen gäller den lagen.*

- 
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.
  2. Bestämmelsen i 16 § tillämpas första gången vid antagning till utbildning som börjar efter den 31 december 2027.

## 1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:620) om belastningsregister

Härigenom föreskrivs att det i lagen (1998:620) om belastningsregister ska införas en ny paragraf, 9 b §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

*9 b §*

*Regeringen får i fråga om antagning till vissa utbildningar meddela föreskrifter om att personuppgifter ur belastningsregistret ska lämnas ut, om det begärs av en enskild utbildningsanordnare som har tillstånd enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

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

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

*dels* att rubrikerna närmast före 21 kap. 2 § och 23 kap. 6 a § ska lyda ”Sekretessbrytande bestämmelser”,

*dels* att 44 kap. 5 § ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas två nya paragrafer, 21 kap. 2 a § och 23 kap. 6 b §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **21 kap.**

#### *2 a §*

*Sekretessen enligt 1 § hindrar inte att en uppgift lämnas ut till en enskild utbildningsanordnare som har tillstånd enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina enligt vad som föreskrivs i 4 kap. 5 a § förordning (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor.*

### **23 kap.**

#### *6 b §*

*Sekretessen enligt 5 § andra stycket hindrar inte att en uppgift lämnas ut till en enskild utbildningsanordnare som har tillstånd enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina enligt vad som föreskrivs i 4 kap. 5 a § förordning (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor.*

## 44 kap.

### 5 §<sup>1</sup>

Rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter inskränks av den tystnadsplikt som följer

1. av beslut som har meddelats med stöd av 7 § lagen (1999:988) om förhör m.m. hos kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet,

2. av 7 kap. 1 § 1 lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap,

3. av 4 kap. 16 § försäkringsrörelselagen (2010:2043),

4. av 5 kap. 15 § lagen (1998:293) om utländska försäkringsgivares och tjänstepensionsinstituts verksamhet i Sverige,

5. av 32 § lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning,

6. av 4 § lagen (2020:914) om tystnadsplikt vid utkontraktering av teknisk bearbetning eller lagring av uppgifter, *och*

7. av 3 kap. 7 § lagen (2024:1146) om vissa forskningsdatabaser.

6. av 4 § lagen (2020:914) om tystnadsplikt vid utkontraktering av teknisk bearbetning eller lagring av uppgifter,

7. av 3 kap. 7 § lagen (2024:1146) om vissa forskningsdatabaser, *och*

8. av 17 § lagen (1993:792) om *tillstånd att utfärda vissa examina.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

## 1.6 Förslag till lag om ändring i högskolelagen (1992:1434)

Härigenom föreskrivs i fråga om högskolelagen (1992:1434)

*dels att 4 kap. 7 § ska ha följande lydelse,*

*dels att det ska införas en ny paragraf, 4 kap. 6 a §, av följande lydelse.*

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **4 kap.**

#### *6 a §*

*Regeringen får meddela föreskrifter om att en student under en tid av tre år ska avskiljas från utbildningen i fall då studenten*

*1. har varit föremål för beslut om disciplinära åtgärder, och*

*2. därefter inte ändrat det beteende som föranledde åtgärderna, och*

*3. därigenom visat sig uppenbart olämplig att bedriva högskolestudier.*

#### *7 §<sup>1</sup>*

En för högskolan gemensam nämnd *skall* pröva frågor om avskiljande. Nämndens ordförande *skall* vara jurist och ha erfarenhet som domare.

Nämndens beslut i avskiljandefrågor får överklagas till allmän förvaltningsdomstol av studenten och högskolan.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Ett beslut om avskiljande *skall*, om den som har avskilts begär det, omprövas efter två år.

En för högskolan gemensam nämnd *ska* pröva frågor om avskiljande. Nämndens ordförande *ska* vara jurist och ha erfarenhet som domare.

Ett beslut om avskiljande *enligt 6 § ska*, om den som har avskilts begär det, omprövas efter två år.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

2. Beslut enligt 4 kap. 6 a § får endast grunda sig på förhållanden som har inträffat efter ikraftträdandet.

<sup>1</sup> Senaste lydelse 1996:555.

## 1.7 Förslag till lag om ändring i lagen (2009:128) om yrkeshögskolan

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2009:128) om yrkeshögskolan dels att nuvarande 19 a–19 e §§ ska betecknas 19 b–19 f §§, dels att rubriken närmast före 19 a § ska sättas närmast före 19 b §, dels att det ska införas en ny paragraf, 19 a §, av följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

### *Föreslagen lydelse*

#### *19 a §*

*En studerande får under en tid av tre år avskiljas från en utbildning som anordnas av staten, en kommun eller en region om han eller hon*

*1. har varit föremål för beslut om disciplinära åtgärder som grundar sig på ordningsstörande beteende, och*

*2. därefter inte ändrat det beteende som föranledde åtgärderna, och*

*3. därigenom visat sig uppenbart olämplig att bedriva yrkeshögskolestudier.*

*Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om avskiljande.*

### ***Behandling av personuppgifter***

#### *19 a §*

Bestämmelserna i 19 d och 19 e §§ tillämpas vid behandling av personuppgifter i verksamhet inom yrkeshögskolan som bedrivs med stöd av denna lag, föreskrifter som meddelats med stöd av lagen, bestämmelser för utbildningen som finns i annan författning eller beslut som meddelats med stöd av någon av dessa författningar.

#### *19 b §<sup>1</sup>*

Bestämmelserna i 19 e och 19 f §§ tillämpas vid behandling av personuppgifter i verksamhet inom yrkeshögskolan som bedrivs med stöd av denna lag, föreskrifter som meddelats med stöd av lagen, bestämmelser för utbildningen som finns i annan författning eller beslut som meddelats med stöd av någon av dessa författningar.

#### *19 b §*

Bestämmelserna i 19 d och 19 e §§ kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april

#### *19 c §<sup>2</sup>*

Bestämmelserna i 19 e och 19 f §§ kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april

<sup>1</sup> Senaste lydelse av tidigare 19 a § 2018:1352.

<sup>2</sup> Senaste lydelse av tidigare 19 b § 2018:1352.



2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), här benämnd EU:s dataskyddsförordning.

Termer och uttryck i 19 *d* och 19 *e* §§ har samma betydelse som i EU:s dataskyddsförordning.

2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), här benämnd EU:s dataskyddsförordning.

Termer och uttryck i 19 *e* och 19 *f* §§ har samma betydelse som i EU:s dataskyddsförordning.

## 20 §

Högskolans avskiljandenämnd ska pröva frågor om avskiljande.

Nämndens beslut i avskiljande-frågor får överklagas till allmän förvaltningsdomstol av den studerande och utbildnings-anordnaren. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten. Ett beslut om avskiljande ska, om den som har avskilts begär det, omprövas efter två år.

Nämndens beslut i avskiljande-frågor får överklagas till allmän förvaltningsdomstol av den studerande och utbildnings-anordnaren. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten. Ett beslut om avskiljande *enligt 19 §* ska, om den som har avskilts begär det, omprövas efter två år.

- 
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.
  2. Beslut enligt 19 a § får endast grunda sig på förhållanden som har inträffat efter ikraftträdandet.

## 1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor

Härigenom föreskrivs i fråga om förordning (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor att det ska införas en ny paragraf, 4 kap. 5 a §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **4 kap.**

#### *5 a §*

*En enskild utbildningsanordnare som har tillstånd enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina får ha direktåtkomst till de personuppgifter som behandlas enligt 2 § om det behövs för antagning av studenter.*

*Direktåtkomsten ska vara förbehållen de personkategorier som på grund av sina arbetsuppgifter behöver tillgång till uppgifterna.*

*Vid sådan direktåtkomst har den enskilda utbildningsanordnaren rätt att ta del av de personuppgifter som omfattas av åtkomsten.*

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2026.

## 1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:1134) om belastningsregister

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1999:1134) om belastningsregister

*dels* att den i SOU 2021:83 föreslagna nya 16 g § och 22 § ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas en ny paragraf, 21 b §, av följande lydelse.

*Lydelse enligt SOU 2021:83*

*Föreslagen lydelse*

### 16 g §

Uppgifter ur belastningsregistret om huruvida en enskild förekommer eller inte förekommer för sådan brottslighet som avses i 4 § förordningen (20XX:000) om kontroll i belastningsregistret inför antagning till vissa högskoleutbildningar ska lämnas ut om det begärs av Universitets- och högskolerådet eller ett universitet eller en högskola som omfattas av högskolelagen (1992:1434), i fråga om en sökande som myndigheten ska kontrollera enligt 4 kap. 3 a § högskolelagen.

Uppgifter ur belastningsregistret om huruvida en enskild förekommer eller inte förekommer för sådan brottslighet som avses i 4 § förordningen (20XX:000) om kontroll i belastningsregistret inför antagning till vissa högskoleutbildningar ska lämnas ut om det begärs av Universitets- och högskolerådet eller ett universitet eller en högskola som omfattas av högskolelagen (1992:1434), i fråga om en sökande som myndigheten ska kontrollera enligt 4 kap. 3 a § högskolelagen *och 16 § lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina.*

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 21 b §

*Uppgifter ur belastningsregistret om huruvida en enskild förekommer eller inte förekommer för sådan brottslighet som avses i 4 § förordningen (20XX:000) om kontroll i belastningsregistret inför antagning till vissa högskoleutbildningar ska lämnas ut om det begärs av en enskild utbildningsanordnare som har tillstånd enligt lagen (1993:792) om att utfärda vissa examina, i fråga om en sökande som den enskilde utbildningsanordnaren ska kontrollera enligt 16 § den lagen.*

Ett registerutdrag enligt 9 § andra stycket 1 lagen (1998:620) om belastningsregister ska endast innehålla uppgifter om domar, beslut eller strafförelägganden där

1. någon annan påföljd än böter har dömts ut,

2. dagsböter har dömts ut för brott mot 3 kap. 5 §, 4 kap. 4 och 5 §§, 8, 9 och 14 kap. samt 17 kap. 1, 2 och 4 §§ brottsbalken eller lagen (2014:307) om straff för penningtvåtsbrott, eller

3. böter har dömts ut för brott som avses i 6 kap. 8 och 10 §§ samt 16 kap. 11 § brottsbalken, narkotikastrafflagen (1968:64), lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel, vapenlagen (1996:67), vapenförordningen (1996:70) och äldre vapenlagstiftning.

Om påföljden även avser något annat brott än de som anges i första stycket 2 och 3, ska också uppgifter om det brottet lämnas ut.

Ett registerutdrag enligt 9 § andra stycket 2 lagen om belastningsregister som den enskilde begär med hänvisning till bestämmelser i skollagen (2010:800) ska endast innehålla uppgifter om domar, beslut eller strafförelägganden där påföljd har dömts ut eller åtalsunderlåtelse meddelats för brott mot 3 kap. 1, 2 och 6 §§, 4 kap. 1 §, 6 kap., 8 kap. 6 § och 16 kap. 5 a och 10 a §§ brottsbalken och terroristbrottslagen (2022:666) eller motsvarande äldre lag. Om påföljden eller åtalsunderlåtelserna även avser något annat brott, ska också uppgifter om det brottet lämnas ut.

Ett registerutdrag enligt 9 § andra stycket 2 lagen om belastningsregister som den enskilde begär med hänvisning till bestämmelser i skollagen (2010:800) ska, *i fråga om den som ska anställas, anlitas eller tas emot inom förskolan, förskoleklassen, fritidshemmet, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, same-skolan, gymnasieskolan, anpassade gymnasieskolan eller sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. skollagen*, endast innehålla uppgifter om domar, beslut eller strafförelägganden där påföljd har dömts ut eller åtalsunderlåtelse meddelats för brott mot

1. 3 kap. 1, 2 och 6 §§, 4 kap. 1, 1 a och 1 b §§, 2 § första stycket, 3 § andra stycket, 4 § andra stycket, 4 a §, 4 c–4 e §§, 5 § andra stycket, 6 kap., 8 kap. 5 och 6 §§, 9 kap. 4 § andra stycket, 13 kap. 1–3 §§, 16 kap. 5 a §, 8 § första, andra och fjärde styckena och 10 a § brottsbalken,

2. terroristbrottslagen (2022:666) eller motsvarande äldre lag,

3. 1 och 3 §§ narkotikastrafflagen,

4. 11 kap. 4 § alkohollagen  
(2010:1622)

5. 3 § första stycket och 3 a §  
lagen om förbud mot vissa  
dopningsmedel,

6. 9 kap. 1 § första stycket och  
1 a § vapenlagen,

7. 29 a § lagen (2010:1011)  
om brandfarliga och explosiva  
varor,

8. 6 § första, tredje och fjärde  
styckena, 6 a § tredje och fjärde  
styckena och 6 b § tredje och  
fjärde styckena lagen  
(2000:1225) om straff för  
smuggling,

9. lagen (2014:406) om straff  
för vissa internationella brott,  
eller

10. lagen (1982:316) om  
förbud mot könsstympning av  
kvinnor.

Om påföljden eller åtals-  
underlåtelsen även avser något  
annat brott än de som anges i  
tredje stycket, ska också  
uppgifter om det brottet lämnas  
ut.

Ett registerutdrag enligt 9 §  
andra stycket 2 lagen om  
belastningsregister som den  
enskilde begär med hänvisning  
till bestämmelser i skollagen  
ska, i fråga om den som ska  
anställas, anlitas eller tas emot  
inom den kommunala vuxen-  
utbildningen enligt 20 kap.  
skollagen, endast innehålla  
uppgifter om domar, beslut eller  
strafförelägganden där påföljd  
har dömts ut eller åtals-  
underlåtelse meddelats för brott  
mot

1. 3 kap. 1, 2 och 6 §§, 4 kap.  
1 §, 6 kap. 1 och 2 §§ och 8 kap.  
6 § brottsbalken,

2. terroristbrottslagen eller  
motsvarande äldre lag, eller

3. lagen om straff för vissa  
internationella brott.

*Om påföljden eller åtalsunderlåtelsen även avser något annat brott än de som anges i femte stycket, ska också uppgifter om det brottet lämnas ut.*

Ett registerutdrag enligt 9 § andra stycket 4 lagen om belastningsregister som den enskilde begär med hänvisning till bestämmelser i lagen (2007:171) om registerkontroll av personal vid vissa boenden som tar emot barn ska endast innehålla uppgifter om domar, beslut eller strafförelägganden där påföljd har dömts ut eller åtalsunderlåtelse meddelats för brott mot 3 kap. 1, 2, 5 och 6 §§, 4 kap. 1–2 och 4–5 §§, 6 kap., 8 kap. 5 och 6 §§, 16 kap. 8, 9 och 10 a §§ brottsbalken, narkotikastrafflagen, lagen om förbud mot vissa dopningsmedel, lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor, 6 § lagen (2000:1225) om straff för smuggling och 11 kap. 4 § alkohollagen (2010:1622) samt medverkan och försök till sådana brott. I fråga om brott som avses i 6 kap. brottsbalken, narkotikastrafflagen och lagen om förbud mot vissa dopningsmedel ska utdraget också innehålla uppgifter om domar, beslut och strafförelägganden där påföljd har dömts ut eller åtalsunderlåtelse meddelats för förberedelse, stämpling och underlåtenhet att avslöja brott. Om påföljden eller åtalsunderlåtelsen även avser något annat brott, ska också uppgifter om det brottet lämnas ut.

Ett registerutdrag enligt 9 § andra stycket 5 lagen om belastningsregister som den enskilde begär med hänvisning till bestämmelser i lagen (2010:479) om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder ska endast innehålla uppgifter om domar, beslut eller strafförelägganden där påföljd har dömts ut eller åtalsunderlåtelse meddelats för brott mot 3 kap. 1, 2 och 6 §§, 4 kap. 1 §, 6 kap., 8 kap. 6 § och 16 kap. 10 a § brottsbalken. Om påföljden eller åtalsunderlåtelsen även avser något annat brott, ska också uppgifter om det brottet lämnas ut.

Ett registerutdrag enligt 9 § andra stycket 6 lagen om belastningsregister som den enskilde begär med hänvisning till bestämmelser i lagen (2013:852) om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn ska endast innehålla uppgifter om domar, beslut eller strafförelägganden där påföljd har dömts ut eller åtalsunderlåtelse meddelats för brott mot 3 kap. 1, 2 och 6 §§, 4 kap. 1 §, 6 kap., 8 kap. 6 § och 16 kap. 10 a § brottsbalken. Om påföljden eller åtalsunderlåtelsen även avser något annat brott, ska också uppgifter om det brottet lämnas ut.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2026.

## 1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:1135) om misstankeregister

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1999:1135) om misstankeregister

*dels att 4 § ska ha följande lydelse,*

*dels att det ska införas en ny paragraf, 8 b §, av följande lydelse.*

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 4 §<sup>1</sup>

En uppgift om misstanke om brott för vilket åtal har väckts ska lämnas ut om det begärs av

1. Justitiekanslern, i fråga om den som ansöker om ersättning enligt lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder,

2. Kriminalvården, i fråga om den som myndigheten avser att anställa eller anlita som

a) övervakare,

b) förtroendeman enligt lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m. eller fängelseförordningen (2010:2010),

c) personutredare enligt lagen om särskild personutredning i brottmål, m.m.,

d) biträde enligt 6 § andra stycket lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll eller 33 § fängelseförordningen,

e) kontrollör enligt 3 kap. 4 § förordningen (1998:642) om verkställighet av frivårdspåföljder, eller

f) särskild koordinator enligt 8 § lagen (2020:616) om verkställighet av ungdomsövervakning,

3. Kriminalvården, när uppgiften behövs för prövning av en fråga enligt fängelselagen (2010:610), häkteslagen (2010:611), lagen om intensivövervakning med elektronisk kontroll, lagen om särskild personutredning i brottmål, m.m. eller lagen om verkställighet av ungdomsövervakning,

4. en övervakningsnämnd eller Kriminalvården, i ärenden om övervakning, i fråga om den som ärendet gäller,

5. Riksbanken, i fråga om den som banken avser att anställa som bevaknings- eller transportpersonal,

6. en statlig eller kommunal myndighet som beslutar om anställning av personal inom psykiatrisk sjukvård, vård av utvecklingsstörda, vård av barn och ungdom eller tvångsvård av missbrukare, i fråga om den som myndigheten avser att anställa eller anlita som uppdragstagare,

7. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap eller en kommun, i fråga om den som myndigheten eller kommunen lämplighetsprövar enligt 19 § lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor,

8. En socialnämnd, i ärenden om

a) att utse kontaktperson eller kontaktfamilj enligt 3 kap. 6 b § socialtjänstlagen (2001:453) för en person som inte har fyllt 21 år,

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2024:369.

b) vårdnad om barn, barns boende, umgänge med barn, medgivande att ta emot barn m.m. enligt 5 kap. 2 §, 6 kap. 6, 6 a och 8–10 §§ socialtjänstlagen,

c) adoption enligt 6 kap. 12-16 §§ socialtjänstlagen,

d) åtgärder enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller lagen (2024:79) om placering av barn i skyddat boende, eller

e) att utse särskild handläggare enligt 9 § lagen om verkställighet av ungdomsövervakning,

9. Transportstyrelsen, i fråga om den som myndigheten vid lämplighetsprövning

a) enligt luftfartslagen (2010:500) och luftfartsförordningen (2010:770) överväger att ge certifikat eller tillstånd, eller

b) enligt 4 § lagen (1990:1157) om säkerhet vid tunnelbana och spårväg, 2 kap. 2 § järnvägsmarknadslagen (2022:365), 3 kap. 3 och 7 §§ järnvägssäkerhetslagen (2022:367) eller 4 kap. 2 och 5 §§ lagen (2022:368) om nationella järnvägssystem överväger att ge tillstånd,

10. Finansinspektionen, i fråga om den som myndigheten lämplighetsprövar enligt

a) lagen (1996:1006) om valutaväxling och annan finansiell verksamhet,

b) lagen (2004:46) om värdepappersfonder,

c) lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse,

d) lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden,

e) lagen (2010:751) om betaltjänster,

f) försäkringsrörelselagen (2010:2043),

g) lagen (2011:755) om elektroniska pengar,

h) lagen (2013:561) om förvaltare av alternativa investeringsfonder,

i) lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter,

j) lagen (2016:1024) om verksamhet med bostadskrediter,

k) lagen (2019:742) om tjänstepensionsföretag,

l) lagen (2023:714) om förvärv och förvaltning av nödlidande kreditavtal,

m) lagen (2024: 114) om clearing och avveckling av betalningar,

n) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 av den 4 juli 2012 om OTC-derivat, centrala motparter och transaktionsregister,

o) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 909/2014 av den 23 juli 2014 om förbättrad värdepappersavveckling i Europeiska unionen och om värdepapperscentraler samt ändring av direktiv 98/26/EG och 2014/65/EU och förordning (EU) nr 236/2012, eller

p) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/1114 av den 31 maj 2023 om marknader för kryptotillgångar och om ändring av förordningarna (EU) nr 1093/2010 och (EU) nr 1095/2010 samt direktiven 2013/36/EU och (EU) 2019/1937,

11. Fastighetsmäklarinspektionen, vid en redbarhets- och lämplighetsprövning av en fastighetsmäklare enligt fastighetsmäklarlagen (2021:516),

12. Kammarkollegiet, i fråga om den som myndigheten vid prövning enligt förordningen (1985:613) om auktorisation av tolkar och översättare avser att auktorisera,



13. Revisorsinspektionen, i fråga om den som myndigheten vid lämplighetsprövning enligt revisorslagen (2001:883) överväger att auktorisera eller godkänna,

14. Skatteverket, för prövning av upplagshavare, skatteupplag och registrerade varumottagare enligt lagen (1994:1776) om skatt på energi, lagen (2022:155) om tobaksskatt eller lagen (2022:156) om alkoholskatt, skattebefriade förbrukare enligt lagen om skatt på energi eller lagen om alkoholskatt samt lagerhållare enligt lagen om skatt på energi, lagen (2018:696) om skatt på vissa nikotinhaltiga produkter eller lagen om tobaksskatt,

15. Försvarsmakten, i fråga om dels totalförsvarspliktiga som är inskrivna för värnplikt enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt, dels dem som Försvarsmakten avser att anta eller som är antagna till militär utbildning inom myndigheten,

16. Försvarsmakten, i fråga om den som myndigheten avser att anställa för tjänstgöring i internationella militära insatser,

17. Läke-medelsverket, i fråga om den som myndigheten överväger att ge tillstånd enligt 2 kap. 1 § lagen (2009:366) om handel med läkemedel eller lagen (1992:860) om kontroll av narkotika,

18. Kronofogdemyndigheten, för utredning i ärenden enligt skuldsaneringslagen (2016:675) eller lagen (2016:676) om skuldsanering för företagare, i fråga om den som ärendet gäller,

19. Riksgäldskontoret, i fråga om den som myndigheten överväger att betala ut ersättning till enligt lagen (1999:158) om investerarskydd,

20. Rättsmedicinalverket, när uppgiften behövs för prövning enligt häkteslagen av om ett besök eller elektronisk kommunikation kan tillåtas eller ska kontrolleras,

21. Migrationsverket, i fråga om den som myndigheten avser att anställa eller anlita inom förvarsverksamheten, och

22. Statens institutionsstyrelse, när uppgiften behövs för prövning enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga eller lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård av om ett besök eller elektronisk kommunikation kan tillåtas eller ska begränsas eller kontrolleras.

*23. Statens skolinspektion eller en kommunal myndighet i ärenden om godkännande och tillsyn av enskild huvudman enligt skollagen (2010:800), i fråga om den som myndigheten överväger att godkänna eller har godkänt som huvudman och sådana personer som avses i 2 kap. 5 a § och 25 kap. 10 a § den lagen. De uppgifter som ska lämnas ut efter en sådan begäran är uppgifter om brott mot 3, 4, 6, 8-11, 13-17 eller 20 kap. brottsbalken, 1 § andra stycket eller 4 a § lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott, narkotikastrafflagen (1968:64), skattebrottslagen (1971:69), lagen*

(1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel, lagen (1992:860) om kontroll av narkotika, 11 kap. 4 § alkohollagen (2010:1622), lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor, 5 eller 6 § lagen (2000:1225) om straff för smuggling, bidragsbrottslagen (2007:612), lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott, 19 kap. 1, 2 eller 3 § spellagen (2018:1138) eller terroristbrottslagen (2022:666) eller motsvarande äldre lag.

#### 8 b §

Uppgift om misstanke om brott för vilket åtal har väckts ska lämnas ut om det begärs av en enskild som behöver ett registerutdrag om sig själv enligt bestämmelser i skollagen (2010:800).

Registerutdraget ska, i fråga om den som ska anställas, anlitas eller tas emot inom förskolan, förskoleklassen, fritidshemmet, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan, anpassade gymnasieskolan eller sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. skollagen (2010:800), endast innehålla uppgifter om brott som avses i

1. 3 kap. 1, 2 och 6 §§, 4 kap. 1, 1 a och 1 b §§, 2 § första stycket, 3 § andra stycket, 4 § andra stycket, 4 a §, 4 c–4 e §§, 5 § andra stycket, 6 kap., 8 kap. 5 och 6 §§, 9 kap. 4 § andra stycket, 13 kap. 1–3 §§, 16 kap. 5 a §, 8 § första, andra och fjärde styckena och 10 a § brottsbalken,

2. terroristbrottslagen (2022:666) eller motsvarande äldre lag,

3. 1 och 3 §§ narkotikastrafflagen (1968:64),

4. 11 kap. 4 § alkohollagen (2010:1622)

*5. 3 § första stycket och 3 a § lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel,*

*6. 9 kap. 1 § första stycket och 1 a § vapenlagen (1996:67),*

*7. 29 a § lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor,*

*8. 6 § första, tredje och fjärde styckena, 6 a § tredje och fjärde styckena och 6 b § tredje och fjärde styckena lagen (2000:1225) om straff för smuggling,*

*9. lagen (2014:406) om straff för vissa internationella brott, eller*

*10. lagen (1982:316) om förbud mot könsstympning av kvinnor.*

*Ett registerutdrag enligt första stycket ska, i fråga om den som ska anställas, anlitas eller tas emot inom den kommunala vuxenutbildningen enligt 20 kap. skollagen, endast innehålla uppgifter om brott som avses i*

*1. 3 kap. 1, 2 och 6 §§, 4 kap. 1 §, 6 kap. 1 och 2 §§ och 8 kap. 6 § brottsbalken,*

*2. terroristbrottslagen eller motsvarande äldre lag, eller*

*3. lagen om straff för vissa internationella brott.*

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2026.

## 1.11 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:130) om yrkeshögskolan

Härigenom föreskrivs i frågan om förordningen (2009:130) om yrkeshögskolan

*dels* att 7 kap. 1–4 §§ och rubriken närmast före 4 § ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas en ny paragraf, 2 a §, av följande lydelse.

### 7 kap.

#### 1 §<sup>1</sup>

En studerande på en utbildning inom yrkeshögskolan, som anordnas av staten, en kommun eller en region, får avskiljas från utbildningen under de villkor som anges i 19 § lagen (2009:128) om yrkeshögskolan.

En studerande på en utbildning inom yrkeshögskolan som anordnas av staten, en kommun eller en region, får avskiljas från utbildningen under de villkor som anges i 19 § *och 19 a §* lagen (2009:128) om yrkeshögskolan.

Frågor om avskiljande prövas av Högskolans avskiljandenämnd enligt 8–20 §§ förordningen (2007:989) om avskiljande av studenter från högskoleutbildning och 8 § förordningen (2007:990) med instruktion för Högskolans avskiljandenämnd.

Nämnden tar upp frågor om avskiljande endast efter skriftlig anmälan från ledningsgruppen för utbildningen. Den ansvariga utbildningsanordnaren är den studerandes motpart hos Högskolans avskiljandenämnd eller hos domstolen, om ett beslut av nämnden i fråga om avskiljande överklagas.

#### 2 §<sup>2</sup>

Ett beslut om avskiljande ska alltid innebära att den studerande tills vidare inte får fortsätta den pågående utbildningen.

Ett beslut om avskiljande *enligt 19 § lagen (2009:128) om yrkeshögskolan* ska alltid innebära att den studerande tills vidare inte får fortsätta den pågående utbildningen.

Beslutet om avskiljande ska också innebära att den studerande tills vidare inte får antas till eller fortsätta annan utbildning av samma slag som anordnas av staten, en kommun eller en region, om inte Högskolans avskiljandenämnd beslutar något annat.

Ett beslut om avskiljande innebär vidare att den studerande tills vidare inte får antas till eller fortsätta någon annan utbildning inom yrkeshögskolan som anordnas av staten, en kommun eller en region, om det anges i beslutet.

#### 2 a §

*Ett beslut om avskiljande enligt 19 a § lagen (2009:128) om yrkeshögskolan ska alltid innebära att den studerande inte får fortsätta den pågående utbildningen under*

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2019:1071.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2019:1071.

*en tid av tre år från det att beslutet meddelades.*

*Beslutet om avskiljande ska också innebära att den studerande under denna tid inte får antas till eller fortsätta annan utbildning av samma slag som anordnas av staten, en kommun eller en region, om inte Högskolans avskiljandekommitté beslutar något annat.*

*Ett beslut om avskiljande innebär vidare att den studerande under denna tid inte får antas till eller fortsätta någon annan utbildning inom yrkeshögskolan som anordnas av staten, en kommun eller en region, om det anges i beslutet.*

### 3 §

Ett beslut om avskiljande ska, på skriftlig begäran av den som beslutet avser, omprövas sedan två år förflutit från det att beslutet meddelades.

*Ett beslut om avskiljande som avses i 2 § ska, på skriftlig begäran av den som beslutet avser, omprövas sedan två år förflutit från det att beslutet meddelades.*

### **Upphävande av ett avskiljande**

### **Upphävande och upphörande av ett avskiljande**

### 4 §

När ett beslut om avskiljande upphävs får den studerande utan särskild ansökan återuppta utbildningen och tillgodoräkna sig den tidigare fullgjorda utbildningen.

*När ett beslut om avskiljande som gäller tills vidare upphävs eller ett tidsbegränsat beslut om avskiljande upphör att gälla får den studerande utan särskild ansökan återuppta utbildningen och tillgodoräkna sig den tidigare fullgjorda utbildningen.*

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2026.

## 1.12 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:989) om avskiljande av studenter för högskoleutbildning

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2007:989) om avskiljande av studenter från högskoleutbildning

*dels* att 3 och 5 §§ och rubriken närmast före 5 § ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas två nya paragrafer, 2 a och 3 a §§, av följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

### *Föreslagen lydelse*

#### *2 a §*

*En student får avskiljas under de villkor som anges i 4 kap. 6 a § högskolelagen (1992:1434). Ett sådant avskiljande får endast grundas på disciplinära åtgärder som vidtagits med stöd av 10 kap. 1 § första stycket 2–4 högskoleförordningen (1993:100).*

#### *3 §*

Ett beslut om avskiljande ska alltid innebära att studenten tills vidare inte får fortsätta den pågående utbildningen.

Ett beslut om avskiljande *enligt 4 kap. 6 § högskolelagen (1992:1434)* ska alltid innebära att studenten tills vidare inte får fortsätta den pågående utbildningen.

Ett beslut om avskiljande ska också innebära att studenten tills vidare inte får antas till eller fortsätta annan utbildning av samma slag, om inte avskiljandenämnden beslutar något annat.

Ett beslut om avskiljande innebär också att studenten tills vidare inte får antas till eller fortsätta någon annan högskoleutbildning, om det anges i beslutet.

#### *3 a §*

*Ett beslut om avskiljande enligt 4 kap. 6 a § högskolelagen (1992:1434) ska alltid innebära att studenten inte får fortsätta den pågående utbildningen under en tid av tre år från det att beslutet meddelades.*

*Ett beslut om avskiljande ska också innebära att studenten under denna tid inte får antas till eller fortsätta annan utbildning av samma slag, om inte avskiljandenämnden beslutar något annat.*

*Ett beslut om avskiljande innebär också att studenten under denna tid inte får antas till eller fortsätta någon annan högskoleutbildning om det anges i beslutet.*

#### **Upphävande av avskiljande**

#### **Upphävande och upphörande av avskiljande**

##### **5 §**

När ett beslut om avskiljande upphävs, får studenten utan ansökan återuppta utbildningen och tillgodoräkna sig den utbildning som fullgjorts tidigare.

När ett beslut om avskiljande *som gäller tills vidare* upphävs eller ett *tidsbegränsat beslut om avskiljande upphör att gälla*, får studenten utan ansökan återuppta utbildningen och tillgodoräkna sig den utbildning som fullgjorts tidigare.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2026.

## 1.13 Förslag till förordning om ändring i officersförordningen (2007:1268)

Härigenom föreskrivs att 16 § officersförordningen (2007:1268) ska ha följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

### *Föreslagen lydelse*

#### 16 §

Den som enligt 12 § skiljs från grundläggande officersutbildning inom Försvarsmakten får avgångsvederlag från och med den dag utbildningen avbryts till och med den 30:e dagen från det att beslutet om att skilja honom eller henne från utbildningen meddelades. Avgångsvederlaget betalas per dag med belopp motsvarande den dagersättning som han eller hon hade vid skiljandet från utbildningen.

Den som enligt 4 kap. 6 § högskolelagen (1992:1434) och förordningen (2007:989) om avskiljande av studenter från högskoleutbildning avskiljs från utbildning som leder till officers-examen vid Försvarshögskolan, får avgångsvederlag under 30 dagar från och med dagen från det att beslutet om att avskilja honom eller henne från utbildningen meddelades. Avgångsvederlaget betalas per dag med belopp motsvarande den dagersättning som han eller hon hade vid avskiljandet från utbildningen.

Den som enligt 4 kap. 6 *eller 6 a* §§ högskolelagen (1992:1434) och förordningen (2007:989) om avskiljande av studenter från högskoleutbildning avskiljs från utbildning som leder till officers-examen vid Försvarshögskolan, får avgångsvederlag under 30 dagar från och med dagen från det att beslutet om att avskilja honom eller henne från utbildningen meddelades. Avgångsvederlaget betalas per dag med belopp motsvarande den dagersättning som han eller hon hade vid avskiljandet från utbildningen.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2026.



## 1.14 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:278) om underrättelse till Statens skolinspektion om domar i vissa brottmål

Härigenom föreskrivs att 1 § förordningen (2011:278) om underrättelse till Statens skolinspektion om domar i vissa brottmål ska ha följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

En domstol ska underrätta Statens skolinspektion om en dom genom vilken en lärare eller en förskollärare som är legitimerad enligt 2 kap. 16 § skollagen (2010:800), enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 2 kap. 16 b § andra stycket skollagen eller enligt 27 kap. 4 § skollagen

1. har dömts för brott som han eller hon har begått i eller i samband med sin yrkesutövning, eller

2. i annat fall har dömts för brott enligt

a) 3 kap. 1, 2 eller 6 § brottsbalken,

b) 4 kap. 1 § brottsbalken,

c) 6 kap. brottsbalken,

d) 8 kap. 6 § brottsbalken,

e) 16 kap. 5 a eller 10 a § brottsbalken, eller

f) terroristbrottslagen (2022:666) eller motsvarande äldre lag.

### *Föreslagen lydelse*

#### 1 §<sup>1</sup>

En domstol ska underrätta Statens skolinspektion om en dom genom vilken en lärare eller en förskollärare som är legitimerad enligt 2 kap. 16 § skollagen (2010:800), enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 2 kap. 16 b § andra stycket skollagen eller enligt 27 kap. 4 § skollagen

1. har dömts för brott som han eller hon har begått i eller i samband med sin yrkesutövning, eller

2. i annat fall har dömts för brott enligt

a) 3 kap. 1, 2 eller 6 § brottsbalken,

b) 4 kap. 1 §, 1 a eller 1 b §§, 2 § första stycket, 3 § andra stycket, 4 § andra stycket, 4 a §, 4 c–4 e §§ eller 5 § andra stycket brottsbalken,

c) 6 kap. brottsbalken,

d) 8 kap. 5 eller 6 §§ brottsbalken,

e) 9 kap. 4 § andra stycket brottsbalken,

f) 13 kap. 1–3 §§ brottsbalken,

g) 16 kap. 5 a §, 8 § första, andra och fjärde styckena eller 10 a § brottsbalken

h) terroristbrottslagen (2022:666) eller motsvarande äldre lag,

i) 1 eller 3 §§ narkotikastrafflagen,

j) 11 kap. 4 § alkohollagen (2010:1622),

k) 3 § första stycket eller 3 a § lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel,

l) 9 kap. 1 § första stycket eller 1 a § vapenlagen (1996:67),

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2024:918.

*m) 29 a § lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor,*

*n) 6 § första, tredje och fjärde styckena, 6 a § tredje och fjärde styckena och 6 b § tredje och fjärde styckena lagen (2000:1225) om straff för smuggling,*

*o) lagen (2014:406) om straff för vissa internationella brott, eller*

*p) lagen (1982:316) om förbud mot könsstämpning av kvinnor.*

I fråga om brott som avses i första stycket 2 ska underrättelse lämnas endast om annan påföljd än böter har dömts ut.

Underrättelsen ska lämnas inom en vecka från det att domen meddelades.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2026.

## 1.15 Förslag till ändring i förslag till förordning om kontroll i belastningsregistret inför antagning till vissa högskoleutbildningar

Härigenom föreskrivs i fråga om den i SOU 2021:83 föreslagna förordningen om kontroll i belastningsregistret inför antagning till vissa högskoleutbildningar

*dels att nuvarande 4 och 5 §§ ska betecknas 6 och 7 §§,*

*dels att 1 § och de nya 6 och 7 §§ ska ha följande lydelse,*

*dels att det ska införas två nya paragrafer, 4 och 5 §§, av följande lydelse.*

*Lydelse enligt SOU 2021:83*

*Föreslagen lydelse*

### 1 §

I denna förordning finns det bestämmelser om den registerkontroll som ska göras enligt 4 kap. 3 a § första stycket högskolelagen (1992:1434) inför antagning till vissa lärarutbildningar och hälso- och sjukvårdsutbildningar.

Med högskola avses i denna förordning både universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen.

I denna förordning finns det bestämmelser om den registerkontroll *inför antagning till vissa lärarutbildningar och hälso- och sjukvårdsutbildningar som ska göras enligt 4 kap. 3 a § första stycket högskolelagen (1992:1434) och 16 § lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina.*

Med högskola avses i denna förordning både universitet och högskolor.

*Med enskild utbildningsanordnare avses i denna förordning en enskild utbildningsanordnare som har tillstånd att utfärda vissa examina enligt lagen om tillstånd att utfärda examina.*

### 4 §

*De lärarutbildningar som avses i 16 § lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina är:*

*– utbildningar som leder till förskollärarexamen, grundläraresexamen, ämnesläraresexamen eller yrkesläraresexamen, med undantag för utbildning som motsvarar utbildning enligt förordningen (2011:689) om vissa behörighetsgivande examina för legitimation som lärare och förskollärare och om högskoleutbildningar för vidareutbildning av lärare och pedagogisk personal inom*

*förskolan som leder till lärar- eller förskollärarexamen, och*  
– utbildningar som motsvarar utbildningar enligt förordningen (2008:1101) om högskoleutbildning som kompletterar avslutad utländsk utbildning och som leder till behörighet som förskollärare, grundlärare, ämneslärare eller yrkeslärare.

#### 5 §

*De hälso- och sjukvårdsutbildningar som avses i 16 § lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina är:*

– utbildningar som leder till fysioterapeutexamen, läkarexamen, psykologexamen, röntgensjuksköterskeexamen eller sjuksköterskeexamen, och

– utbildningar som motsvarar utbildningar enligt förordningen (2008:1101) om högskoleutbildning som kompletterar avslutad utländsk utbildning och som leder till yrkeslegitimation enligt 4 kap. 2 § patient-säkerhetslagen (2010:659) för barnmorska, fysioterapeut, läkare, psykolog, röntgensjuksköterska eller sjuksköterska.

#### 4 §

De brott som avses i 4 kap. 3 a § första stycket högskolelagen (1992:1434) är brott mot 3 kap. 1, 2 och 6 §§, 4 kap. 1 §, 6 kap., 8 kap. 6 § och 16 kap. 10 a § brottsbalken, om brotten lett till någon annan påföljd än böter.

#### 6 §

De brott som avses i 4 kap. 3 a § första stycket högskolelagen (1992:1434) och 16 § lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina är brott mot 3 kap. 1, 2 och 6 §§, 4 kap. 1 §, 6 kap., 8 kap. 6 § och 16 kap. 10 a § brottsbalken, 3 § narkotikastrafflagen (1968:64), 6 § tredje och fjärde styckena lagen (2000:1225) om straff för smuggling, terroristbrottslagen (2022:666) eller motsvarande äldre lag och brott mot lagen (2014:406) om straff för vissa internationella brott, om brotten

lett till någon annan påföljd än böter.

5 §

Föreskrifter om Universitets- och högskolerådets *och* högskolors rätt att få ut vissa uppgifter ur belastningsregistret finns i 16 g § förordningen (1999:1134) om belastningsregister. En sådan kontroll i belastningsregistret ska genomföras innan en sökande antas till utbildningar som avses i 2 *och* 3 §§.

7 §

Föreskrifter om Universitets- och högskolerådets *samt* högskolors *och enskilda utbildningsanordnares* rätt att få ut vissa uppgifter ur belastningsregistret finns i 16 g *och* 21 b §§ förordningen (1999:1134) om belastningsregister. En sådan kontroll i belastningsregistret ska genomföras innan en sökande antas till utbildningar som avses i 2–5 §§.

- 
1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2026.
  2. Förordningen tillämpas första gången vid antagning till utbildning som börjar efter den 31 december 2027.

## 2 Utredningens uppdrag och arbete

### 2.1 Utredningens uppdrag

Den inledande uppdragsbeskrivningen för vårt uppdrag beslutades av regeringen den 2 april 2024. Uppdragsbeskrivningen finns i sin helhet i bilaga 1.

Vårt uppdrag består i huvudsak av tre delar. Den första delen rör ökade möjligheter till kontroll av uppgifter i belastnings- och misstankeregistret inför och under pågående anställning inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet enligt 25 kap. skollagen (2010:800).

Vi ska i denna del:

- lämna förslag som innebär att all verksamhet som ingår i skolväsendet ska omfattas av krav på belastningsregisterkontroll inför anställning, anlitande eller mottagande av verksamheten,
- föreslå vilka brott som ska inkluderas i ett sådant registerutdrag,
- analysera och ta ställning till om sådan registerkontroll bör ske genom att utdraget visas upp eller lämnas till den som kontrollerar det,
- vid behov föreslå en kortare tidsgräns för hur gammalt registerutdraget får vara än vad som gäller enligt nuvarande reglering i skollagen om registerkontroll,
- lämna förslag som innebär att det inte längre ska finnas möjlighet för arbetsgivare att göra undantag från huvudregel om att den som inte har uppvisat registerutdrag inte heller får anställas eller på annat sätt mottas inom verksamheten,
- analysera för- och nackdelar med och lämna förslag som innebär att arbetsgivare inom skolväsendet eller annan pedagogisk verksamhet enligt 25 kap. skollagen ska kunna ålägga redan anställda att med viss regelbundenhet visa upp ett utdrag ur belastningsregistret,
- analysera om det finns behov för arbetsgivare inom skolväsendet eller annan pedagogisk verksamhet enligt 25 kap. skollagen att inför eller under pågående anställning få ta del av vissa uppgifter i misstankeregistret och vid behov föreslå vilka uppgifter arbetsgivaren ska få ta del av,
- analysera om det finns behov för Statens skolinspektion respektive kommunen att vid sin ägar- och ledningsprövning ta del av vissa uppgifter i misstankeregistret och vid behov föreslå vilka uppgifter som de ska få ta del av,
- bedöma om förslagen är proportionerliga och ändamålsenliga,
- vid behov lämna de förslag i fråga om dataskydd, sekretess och tystnadsplikt som kan behövas till följd av förslagen,
- säkerställa att de förslag som lämnas är förenliga med EU-rätten och Sveriges övriga internationella åtaganden i fråga om mänskliga rättigheter, och

- lämna nödvändiga författningsförslag.

Den andra delen av uppdraget gäller införandet av belastningsregisterkontroll vid antagning till vissa högskoleutbildningar. Förslag om en sådan kontroll har tidigare lämnats i betänkandet Belastningsregisterkontroll och avskiljande av studenter (SOU 2021:83).

I denna del ska vi:

- komplettera förslagen i SOU 2021:83 om belastningsregisterkontroll vid antagning i fråga om vilka brott en sådan kontroll ska omfatta,
- med utgångspunkt i förslagen i SOU 2021:83 föreslå hur ett system med belastningsregisterkontroll vid antagning kan utformas för att omfatta utbildningar som ges av enskilda utbildningsanordnare med tillstånd att utfärda examina,
- analysera förutsättningarna för att rätta eller ändra en enskild utbildningsanordnares beslut om att inte anta en sökande till en utbildning på grund av att den sökande förekommer i belastningsregistret,
- lämna förslag som innebär att det är tillåtet för en enskild utbildningsanordnare att behandla uppgifter om förekomst i belastningsregistret i samband med antagning,
- lämna förslag på hur enskilda utbildningsanordnare genom direktåtkomst kan ges tillgång till sådana uppgifter i antagningsregistret som behövs för ett ändamålsenligt antagningssystem som innefattar belastningsregisterkontroll,
- analysera om det finns skäl att införa nya sekretessbestämmelser som i förfarandet avseende antagning till utbildning gäller till skydd för exempelvis uppgifter om hälsotillstånd och förekomst i belastningsregistret hos Universitet- och högskolerådet, statliga universitet och högskolor samt enskilda utbildningsanordnare som anges i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, och vid behov lämna sådana förslag,
- analysera om det finns skäl att införa bestämmelser om tystnadsplikt som i förfarandet avseende antagning till utbildning gäller till skydd för exempelvis uppgifter om s.k. skyddade personuppgifter, hälsotillstånd och förekomst i belastningsregistret hos enskilda utbildningsanordnare som har examenstillstånd och som inte anges i bilagan till OSL, och vid behov lämna sådana förslag, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Den tredje delen rör ökade möjligheter att avskilja studerande på högskolan och på yrkeshögskolan.

I denna del ska vi:

- lämna förslag som innebär ökade möjligheter att avskilja studerande från utbildning som ges vid högskolan eller yrkeshögskolan, samt
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Vi ska också redogöra för ekonomiska och praktiska konsekvenser av våra förslag inklusive vilka anpassningar av polisens IT-system som följer av

förslagen samt beskriva konsekvenserna av dessa för övrig IT-utveckling på myndigheten. Bland annat ska förslagens offentligfinansiella och samhällsekonomiska konsekvenser på kort och lång sikt analyseras och redovisas. Om förslagen innebär kostnadsökningar för staten, kommuner eller regioner ska vi föreslå hur dessa ska finansieras. Vi ska också redogöra konsekvenserna för enskilda och bedöma integritetsriskerna med förslagen.

Den 17 december 2024 beslutade regeringen om en ändring av uppdraget (återfinns i bilaga 2). Enligt uppdragsändringen ska vi:

- lämna förslag som innebär att arbetsgivaren inom skolväsendet eller annan pedagogisk verksamhet enligt 25 kap. skollagen ska få tillgång till vissa uppgifter i misstankeregistret inför att en person ska anställas, anlitas eller tas emot på annat sätt och föreslå vilka uppgifter som arbetsgivaren på sådant sätt ska få tillgång till, och
- föreslå vilka ytterligare brott som ska omfattas av förordningen (2011:278) om underrättelse till Statens skolinspektion om domar i vissa brottmål.

## 2.2 Utredningens arbete

Vi påbörjade vårt arbete i april 2024. Inom ramen för vårt uppdrag har vi inhämtat synpunkter och upplysningar från:

- Integritetsskyddsmyndigheten
- Högskolans avskiljandenämnd
- Polismyndigheten
- Statens skolinspektion (Skolinspektionen)
- Universitets- och högskolerådet (UHR)
- Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)
- Almega Utbildning (tidigare Friskolornas riksförbund)
- Statens skolverk (Skolverket)
- Lärarnas ansvarsnämnd
- Yrkeshögskoleförbundet
- Myndigheten för yrkeshögskolan

Vi har också inhämtat synpunkter och upplysningar från arbetsmarknadens parter genom:

- Sveriges akademikers centralorganisation (SACO)
- Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)
- Landsorganisationen i Sverige (LO)
- Arbetsgivarverket
- Sveriges lärare
- Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)
- Kommunal



Därutöver har vi inhämtat synpunkter och upplysningar från statliga universitet och högskolor samt enskilda utbildningsanordnare med tillstånd att utfärda relevanta examina genom:

- Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF)
- Chalmers tekniska högskola
- Röda korsets Högskola
- Marie Cederschiöld högskola
- Sophiahemmets högskola
- Högskolan i Jönköping

Vissa överväganden och förslag i andra utredningar har varit av relevans för vårt uppdrag. Vi har därför haft kontakt med och samrått med följande utredning:

- Utökade registerkontroller vid anställning i kommun (Ds 2024:24).

Därutöver har det tillsatts en intern referensgrupp med representanter för berörda enheter på Utbildningsdepartementet som löpande har lämnat synpunkter på uppdraget.

## 2.3 Promemorians disposition och innehåll

Denna promemoria är strukturerad på så sätt att det först ges en redogörelse för det förändrade omvärldsläget som är bakgrunden till de förslag som lämnas i promemorian avseende skolväsendet (kapitel 3). I kapitel 4 ges en översiktlig genomgång av de regelverk som skyddar den personliga integriteten. I det efterföljande kapitlet 5 redogör vi för regelverket kring belastnings- och misstankeregistret. Därefter ges i kapitel 6 en kortare genomgång av relevanta delar av den skollagsreglerade verksamheten. Vi redogör sedan för de generella utgångspunkterna för våra förslag avseende utökade registerkontroller inom skolväsendet och vid antagning till högre utbildning (kapitel 7).

De efterföljande kapitlen (kapitel 8–14) innehåller våra överväganden. Varje övervägandekapitel innehåller ett eller flera bakgrundsavsnitt. I kapitel 8 redogör vi för våra överväganden kring en utökad registerkontroll inför anställning eller annat mottagande inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet. Det efterföljande kapitlet innehåller våra överväganden avseende om en sådan registerkontroll även bör ske inom den kommunala vuxenutbildningen (kapitel 9). I kapitel 10 redogör vi för våra överväganden kring registerkontroll under pågående anställning. Därefter redogör vi för våra överväganden kring om en misstankeregisterkontroll ska få ske vid ägar- och ledningsprövningar (kapitel 11).

Därefter lämnar vi förslag kring vilka brott som ska ingå i den kontroll i belastningsregistret som i SOU 201:83 föreslås ska ske inför antagning till vissa högskoleutbildningar och på hur enskilda utbildningsanordnare ska kunna inordnas i ett antagningssystem som innefattar belastningsregisterkontroll (kapitel 12). I kapitel 13 redogör vi för våra överväganden kring en ny avskiljandegrund för högskolan och yrkeshögskola. I

kapitel 14 lämnar vi förslag om vilka ytterligare brott som bör omfattas av domstolarnas underrättelseskyldighet till Skolinspektionen. I kapitel 15 lämnas förslag till ikraftträdande och övergångsbestämmelser av regleringen. I kapitel 16 finns en konsekvensanalys och i kapitel 17 en författningskommentar.

### 3 Ett förändrat omvärldsläge medför nya skyddsbehov för barn och elever i skolan

#### 3.1 Skolan ska vara en trygg plats där anställda är lämpliga för sina uppdrag

Alla elever har rätt till en skolmiljö där utbildningen präglas av trygghet och undervisningen av studiero. Detta är en utgångspunkt för skolväsendet och framgår av 5 kap. 3 § skollagen (2010:800). Barn och elever i förskolan och skolan befinner sig i beroendeställning till anställda på skolan och är hänvisade till dessa för stöd och hjälp. Såväl eleverna som deras föräldrar måste därför kunna utgå från att de som arbetar i skolan tillgodoser behovet av en trygg miljö.

Skolan är också en viktig plats där barns och ungas normer och moral formas. Personal i skolan ska inte utsätta barn och elever för diskriminering, kränkande behandling eller påverkan som syftar till motarbetande av grundläggande fri- och rättigheter eller det demokratiska styrelseskicket. Av skollagens portalparagrafer framgår att utbildningen ska förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på. Utbildningen ska också utformas i överensstämmelse med de grundläggande demokratiska värderingarna och mänskliga rättigheter som människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet samt solidaritet mellan människor (1 kap. 4 och 5 §§ skollagen).

För att undvika att olämpliga personer arbetar inom skolväsendet eller annan pedagogisk verksamhet måste huvudmännen vara noggranna i sina rekryteringsförfaranden. Som en del av lämplighetsprövningen av arbetsökande gäller sedan den 1 juli 2001 att den som erbjuds anställning i skolväsendet eller annan pedagogisk verksamhet ska visa upp ett utdrag ur belastningsregistret som visar om sökanden är dömd för brott av vissa särskilt angivna slag. Även den som är över 15 år och som är folkbokförd där pedagogisk omsorg som ersätter förskola eller fritidshem ska bedrivas ska på begäran visa upp ett sådant utdrag (se avsnitt 8.2).

Den kontroll i belastningsregistret som sker i dag inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet omfattar domar, beslut eller strafföreläggande för brotten mord, dråp, grov misshandel, synnerligen grov misshandel, människorov, samtliga sexualbrott, grovt rån och barnpornografibrott. Sedan den 13 november 2024 omfattar kontrollen också brotten involverande av underårig i brottslighet och brott mot terroristbrottslagen

(2022:666) eller motsvarande äldre lag. När regleringen om registerkontroll infördes anförde regeringen att det huvudsakliga syftet med kontrollen är att förebygga övergrepp mot barn och ungdomar (prop. 1999/2000:123 s. 29).

### 3.2 Omvärldsläget och brottsligheten har förändrats

Omvärldsläget och brottsligheten i Sverige har förändrats och nya brott har tillkommit i svensk rätt sedan den nuvarande regleringen om belastningsregisterkontroll inför anställning i skolan infördes för snart 25 år sedan. Sverige möter i dag huvudsakligen tre parallella hot mot den inre säkerheten: terrorism och våldsbejakande extremism, olika främmande statliga aktörer som agerar fientligt mot Sverige och grov organiserad brottslighet. Ett oroligt omvärldsläge och en förändrad kriminalitet påverkar eleverna och situationen i skolan.

#### *Barn och elever behöver skyddas mot radikaliserings och annan skadlig påverkan*

I dag behöver barn och elever skyddas inte bara mot våld och övergrepp utan också mot t.ex. rekrytering till kriminella nätverk och radikaliserings samt annan skadlig och otillbörlig påverkan. Under perioden 2019–2024 återkallade Skolinspektionen tillstånd för nio skolor p.g.a. risk för att elever vid huvudmännens skolor kan utsättas för antidemokratisk påverkan.

Terrorism och våldsbejakande extremism är ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet och i förlängningen mot demokratin. Våldsbejakande extremism utgörs av rörelser och individer som bejakar och legitimerar våld som medel för att förverkliga extrema ideologiska åsikter och idéer. Våldsbejakande extremism och terrorism uppstår inte i ett vakuum. Sociala missförhållanden, polarisering och politiska skeenden kan bidra till att skapa antidemokratiska stämningar och ett missnöje som i sin tur kan utgöra en grogrund för att våldsbejakande ideologier och extremistiska grupperingar får fäste. Detta framgår av regeringens skrivelse Nationell strategi mot våldsbejakande extremism och terrorism – förebygga, förhindra, skydda och hantera (skr. 2023/24:56). Den våldsbejakande extremismen i Sverige består i huvudsak av tre grupper: den s.k. autonoma miljön (vänsterextremism), vit maktmiljön (högerextremism) och den våldsbejakande islamistiska extremistiska miljön. Dessa miljöer består av organisationer, grupper och nätverk som har visat sig vara beredda att begå eller uppmåna andra att begå brott för att nå ideologiska syften (SOU 2019:49 s. 116 f.).

Säkerhetspolisen konstaterade i sin lägesbild för 2023/2024 att attentatshotet i Sverige framför allt kommer från våldsbejakande islamistisk extremism och våldsbejakande högerextremism. Aktörer inom de våldsbejakande extremistmiljöerna, men även antistatliga rörelser och främmande makt, sprider propaganda, desinformation och misstro gentemot samhället i syfte att öka polariseringen och att radikalisera fler individer, däribland barn och unga. Under 2023 såg Säkerhetspolisen ett ökat inflöde av attentatshot riktade mot Sverige. Till följd av den

förändrade hotbilden höjdes terrorhotnivån i Sverige till ett högt hot i augusti 2023 och ligger kvar där i dag.

För att hindra att barn och elever involveras i våldsbejakande extremism är det viktigt med en trygg och säker skola som arbetar med det demokratiska uppdraget. Skolan kan även göra stor skillnad för de barn och elever som befinner sig i, eller riskerar att hamna i, en våldsbejakande extremistmiljö.

### *Allt yngre barn dras in i kriminella nätverk*

Allt yngre barn dras in i kriminella nätverk och begår grova brott. Det dödliga våldet med skjutvapen har ökat kraftigt i Sverige sedan början av 2010-talet och skiljer ut Sverige från övriga Europa, som i stället under 2000-talet uppvisar en minskning av dödligt våld. Förekomsten av sprängningar i landet ökade lavinartat under 2023 och ett stort antal sprängningar inledde också 2025. Polismyndigheten har bedömt att cirka 1 000 barn och unga ansluter sig till lokala kriminella miljöer varje år (Bob – barn och unga i organiserad brottslighet, 2023). I synnerhet pojkar löper ökad risk att rekryteras och involveras på olika sätt i kriminella sammanhang. Att allt fler och yngre barn och unga dras in i brottslig verksamhet som bedrivs av kriminella nätverk utgör ett stort problem. Detta är allvarligt både för de enskilda som dras in i en kriminell miljö och för samhället i stort. Att tidigt involveras i kriminalitet kan medföra en rad ogynnsamma följder för inträdet till studier och arbetsliv, men också äventyrande av liv, hälsa och trygghet (prop. 2022/23:53 s. 27–28 och 79). Det senaste året har det skett en kraftig ökning av antalet barn som misstänks för mord. Enligt statistik från Åklagarmyndigheten har 93 unga under 15 år under januari–juli 2024 misstänkts för bl.a. mord, medhjälp till mord eller försök till mord. Under samma period förra året var siffran 23.

Narkotikahandeln utgör är en viktig inkomstkälla för de kriminella nätverken. Inflödet av barn och unga i kriminella nätverk drivs av narkotikadistribution där en kontinuerlig nyrekrytering är en del av affärsmodellen (Brå 2023:13 Barn och unga i kriminella nätverk).

### *Antalet anmälda brott har ökat över tid*

Regeringen redovisar årligen utvecklingen av brottsligheten, tryggheten och förtroendet för rättsväsendet i budgetpropositionen. Av budgetpropositionen för 2025 framgår att antalet anmälda brott ökade från mitten av 00-talet fram till 2020 men minskade under 2021 och 2022. Under 2023 har återigen antalet anmälda brott ökat i jämförelse med föregående år. Skadegörelsebrott, sexualbrott och bedrägeribrott har ökat allra mest över tid. Antalet anmälda narkotikabrott har också ökat kraftigt över tid. Antalet anmälda tillgreppsbrott har däremot minskat (prop. 2024/25:1, Utgiftsområde 4 s. 9 f.).

I Brå:s preliminära statistik för 2024 anmäldes knappt 1,48 miljoner brott vilket innebar en minskning med en procent jämfört med året innan. Den kategori som ökade mest i antal anmälda brott under 2024 jämfört med året innan var narkotikabrott. Även brott mot person, som ofredande och misshandel, ökade under 2024.

Den officiella statistiken ger dock en otillräcklig bild av brottslighetens omfattning och utveckling. Det beror på att långt ifrån alla brott anmäls och benägenheten att anmäla kan variera över tid och mellan olika brottskategorier.

## 4 Regelverk som skyddar den personliga integriteten

### 4.1 Personlig integritet

Det finns ingen legal definition av personlig integritet även om begreppet används i flera lagstiftningar. Lagstiftaren har i ett försök att beskriva vad den personliga integriteten handlar om uttalat att alla människor har rätt till en fredad sfär där oönskade intrång bör kunna avvisas (se t.ex. prop. 2009/10:80 s. 175). Tanken är att var och en ska kunna kontrollera uppgifter om sig själv och utomståendes möjligheter att ta del av dessa uppgifter. Personlig integritet innefattar därmed såväl en rätt till en privat sfär skyddad från utomståendes insyn som en rätt att bestämma över kunskap om sig själv och sin kropp. En registerkontroll kan i sig anses som ett intrång i den personliga integriteten, oavsett om en person förekommer i det aktuella registret eller inte (prop. 2006/07:37 s. 13 f.).

### 4.2 Regeringsformen

Den personliga integriteten skyddas av regeringsformen. Av målsättningsstadgandet i 1 kap. 2 § följer att det allmänna ska värna den enskildes privat- och familjeliv. Målsättningsstadgandet anger ett viktigt mål för den samhällseliga verksamheten, men är inte rättsligt bindande för det allmänna.

I 2 kap. finns rättsligt bindande föreskrifter om grundläggande fri- och rättigheter. Av 2 kap. 6 § andra stycket framgår att var och en är gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Bestämmelsen trädde i kraft den 1 januari 2011 och syftet var att förstärka grundlagsskyddet för den personliga integriteten. I förarbetena anges att det inte är det huvudsakliga syftet med en åtgärd som är avgörande för om den ska anses innebära övervakning eller kartläggning av en enskilds personliga förhållanden, och därmed omfattas av grundlagsskyddet, utan vilken effekt som åtgärden har. Som exempel på en sådan åtgärd anges registrering av personuppgifter i polisens belastningsregister. Registreringen innebär en kartläggning av alla som har dömts eller på annat sätt har lagförts för brott, även om registrets uttalade ändamål är att ge information åt olika myndigheter om belastningsuppgifter som behövs bl.a. för att utreda brott och bestämma

straff samt vid lämplighets- och tillståndsprövning av olika slag (prop. 2009/10:80 s. 180 f.).

Rätten till skydd av privatlivet och den personliga integriteten är inte absolut. Skyddet enligt regeringsformen kan inskränkas genom lag (2 kap. 20 §). Begränsningar i skyddet för den personliga integriteten får dock endast göras i lag och för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. En begränsning 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 (2 kap. 20 och 21 §§). Det betyder att en proportionalitetsbedömning ska göras. Av förarbetena framgår att grundlagsskyddet innebär att lagstiftaren noga ska redovisa sina syften när en fri- och rättighetsinskränkande lag beslutas (prop. 1975/76:209 s. 153.) Begränsningar får inte heller göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

#### 4.3 FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna

Det internationella arbetet för mänskliga rättigheter tar sin utgångspunkt i den allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna som FN antog 1948. I artikel 12 anges att ingen får utsättas för godtyckligt ingripande i fråga om privatliv, familj, hem eller korrespondens och inte heller för angrepp på sin heder eller sitt anseende. Vidare anges att var och en har rätt till lagens skydd mot sådana ingripanden och angrepp. FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna anses till stora delar som ett uttryck för sedvanerättsliga regler.

Sverige har anslutit sig till FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, som i artikel 17 upprepar innehållet i artikel 12 i den allmänna förklaringen. Konventionen är bindande för anslutna stater.

#### 4.4 ILO:s riktlinje Protection of workers' personal data

Internationella arbetsorganisationen (ILO) är ett FN organ för sysselsättnings- och arbetslivsfrågor. ILO utarbetar konventioner och rekommendationer för att bl.a. främja social rättvisa. Rekommendationerna är inte rättsligt bindande men deras genomförande ska främjas. ILO har tagit fram riktlinjer angående skydd för arbetstagares personuppgifter i Protection of workers' personal data, An ILO code of practice. Av riktlinjerna framgår att en arbetsgivare inte ska hämta in uppgifter om en arbetssökandes eller arbetstagares lagöverträdelse om inte uppgifterna är direkt relevanta för beslut om anställning och i övrigt sker i överensstämmelse med nationell lagstiftning. Som direkt relevanta uppgifter nämns bl.a. uppgifter om begångna sexualbrott inför arbete med barn och uppgifter om trafikbrott inför arbete som innefattar framförande av fordon. Som huvudregel ska uppgifterna i sådant fall hämtas in direkt från den person det berör.

## 4.5 Europakonventionen

Europakonventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) är inkorporerad i svensk rätt och gäller som lag. Lag eller annan föreskrift får inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen (2 kap. 19 § regeringsformen). Artikel 8.1 i Europakonventionen stadgar att var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Offentliga myndigheter 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 (artikel 8.2). Artikel 8 förpliktigar alltså stater att avstå från att göra oproportionerliga intrång i rätten till respekt för privat- och familjelivet. Behandling av personuppgifter faller ofta inom bestämmelsens tillämpningsområde. Europadomstolen har prövat frågan om rätten till respekt för privatliv kränkts vid registerkontroll i samband med anställning (Europadomstolens dom den 13 november 2012 i målet M.M. mot Förenade kungariket, nr 24029/07). I målet kom domstolen fram till att den aktuella registerkontrollen stod i strid med rätten till respekt för privatliv enligt artikel 8.

## 4.6 Rättighetsstadgan

Den personliga integriteten skyddas också av den stadga om de grundläggande rättigheterna (rättighetsstadgan) som Europeiska unionen (EU) antagit. Stadgan är rättsligt bindande för EU:s medlemsstater och har, inom ramen för fördragets tillämpningsområde, företräde framför föreskrifter i den nationella rättsordningen. Enligt artikel 7 i stadgan har var och en rätt till respekt för sitt privatliv och familjeliv, sin bostad och kommunikationer. Av artikel 8 i stadgan framgår vidare att var och en har rätt till skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne. I artikel 52 anges i vilken utsträckning inskränkningar får göras i de rättigheter som erkänns i stadgan. Utgångspunkten är att sådana inskränkningar endast får göras i lag och ska vara förenliga med det väsentliga innehållet i rättigheterna. Begränsningar får endast göras om de är nödvändiga och svarar mot ett allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.

## 4.7 EU:s dataskyddsförordning och dataskyddslagen

EU:s dataskyddsförordning utgör en generell reglering för behandling av personuppgifter inom EU. Dataskyddsförordningen är direkt tillämplig i medlemsstaterna och gäller före nationell rätt.

Dataskyddsförordningen både förutsätter och medger nationella bestämmelser som kompletterar eller föreskriver undantag från förordningens

regler. I Sverige kompletteras därför dataskyddsförordningen av lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen) och förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

### *Personuppgifter och behandling*

Personuppgifter definieras i dataskyddsförordningen som varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person (artikel 4.1). För att dataskyddsförordningen ska vara tillämplig krävs det vidare att personuppgifterna behandlas. Med behandling avses bland annat insamling, registrering, organisering, strukturering, lagring, bearbetning eller ändring, framtagning, läsning, användning, utlämning genom överföring, spridning eller tillhandahållande på annat sätt, justering eller sammanförande, begränsning, radering eller förstöring (artikel 4.2). EU-domstolen har i ett avgörande från mars 2024 uttalat sig om begreppet behandling i samband med uppgifter som innehades av en domstol och som avsåg fällande domar i brottmål mot en fysisk person (Endemol Shine Finland Oy, C-740/22, EU:C:2024:216). Målet rörde muntligt utlämnande av sådana uppgifter till ett bolag. Domstolen fann att muntligt utlämnande av uppgifter om eventuella fällande domar i pågående eller avslutade brottmål mot en fysisk person utgör behandling av personuppgifter i den mening som avses i artikel 4.2 i dataskyddsförordningen.

För att förordningen ska vara tillämplig krävs det vidare att personuppgiftsbehandlingen är helt eller delvis automatiserad eller att personuppgifterna ingår i eller kommer att ingå i ett register.

### *Grundläggande principer*

För all behandling av personuppgifter enligt dataskyddsförordningen gäller ett antal grundläggande principer. Principerna framgår av artikel 5.1. Det är den personuppgiftsansvarige som ska ansvara för och kunna visa att de grundläggande principerna efterlevs, vilket framgår av artikel 5.2 (den s.k. ansvarsprincipen). Principerna är följande:

- Uppgifterna ska behandlas på ett lagligt, korrekt och öppet sätt i förhållande till den registrerade (*laglighet, korrekthet och öppenhet*).
- De ska samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål (*ändamålsbegränsning*).
- De ska vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas (*uppgiftsminimering*).
- De ska vara korrekta och om nödvändigt uppdaterade (*korrekthet*).
- De får inte förvaras i en form som möjliggör identifiering av den registrerade under en längre tid än vad som är nödvändigt för de ändamål för vilka personuppgifterna behandlas (*lagringsminimering*).



- De ska behandlas på ett sätt som säkerställer lämplig säkerhet för personuppgifterna, med användning av lämpliga tekniska eller organisatoriska åtgärder (*integritet och konfidentialitet*).

### *Rättslig grund*

För att behandling av personuppgifter över huvud taget ska vara laglig enligt dataskyddsförordningen krävs en rättslig grund enligt artikel 6.1. De rättsliga grunderna är följande:

- Den registrerade har lämnat sitt samtycke till att dennes personuppgifter behandlas för ett eller flera specifika ändamål (artikel 6.1 a).
- Behandling är nödvändig för att fullgöra ett avtal (artikel 6.1 b).
- Behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige (artikel 6.1 c).
- Behandlingen är nödvändig för att skydda intressen av grundläggande betydelse för den registrerade eller annan fysisk person (artikel 6.1 d).
- Behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning (artikel 6.1 e).
- Behandlingen är nödvändig för ändamål som rör den personuppgiftsansvariges eller en tredje parts berättigade intressen, om inte den registrerades intressen eller grundläggande rättigheter och friheter väger tyngre och kräver skydd av personuppgifter, särskilt när den registrerade är ett barn (s.k. intresseavvägning, artikel 6.1 f).

### *Känsliga personuppgifter*

Som huvudregel är behandling av s.k. känsliga personuppgifter förbjuden. Som känsliga personuppgifter räknas personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening och behandling av genetiska uppgifter, biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, uppgifter om hälsa eller uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning (artikel 9.1). Det finns dock vissa undantag från förbudet mot behandling av känsliga personuppgifter. Förbudet ska t.ex. inte tillämpas om behandlingen är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, vilken ska stå i proportion till det eftersträfvade syftet, vara förenligt med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehålla bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen (artikel 9.2 g).

### *Personuppgifter som rör lagöverträdelser*

Dataskyddsförordningen innehåller särskilda bestämmelser om behandling av personuppgifter som rör fällande domar i brottmål samt lagöverträdelser som innefattar brott eller därmed sammanhängande säkerhetsåtgärder (artikel 10). Behandling av sådana personuppgifter får endast utföras under kontroll av en myndighet eller då behandling är tillåten enligt unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, där lämpliga skyddsåtgärder för de registrerades rättigheter och friheter fastställs. Ett fullständigt register över fällande domar i brottmål får endast föras under kontroll av en myndighet.

Det har på senare tid i EU-domstolens domar belysts att uppgifter om lagöverträdelser kan utgöra ett allvarligt ingrepp i enskildas privat- eller yrkesliv (se EU-domstolens dom *Latvijas Republikas Saeima*, C-439/19, EU:C:2021:504 och *Endemol Shine Finland Oy*, C-740/22, EU:C:2024:216). EU-domstolen uttalade bl.a. i målen att rätten till respekt för privatlivet och till skydd för personuppgifter väger tyngre än allmänhetens intresse av att få tillgång till allmänna handlingar. Detta med hänsyn till hur känsliga uppgifter om lagöverträdelser är, och till allvarlighetsgraden i det ingrepp i rätten till respekt för privatlivet och i skyddet för personuppgifter som utlämnandet av dessa uppgifter innebar.

Integritetsskyddsmyndigheten (IMY) har i ett rättsligt ställningstagande (IMYRS 2021:1) angett hur myndigheten ser på omfattningen av personuppgifter som rör lagöverträdelser som innefattar brott. I ställningstagandet anger IMY bl.a. att uppgifter om att en person är eller har varit föremål för en polisanmälan, en förundersökning, ett åtal eller rättegång i ett brottmål omfattas av skyddet i artikel 10. Även friande domar i brottmål omfattas av begreppet brottsuppgifter. Vad gäller uppgifter om att en fysisk person har eller kan ha begått ett visst brott, dvs. brottsmisstankar, anser IMY att dessa kan utgöra brottsuppgifter även om något rättsligt förfarande inte har inletts. För detta krävs enligt IMY normalt att uppgifterna har en viss konkretisationsgrad. En tillräcklig konkretisationsgrad har nåtts om uppgifterna avser ett visst brott eller en viss brottskategori.

I 3 kap. 8 § första stycket dataskyddslagen har förtydligats att kraven i artikel 10 innebär att myndigheter får behandla personuppgifter som rör lagöverträdelser. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer kan dessutom, enligt 3 kap. 9 § första stycket dataskyddslagen, föreskriva att andra än myndigheter får behandla sådana personuppgifter. Enligt 5 § förordningen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning får personuppgifter som rör lagöverträdelser behandlas av andra än myndigheter om behandlingen är nödvändig för att rättsliga anspråk ska kunna fastställas, göras gällande eller försvaras eller en rättslig förpliktelse enligt lag eller förordning ska kunna fullgöras. Det innebär t.ex. att en privat aktör som har en författningsreglerad skyldighet att utföra belastningsregisterkontroll alltså har rätt att behandla personuppgifter som rör lagöverträdelser enligt dataskyddslagstiftningen. Integritetsskyddsmyndigheten får meddela ytterligare föreskrifter om att andra än myndigheter får behandla personuppgifter om lagöverträdelser och i enskilda fall besluta om att andra än myndigheter får behandla sådana uppgifter. Detta sker genom ett tillståndsförfarande (6 § förordningen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning).

## 5 Regelverket kring belastnings- och misstankeregistret

### 5.1 Belastningsregistret

#### *Registrets ändamål, innehåll och gallring*

Uppgifter om den som har dömts eller på annat sätt lagförts för brott finns i det belastningsregister som förs av Polismyndigheten. Bestämmelser om belastningsregistret finns i lagen (1998:620) om belastningsregister med tillhörande förordning (1999:1134). Dessa författningar tillkom som en del av en större reform av polisens register 1998 och som bl.a. innebar att det tidigare person- och belastningsregistret ersattes av ett belastningsregister och ett misstankeregister i syfte att hålla uppgifter om påföljder och uppgifter om misstankar om brott åtskilda (prop. 1997/98:97 och prop. 1994/95:144).

Det övergripande syftet med belastningsregistret är att olika myndigheter, framför allt de brottsbekämpande och rättsvårdande myndigheterna, på ett enkelt sätt ska få tillgång till de uppgifter som behövs i deras verksamhet (2 § första stycket 1 lagen om belastningsregister). Ett annat ändamål är att tillgodose Polismyndigheten och andra myndigheters behov av uppgifter om belastningar vid vissa lämplighetsprövningar, tillståndsprövningar och andra prövningar som anges i författning (2 § första stycket 4). Registret får slutligen också användas för att lämna ut uppgifter till enskild som är av särskild betydelse i hans eller hennes verksamhet (2 § andra stycket).

Registret innehåller uppgifter om den som genom dom, beslut, strafföreläggande eller föreläggande om ordningsbot har ålagts påföljd för brott, ålagts förvandringsstraff för böter, fått påföljdseftergift vid allvarlig psykisk störning, meddelats åtalsunderlåtelse eller meddelats vissa kontaktförbud eller tillträdesförbud (3 §). Uppgifter om den som är dömd i utlandet ska under vissa förutsättningar också föras in i belastningsregistret (4 och 4 a §§). Närmare bestämmelser om vilka uppgifter belastningsregistret ska innehålla om den som registreras finns i 2–9 §§ förordningen om belastningsregister.

Uppgifter ur belastningsregistret ska gallras i olika situationer (16–19 §§). Bland annat ska gallring ske när viss tid har förflutit. Denna tid är som huvudregel tio år efter domen eller beslutet. Uppgifter om böter ska gallras fem år efter domen, beslutet eller godkännandet av strafföreläggandet eller ordningsboten (17 § punkten 9). För den som var under 18 år vid tidpunkten för brottet, alternativt beslutet, finns kortare tidsgränser. Om det har tillkommit nya anteckningar i registret, som inte avser penningböter, ska ingen av uppgifterna gallras så länge någon av dem ska finnas kvar i registret (18 § första stycket). En uppgift ska dock som huvudregel alltid gallras senast tjugo år efter domen eller beslutet (18 § andra stycket).

### *Rätt att få uppgifter från registret*

Vem som har rätt att få uppgifter från registret regleras i 6–14 §§ lagen om belastningsregistret. Regleringen utgår ifrån tre kategorier; svenska myndigheter, enskilda och utländska myndigheter.

Vad gäller svenska myndigheter har vissa myndigheter rätt att få del av fullständiga uppgifter. Uppgifter ur registret får även lämnas till andra myndigheter i den utsträckning som regeringen för vissa slag av ärenden föreskriver det eller för ett särskilt fall ger tillstånd till det (6 §). Vissa angivna myndigheter kan ta del av uppgifterna via s.k. direktåtkomst. För myndigheter som har rätt att få uppgifter ur belastningsregistret gäller en behovs- och proportionalitetsprincip (7 §).

En enskild har rätt att på begäran skriftligen få ta del av samtliga uppgifter ur registret om sig själv utan avgift en gång per kalenderår (9 § första stycket). En enskild har även rätt att få ett begränsat utdrag om sig själv ur registret för att kunna ta till vara sin rätt i ett främmande land eller få tillstånd att resa in, bosätta sig eller arbeta där, alternativt enligt bestämmelser i vissa uppräknade lagar (9 § andra stycket). Dessa lagar är skollagen (2010:800), lagen (2018:1219) om försäkringsdistribution, lagen (2007:171) om registerkontroll av personal vid vissa boenden som tar emot barn, lagen (2010:479) om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder och lagen (2013:852) om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn.

Vilka uppgifter som ett begränsat registerutdrag enligt 9 § andra stycket ska innehålla framgår av 22 och 22 a §§ förordningen om belastningsregister.

En enskild har slutligen i vissa situationer rätt att få del av uppgifter ur belastningsregistret om en annan enskild (10 §). Detta ifall det behövs för att pröva en fråga om anställning eller uppdrag i en verksamhet som avser vård, eller som är av betydelse för förebyggande eller beivrande av brott, i den utsträckning regeringen för vissa typer av fall föreskriver det. Sådana föreskrifter finns avseende larminstallationsföretag, i fråga om den som söker sådan anställning i företaget i vilken ingår befattning med larminstallationer, och avseende enskilda arbetsgivare inom vårdsektorn, i fråga om den som söker anställning eller uppdrag.

### *Det råder absolut sekretess för uppgifterna*

I samband med att polisens registerlagstiftning reformerades 1998 avskaffades den s.k. absoluta sekretessen för alla polisens register utom för belastningsregistret. Till stöd för att behålla den absoluta sekretessen för uppgifter i belastningsregistret anförde regeringen att uppgifterna i registret var extra känsliga, främst från integritetssynpunkt. Sekretessen hade sedan tidigare främst motiverats av att den dömdes återanpassning till samhället inte skulle försvåras, och regeringen menade att det var angeläget att uppgifter om en persons förflutna inte spreds mer än vad som var absolut nödvändigt. Det ansågs därför ligga i sakens natur att utomordentligt stor restriktivitet måste gälla för insyn i belastningsregistret (prop. 1997/98:97, s. 63 f.).

Det råder alltså absolut sekretess för uppgifterna (35 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400], OSL). Med absolut sekretess avses att något skaderekvisit som reglerar sekretessens styrka inte ställs

upp som villkor för sekretessen, vilket innebär att de uppgifter som omfattas av absolut sekretess ska hemlighållas utan någon skadeprövning om uppgifterna begärs ut. Uppgifter ur belastningsregistret får enligt bestämmelsen i 35 kap. 3 § OSL endast lämnas ut med stöd av särskilda bestämmelser som bryter sekretessen i lagen om belastningsregister, säkerhetsskyddslagen (2018:585) och förordningar som har meddelats med stöd av dessa lagar.

Den absoluta sekretessen gäller i verksamhet som avser förande av eller uttag ur registret. Sekretessens räckvidd begränsas genom detta till den registerförande myndigheten (dvs. Polismyndigheten) och de direktanslutna myndigheterna, så länge uppgiften är kvar i registret. Sekretessbestämmelsen är däremot inte tillämplig när en myndighet får eller tar ut en uppgift ur registret för att använda den i sin egen verksamhet. Då blir den sekretess som kan gälla i denna verksamhet i stället tillämplig (prop. 1999/2000:67, s. 25 f. och prop. 2009/10:210, s. 161 f.).

En enskild som inte omfattas av OSL och som med stöd av lagen om belastningsregister har fått del av uppgifter ur belastningsregistret avseende någon annan, är bunden av en motsvarande tystnadsplikt (19 § första stycket lagen om belastningsregister).

## 5.2 Misstankeregistret

### *Registrets ändamål, innehåll och gallring*

Misstankeregistret innehåller uppgifter om personer som enligt förundersökningsledarens bedömning är skäligen misstänkta för brott eller har begärts överlämnad eller utlämnad för brott. Bestämmelser om misstankeregistret finns i lagen (1998:621) om misstankeregister med tillhörande förordning (1999:1135).

Misstankeregistret förs, precis som belastningsregistret, av Polismyndigheten. Misstankeregistrets ändamål är primärt att de brottsbekämpande myndigheterna ska kunna samordna förundersökningar mot en person och för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet och utreda brott (2 § första stycket 1 lagen om misstankeregistret).

Uppgifter i misstankeregistret ska gallras om en förundersökning har avslutats utan att åtal har väckts med anledning av misstanken, om åtal har lagts ned eller om dom eller beslut har vunnit laga kraft eller när en begäran om överlämnande eller utlämning har avslagits eller, om den har bifallits, överlämnandet eller utlämningen har verkställts. Detta gäller även uppgifter om talan om förvandling av böter (13 §).

### *Rätt att få uppgifter från registret*

Vem som har rätt att få uppgifter från registret regleras i 5–11 §§ lagen om misstankeregister. Regleringen utgår ifrån samma tre kategorier som gäller enligt lagen om belastningsregistret och flera bestämmelser är i dessa avseenden likalydande.

Enligt förordningen om misstankeregister har vissa myndigheter rätt att få fullständiga uppgifter (3 §). Andra myndigheter har rätt att få uppgifter om brott för vilket åtal väckts (4 §). En uppgift om misstanke om brott för vilket åtal har väckts ska t.ex. lämnas ut om det begärs av en statlig eller

kommunal myndighet som beslutar om anställning av personal inom psykiatrisk sjukvård, vård av utvecklingsstörda, vård av barn och ungdom eller tvångsvård av missbrukare, i fråga om den som myndigheten avser att anställa eller anlita som uppdragstagare (4 § punkten 6).

Vad gäller en enskilds rätt att få ett begränsat utdrag om sig själv ur registret framgår endast en rätt att få ett sådant begränsat utdrag avseende lagen om registerkontroll av personal vid vissa boenden som tar emot barn (8 a §). Regeringen får meddela föreskrifter om vilka uppgifter ett sådant utdrag ska innehålla (8 a § andra stycket). Sådana uppgifter är begränsade till uppgifter om ett antal brott för vilket åtal har väckts (8 a § förordningen om misstankeregister).

Vad gäller enskildas rätt att få uppgifter har ett larminstallationsföretag, i fråga om den som söker sådan anställning i företaget i vilken ingår befattning med larminstallationer, och avseende enskilda arbetsgivare inom vårdsektorn, i fråga om den som söker anställning eller uppdrag, en sådan rätt (8 § förordningen om misstankeregister).

#### *Uppgifter i misstankeregistret omfattas av sekretess med ett omvänt skaderekvisit*

För uppgifter i misstankeregistret gäller, till skillnad mot vad som är fallet beträffande belastningsregistret, inte absolut sekretess utan i stället sekretess med ett s.k. omvänt skaderekvisit. Uppgifterna får lämnas ut om det står klart att det kan ske utan skada eller men för den enskilde eller någon honom eller henne närstående (35 kap. 1 § första stycket 6 OSL).

Bestämmelser om i vilka fall utlämnande får ske utan sekretessprövning finns i lagen om misstankeregister. För enskild verksamhet gäller motsvarande regler om tystnadsplikt som beträffande belastningsregistret (14 § lagen om misstankeregister).

## 6 Kort om skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet

### 6.1 Skolväsendet består av många olika skolformer

Skolväsendet regleras i skollagen (2010:800) och omfattar olika skolformer. Dessa är förskolan, förskoleklass, grundskolan, anpassade grundskolan, som är en skolform för elever med intellektuell funktionsnedsättning eller förvärvad hjärnskada, specialskolan, som är en skolform för barn som på grund av sin funktionsnedsättning eller andra särskilda skäl inte kan gå i grundskolan eller anpassade grundskolan, sameskolan, gymnasieskolan, anpassade gymnasieskolan, som är en skolform för elever med intellektuell funktionsnedsättning eller förvärvad hjärnskada, och kommunal vuxenutbildning. I skolväsendet ingår också fritidshem (1 kap. 1 §).

## 6.2 Vad som avses med annan pedagogisk verksamhet

I skollagen finns också bestämmelser om annan pedagogisk verksamhet. Med annan pedagogisk verksamhet avses bl.a. pedagogisk omsorg som erbjuds i stället för förskola eller fritidshem, öppen förskola och öppen fritidsverksamhet samt omsorg som erbjuds under kvällar, nätter och helger då förskola eller fritidshem inte behöver erbjudas (25 kap. 1 §). Dessa utbildningsformer och verksamheter ingår inte i skolväsendet.

## 6.3 Det finns både offentliga och enskilda huvudmän

Det finns både offentliga och enskilda huvudmän inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet. Kommuner är huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola, kommunal vuxenutbildning och fritidshem (2 kap. 2 § skollagen). Även regioner får i viss utsträckning vara huvudman för gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning (2 kap. 3 §). Staten är huvudman för specialskolan och sameskolan samt förskoleklass och fritidshem vid en skolenhet med specialskola eller sameskola (2 kap. 4 §). Även enskilda får efter ansökan godkännas som huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och fritidshem (2 kap. 5 §). Annan pedagogisk verksamhet kan bedrivas av kommunala eller enskilda huvudmän (25 kap. 2 och 10 §§).

En huvudman ansvarar enligt 2 kap. 8 § för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen, föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och de bestämmelser för utbildningen som kan finnas i andra författningar. Som exempel på en sådan annan författning kan nämnas diskrimineringslagen (jfr 6 kap. 2 §).

## 6.4 Utbildningen ska förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingarna

Samhällets grundläggande värden är utgångspunkt för skolväsendet. I skollagens portalparagrafer finns bestämmelser om syftet med skolutbildningen och grundläggande regler om utformningen av utbildningen. Dessa bestämmelser uttrycker skolans värdegrund och demokratiuppdrag. Där anges bl.a. att utbildningen ska förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på. Vidare ska all utbildning inom skolväsendet utformas i överensstämmelse med de grundläggande demokratiska värderingarna och mänskliga rättigheter som människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet samt solidaritet mellan människor (1 kap. 4 och 5 §§

skollagen). Målet är att eleverna ska utveckla förmågor för att som samhällsmedborgare kunna verka aktivt i demokratin (prop. 2017/18:17 s. 6 och prop. 2021/22:157 s. 57 f.). Var och en som verkar inom utbildningen ska främja de mänskliga rättigheterna och aktivt motverka alla former av kränkande behandling (1 kap. 5 § andra stycket). Med uttrycket ”var och en som verkar inom utbildningen” avses anställda och andra som har uppdrag i verksamheten (se prop. 2009/10:165 s. 635). Motsvarande bestämmelser finns för annan pedagogisk verksamhet (25 kap. 6 §).

Enligt b.l.a. läroplanerna för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet samt komvux är människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet mellan kvinnor och män samt solidaritet mellan människor de värden som skolan ska gestalta och förmedla. Vidare framgår att ingen i skolan ska utsättas för diskriminering som har samband med kön, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, könsöverskridande identitet eller uttryck, sexuell läggning, ålder eller funktionsnedsättning eller för annan kränkande behandling. Alla sådana tendenser ska aktivt motverkas. Intolerans, förtryck och våld, till exempel rasism, sexism och hedersrelaterat våld och förtryck, ska förebyggas och bemötas med kunskap och aktiva insatser (förordning [SKOLFS 2010:37] om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet samt förordning [SKOLFS 2012:101] om läroplan för vuxenutbildningen).

## 7 En utökad registerkontroll ska vara proportionerlig och nödvändig

### 7.1 Inledning

I vårt uppdrag ingår bl.a. att vi ska lämna förslag som innebär ökade möjligheter till registerkontroller inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet. I uppdraget ingår också bl.a. att vi ska lämna förslag som innebär att den kontroll inför antagning till vissa högskoleutbildningar som föreslagits i betänkandet Belastningsregisterkontroll och avskiljande av studenter (SOU 2021:83) ska utökas med fler brott. Vi redogör nedan för några generella utgångspunkter för våra förslag.

### 7.2 Tillgången till uppgifterna i belastnings- och misstankeregistret bör vara begränsad

De uppgifter som finns i belastnings- och misstankeregistret utgör uppgifter om lagöverträdelse som är särskilt skyddsvärda enligt EU:s dataskyddsförordning. Även om uppgifterna i belastningsregistret till stora delar var för sig är åtkomliga i allmänna handlingar som är offentliga (t.ex. brottmålsdomar) gör en sammanställning av uppgifterna i registerform att



de blir väsentligt mer lättåtkomliga. Registret som sådant utgör därför en sammanställning av uppgifter som är av särskilt känslig karaktär. När det gäller misstankeregistret innehåller det uppgifter om misstankar om brott för vilka slutlig ställning i skuldfrågan ännu inte tagits genom en dom.

Den dömdes möjlighet till återanpassning till samhället måste också beaktas när tillgång ges till belastningsregistret. Den som har avtjänat sitt straff måste kunna verka och arbeta i samhället som alla andra. Det är också en skyldighet eftersom samhällets krav på att individen ska stå för sin försörjning även gäller den som har avtjänat ett straff.

När det gäller arbetsgivares tillgång till uppgifter om lagöverträdelser har det i tidigare utredningar konstaterats att sådan tillgång bör omfattas av stor restriktivitet till skydd för arbetssökandes och arbetstagares personliga integritet och andra samhällsintressen som behovet av att enskilda som dömts för brott kan återanpassas (se bl.a. SOU 2009:44 och SOU 2014:48).

Det finns alltså starka skäl för att begränsa spridningen av uppgifter i belastnings- och misstankeregistret både utifrån intresset att skydda den enskildes integritet och intresset att inte i onödan försvåra den dömdes återanpassning i samhället.

### 7.3 En utökad registerkontroll kan endast ske för vissa syften

En utökad registerkontroll kan endast komma i fråga om den sker för vissa syften, eller skyddsvärda intressen, som motiverar att tillgång ges till uppgifterna (se bl.a. prop. 1999/2000:123 s. 19 f., prop. 2006/07:37, SOU 2019:19 s. 126 och SOU 2021:83 s. 104).

Registerkontroller kan motiveras av skydd för allmänna intressen eller av skydd för vissa grupper av personer. Dagens registerkontroll till skydd för barn i skolan motiveras t.ex. av att barn har mindre möjlighet att försvara sig mot övergrepp och att de befinner sig i en beroendeställning gentemot de vuxna i sin omgivning vilken kan missbrukas av olämpliga personer. Barns behov av skydd har därför bedömts vara ett sådant intresse som den vuxnes integritet kan få stå tillbaka för (prop. 1999/2000:123 s. 14 f. och 17 f., prop. 2006/07:37 s. 13 f., prop. 2009/10:176 s. 38 f. och prop. 2012/13:194 s. 23 f.).

### 7.4 Syftet med kontrollen måste väga tyngre än skyddet för den personliga integriteten

En kontroll i belastnings- och misstankeregistret utgör ett intrång i den personliga integriteten. Detta gäller oavsett om en enskild förekommer i något av registren eller inte. Vid ett sådant intrång måste en avvägning göras utifrån berörda intressen. Vid denna avvägning ska hänsyn tas till syftet med och behovet av det aktuella intrånget. Det ska ställas mot den inverkan som intrånget har för den enskilde. Integritetsintrånget ska inte vara större än nödvändigt utifrån vad som ska uppnås med behandlingen. Ett intrång i den personliga integriteten får endast ske om syftet med

kontrollen väger tyngre än skyddet för den personliga integriteten. Det ska med andra ord göras en bedömning av om den utökade registerkontrollen är proportionerlig och nödvändig i förhållande till syftet.

I denna analys är det viktigt att bedöma om det finns mindre ingripande sätt som kontrollen kan ske på och som därmed minskar integritetsintrånget för den enskilde. Behovet av integritetshöjande åtgärder ska också vägas in i analysen. Det är då bl.a. av betydelse på vilket sätt tillgång ges till uppgifterna och vilka uppgifter som omfattas av kontrollen. Det är också av betydelse hur uppgifterna skyddas samt vilka konsekvenser kontrollen kan få för de som är föremål för kontrollen.

## 7.5 Kraven på proportionalitet och nödvändighet följer av europeisk rätt och svensk grundlag

Att ett intrång i den personliga integriteten ska vara proportionerligt och nödvändigt följer av regeringsformen, Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) samt EU:s dataskyddsförordning. En närmare redogörelse för dessa regelverk ges i kapitel 4.

Regeringsformen skyddar mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden (2 kap. 6 § andra stycket). Vissa fri- och rättigheter får begränsas, bland annat skyddet mot intrång som innebär övervakning och kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Begränsningarna får endast göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle (2 kap. 20 och 21 §§).

Enligt artikel 8 i Europakonventionen har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Skyddet är dock möjligt att begränsa. Enligt Europakonventionen förutsätter en sådan begränsning att 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 (enligt artikel 8.2).

Enligt EU:s dataskyddsförordningen ska den grund för behandlingen som avser rättslig förpliktelse, uppgift av allmänt intresse eller myndighetsutövning fastställas i enlighet med unionsrätten, eller en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av. Unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt ska uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionerlig mot det legitima mål som eftersträvas (artikel 6.3.).

## 7.6 Vilka alternativ finns till en registerkontroll?

Kraven på proportionalitet och nödvändighet innefattar bl.a. en analys av om syftet med kontrollen kan uppnås på andra mindre ingripande sätt. När det t.ex. gäller den registerkontroll som sker inför arbete i skolan är den

bara del av en allmän lämplighetsbedömning av den arbetssökande. Som en del av lämplighetsbedömningen sker i regel också arbetsintervjuer, referenstagning, genomgång av meritförteckning och ibland tester. Under pågående anställning kan det också finnas andra metoder för att säkerställa att en anställd är fortsatt lämplig för sitt arbete såsom kontinuerlig utbildning och uppföljning vid utvecklings- och medarbetarsamtal. Sådana alternativa åtgärder är alltså av betydelse vid bedömningen av om en registerkontroll är proportionerlig och nödvändig.

## 7.7 Vilka uppgifter om brott ska registerkontrollen omfatta?

Det är en grundläggande princip i EU:s dataskyddsförordning att inte fler personuppgifter ska behandlas än vad som är nödvändigt i förhållande till syftet med behandlingen (artikel 5.c). Det innebär att vi måste begränsa vilka uppgifter ur belastnings- och misstankeregistret som en arbetsgivare eller annan aktör får del av i samband med registerkontroll (se prop. 1999/2000:123 s. 29 f. och prop. 2006/2007:37 s. 17 f.).

Ett registerutdrag från belastningsregistret kan begränsas på olika sätt, t.ex. genom att registerutdraget endast innehåller en viss typ av brott, vilket är fallet enligt nu gällande bestämmelser när registerkontroll görs enligt skollagen (se 22 § tredje stycket förordningen [1999:1134] om belastningsregister). Ett annat sätt att begränsa utdraget är utifrån vilken påföljd som har dömts ut. En sådan ordning gäller t.ex. vid anställning av personal inom psykiatrisk sjukvård, vård av utvecklingsstörda, vård av barn och ungdom och tvångsvård av missbrukare (11 § första stycket 5). Begränsningarna kan också kombineras, vilket är fallet med den kontroll i belastningsregistret som sker vid ägar- och ledningsprövningar (16 b § första stycket 2).

Ett registerutdrag från misstankeregistret kan även begränsas genom att utdraget endast innehåller uppgifter om sådana misstankar om brott som lett till åtal (se t.ex. 8 a § förordningen [1999:1135] om misstankeregister).

## 7.8 Vilka personkategorier ska omfattas av en utökad registerkontroll i skolan?

När det gäller den utökade registerkontroll som ska ske inför anställning i skolväsendet eller annan pedagogisk verksamhet måste vi ta ställning till om en sådan kontroll ska omfatta hela den personkrets som i dag kontrolleras inför anställning i de aktuella verksamheterna. Den personkrets som i dag kontrolleras inför anställning eller annat mottagande framgår av 2 kap. 31 § skollagen (2010:800) och omfattar bl.a. den som ska erbjudas anställning eller tilldelas praktikplats.

När det gäller kontroll under pågående anställning avser vårt uppdrag inte några andra personkategorier än anställd personal. I denna del måste vi överväga om kontrollen ska gälla samtliga anställda eller om den bör begränsas till en viss kategori eller grupp av anställda.

## 8 En utökad registerkontroll inom bl.a. förskola, grundskola och gymnasieskola

### 8.1 Inledning

I vårt uppdrag ingår att lämna förslag om ökade möjligheter till kontroll av uppgifter i belastningsregistret inför anställning, anlitande eller annat mottagande inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet enligt 25 kap. skollagen (2010:800). Enligt vad som anges i vår uppdragsbeskrivning är det ett mycket allvarligt problem att kriminella rekryterar barn och ungdomar för att begå brott eller att vuxna aktivt verkar för att radikalisera barn och unga. Vi ska därför föreslå vilka fler brott som ska inkluderas i belastningsregisterutdraget, för att motverka att personer som inte är lämpliga arbetar eller gör praktik i verksamheterna.

Vi ska även analysera och ta ställning till om belastningsregisterkontroll bör ske genom att utdraget, i enlighet med den nu gällande ordningen, visas upp eller om det i stället ska lämnas in till den som ska kontrollera det. Vi ska vidare överväga om det finns behov av en kortare tidsgräns för hur gammalt registerutdraget får vara än vad som gäller enligt nuvarande reglering i skollagen om belastningsregisterkontroll. Vi ska också lämna förslag som innebär att det inte längre ska finnas möjlighet för arbetsgivare att göra undantag från huvudregeln om att den som inte har uppvisat registerutdrag inte heller får anställas eller på annat sätt tas emot inom verksamheten.

Vi har också i uppdrag att lämna förslag som innebär att arbetsgivare inom skolväsendet eller annan pedagogisk verksamhet enligt 25 kap. skollagen ska få tillgång till vissa uppgifter i misstankeregistret inför att en person ska anställas, anlitas eller tas emot på annat sätt. Vidare ska vi föreslå vilka uppgifter i misstankeregistret som arbetsgivare ska få tillgång till.

En utökad registerkontroll innebär både en integritetskränkning och en viss begränsning av dömdas möjligheter till återanpassning i samhället. Ska en sådan kontroll utökas, krävs det därför tillräckligt starka skyddsintressen som väger upp de skäl som talar mot kontrollen. Behovet av en utökad kontroll måste också väga tyngre än skyddet för enskildas personliga integritet (se kapitel 7).

I detta kapitel redogör vi först för barnkonventionen och nuvarande reglering om belastningsregisterkontroller inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet (avsnitt 8.2). Vi redogör även för de arbetsrättsliga krav som gäller vid rekrytering inom aktuell verksamhet (avsnitt 8.3). Därefter redovisar vi våra överväganden och förslag om en utökad belastningsregisterkontroll inom den verksamhet som i dag omfattas av sådan kontroll (avsnitt 8.4–8.9). Vi redovisar sedan våra överväganden och förslag avseende en kontroll i misstankeregistret (avsnitt 8.10). I slutet av

kapitlet redogör vi för våra bedömningar gällande dataskydd och sekretess (avsnitt 8.11–8.13).

## 8.2 Den nuvarande regleringen

### *Barnkonventionen och reglering i grundlagen*

Barns grundläggande rättigheter regleras dels i svensk nationell lagstiftning, dels i internationella konventioner och överenskommelser.

Förenta nationernas (FN) konvention om barnets rättigheter, även kallad barnkonventionen, är svensk lag sedan den 1 januari 2020. Barnkonventionen utgår från principen om barnets bästa, principen om rätt till liv och utveckling, principen om rätten att framföra sina åsikter och få dem respekterade samt principen om icke-diskriminering. En annan bärande tanke i konventionen är barnets rätt till skydd mot övergrepp och utnyttjande av varje slag. Enligt artikel 34 i konventionen ska staterna skydda barnet mot alla former av sexuellt utnyttjande och sexuella övergrepp. Barnet ska också skyddas från olaglig användning av narkotika (artikel 33). Konventionsstaterna ska enligt artikel 4 i barnkonventionen vidta alla lämpliga lagstiftningsåtgärder, administrativa åtgärder och andra åtgärder för att genomföra barns rättigheter enligt konventionen.

Staten ska enligt regeringsformen verka för att barns rätt tas till vara (1 kap. 2 §). I skollagen anges att barnets bästa ska vara utgångspunkt i all utbildning och annan verksamhet enligt lagen som rör barn. Med barn avses varje människa under 18 år (1 kap. 10 §).

### *Nuvarande reglering om registerkontroll inför anställning eller annat mottagande i skolan*

Inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet är det sedan den 1 juli 2001 obligatoriskt att genomföra belastningsregisterkontroller på den som erbjuds en anställning eller ska tilldelas arbete i vissa skolformer. En sådan ordning infördes ursprungligen i lagen (2000:873) om registerkontroll av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg. Syftet med att införa en skyldighet att genomföra belastningsregisterkontroller inför anställning inom bl.a. skolan var att stärka skyddet mot övergrepp mot barn som står i beroendeställning till vuxna i sin omgivning (prop. 1999/2000:123 s. 14 f.). Reglerna överfördes senare till den nu gällande skollagen (2010:800).

Den som erbjuds en anställning inom förskola, förskoleklass, fritidshem, grundskola, anpassad grundskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskolan eller sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. ska visa upp ett utdrag ur belastningsregistret för den som erbjuder anställningen (2 kap. 31 § skollagen). Ett registerutdrag ska också visas upp av den som genom huvudmannens försorg ska arbeta inom de berörda verksamheterna på i huvudsak samma villkor som en där anställd person, t.ex. inhyrd personal från ett bemanningsföretag eller enskilda uppdragstagare som utför stödfunktioner såsom städning, skolmåltider, skolskjuts eller fastighetsskötsel (prop. 2007/08:28 s. 9 f. och 15 f.).

Belastningsregisterkontroll ska också göras av personer som under utbildning till en lärar- eller förskollärarexamen eller yrkesutbildning

inom kommunal vuxenutbildning tilldelas plats för verksamhetsförlagd del av utbildningen (praktik) inom en verksamhet som omfattas av obligatorisk registerkontroll. Detsamma gäller för deltagare i ett arbetsmarknadspolitiskt program som tilldelas plats för arbetspraktik eller annan programinsats inom sådan verksamhet.

Registerutdraget ska vara högst ett år gammalt. Den som inte har visat upp ett sådant registerutdrag får inte anlitas eller tas emot i verksamheten (2 kap. 31 §).

Registerutdraget ska alltså visas upp för den som erbjuder anställningen eller den som beslutar att anlita eller ta emot någon. Bestämmelserna innebär att den som kontrollerar registerutdraget inte har rätt att spara utdraget. Kontroll av ett registerutdrag ska i stället dokumenteras genom en anteckning om att utdraget har visats upp. Anteckningen ska göras av den inom verksamheten som beslutar om att anställa, anlita eller ta emot någon. Någon annan dokumentation om kontrollen får inte göras (2 kap. 31 och 32 §§). Det får alltså inte föras några anteckningar om registerutdragets innehåll.

Även om det är obligatoriskt att visa upp ett registerutdrag inför anställning inom skolväsendet eller annan pedagogisk verksamhet så är det inte förbjudet för en arbetsgivare att anställa en person som har anteckningar i belastningsregistret (prop. 2007/08:28 s. 6 f.). Kontroll i belastningsregistret är bara en del av den lämplighetsprövning som äger rum i samband med rekrytering av personal (prop. 1999/2000:123 s. 16).

Den som inom ett år erbjuds en förnyad anställning hos samma arbetsgivare eller en förnyad möjlighet att delta i verksamheten får anställas, anlitas eller tas emot utan att han eller hon har visat upp ett registerutdrag (2 kap. 33 §). Bestämmelsen är ett undantag från huvudregeln att registerutdrag ska visas upp för den som erbjuder en anställning eller den som beslutar att anlita eller ta emot någon inom skolväsendet.

En skyldighet att visa upp ett utdrag ut belastningsregistret finns även för personer som är 15 år eller äldre och är folkbokförda där pedagogisk omsorg i stället för förskola eller fritidshem, t.ex. familjedaghem, ska bedrivas. Registerutdraget ska visas upp på begäran av kommunen och ska vara högst ett år gammalt. Om ett registerutdrag inte visas upp, får verksamheten inte bedrivas. Kontrollen av registerutdraget ska endast dokumenteras genom att kommunens handläggare antecknar att utdraget har visats upp (25 kap. 2 a §).

En enskild som behöver ett registerutdrag om sig själv enligt bestämmelser i skollagen har rätt att få ett begränsat utdrag ur registret enligt 9 § andra stycket 2 lagen (1998:620) om belastningsregister. Vilka brott som ett sådant registerutdrag ska innehålla framgår av 22 § tredje stycket förordningen (1999:1134) om belastningsregister. Där anges att utdraget endast ska innehålla uppgifter om domar, beslut eller strafförelägganden där påföljd har dömts ut eller åtalsunderlåtelse meddelats för brott mot:

- 3 kap. 1, 2 och 6 §§ brottsbalken (mord, dråp, grov misshandel och synnerligen grov misshandel)
- 4 kap. 1 § brottsbalken (människorov)

- 6 kap. brottsbalken (samtliga sexualbrott)
- 8 kap. 6 § brottsbalken (grovt rån)
- 16 kap. 5 a och 10 a §§ brottsbalken (involverande av en underårig i brottslighet och barnpornografibrott) och
- terroristbrottslagen (2022:666) eller motsvarande äldre lag.

Om påföljden eller åtalsunderlåtelsen även avser något annat brott, ska också uppgifter om det brottet lämnas ut.

Enligt uppgift från Polismyndigheten begärs det ut det cirka 350 000 registerutdrag per år med stöd av skollagen. En enskild som erbjuds en anställning eller arbete inom skolan begär kostnadsfritt ett utdrag om själv hos Polismyndigheten. Den enskilde kan ansöka om registerutdraget genom en särskild blankett eller genom en e-tjänst för registerutdrag på Polismyndighetens webbsida. Registerutdraget skickas därefter antingen som fysisk post till sökanden eller digitalt till en digital brevlåda. Det är enbart de utdrag som inte innehåller någon uppgift om brott som skickas som digital post.

## 8.3 Arbetsrättsliga krav vid rekrytering

*För arbetsgivare i privat sektor gäller den fria anställningsrätten*

Inom privat sektor gäller den s.k. fria anställningsrätten som en grundsats vid rekrytering. Den fria anställningsrätten har definierats av Arbetsdomstolen som att en arbetsgivare har rätt att ställa upp vilka anställningsvillkor som helst och att fritt anställa den arbetsgivaren önskar (se bl.a. AD 1985 nr 129, AD 1999 nr 36 och AD 2013 nr 67). Anställningsförfarandet och anställningsvillkoren får dock inte stå i strid med lag eller avtal. Det innebär att den fria anställningsrätten framför allt begränsas av bestämmelserna i lagen (1982:80) om anställningsskydd, förkortad LAS, om företrädesrätt till återanställning och av förbudet mot diskriminering i diskrimineringslagen (2008:567). I praktiken innebär detta att en arbetssökande har mycket begränsade möjligheter att rättsligt ifrågasätta en privat arbetsgivares beslut i en rekryteringsprocess. Den som är dömd för brott kan t.ex. inte få fastslaget genom en dom eller beslut från domstol att en arbetsgivare borde ha bortsett från brottmålsdomen vid bedömningen av lämplighet för den aktuella anställningen, om inte den arbetssökande samtidigt kan göra gällande företrädesrätt till återanställning eller diskriminering.

*För arbetsgivare i kommunal sektor ställs särskilda krav på saklighet och opartiskhet*

Kommuner och regioner måste följa regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet vid rekrytering (1 kap. 9 § regeringsformen). Utöver det är arbetsgivare i kommunal sektor fria att genomföra rekryteringar på samma sätt som privata arbetsgivare.

För en arbetssökande till en tjänst i kommunal sektor gäller samma begränsade möjligheter att få den lämplighetsprövning som arbetsgivaren gör vid tillsättning av en tjänst rättsligt prövad som för arbetssökande till

en tjänst i privat sektor. En sökande kan visserligen hävda att kommunen inte har iakttagit kraven på saklighet och opartiskhet genom laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen (2017:725). En sådan prövning innebär dock endast en möjlighet att få det överklagade beslutet undanröjt, inte att beslutet ändras eller ersätts med ett nytt. Klagorätt tillkommer därtill endast kommunens medlemmar.

#### *För arbetsgivare i statlig sektor gäller kravet på sakliga grunder vid anställning*

Inom statlig sektor gäller inte den fria anställningsrätten. Vid anställning inom bl.a. myndigheterna under regeringen ska avseende bara fästas vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet (12 kap. 5 § regeringsformen). En person som har sökt en anställning hos en myndighet under regeringen kan överklaga ett beslut till Statens överklagandenämnd om att han eller hon inte fick arbetet (21 § anställningsförordningen [1994:373]).

## 8.4 Syftet med registerkontrollen ska breddas

**Bedömning:** Registerkontrollen inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet ska skydda barn och elever mot våld och andra övergrepp samt mot skadlig och otillbörlig påverkan.

### **Skälen för bedömningen**

Sverige har på senare år ställts inför allvarliga utmaningar med radikaliserade rörelser, inklusive våldsbejakande extremism, och en allt grövre organiserad brottslighet. Allt yngre barn rekryteras till kriminella nätverk för att begå grova brott. Det är också ett mycket allvarligt problem att vuxna aktivt verkar för att radikalisera barn och unga. Det finns därför anledning att befara att barn och elever även på skoltid möter andra hot och risker än för cirka 25 år sedan då regleringen om registerkontroll inom skolan infördes (se avsnitt 3.2).

Det huvudsakliga syftet med den belastningsregisterkontroll som sker i dag är att förebygga övergrepp mot barn och ungdomar (prop. 1999/2000:123 s. 29). Numera behöver barn och elever emellertid inte bara skyddas mot fysiska övergrepp utan också mot rekrytering till kriminella nätverk och radikalisering samt annan skadlig och otillbörlig påverkan.

Det är en bärande tanke i barnkonventionen, som gäller som svensk lag, att barn har rätt till skydd mot övergrepp och utnyttjande av varje slag. Vårdnadshavare ska kunna förvänta sig att barn och elever inom skolan har lämplig personal i sin närhet. Vid en lämplighetsprövning inför anställning eller mottagande i verksamheten är det inte endast risken för att personalen kan komma att utsätta barn för våld, övergrepp eller otillbörlig påverkan som är av betydelse. Personalen ska också ha förmågan att i möjligaste mån uppmärksamma och vidta åtgärder om det framkommer tecken på att en elev är utsatt för något sådant i eller utanför skolan. Det finns en skyldighet för alla som arbetar inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet att anmäla misstanke eller vetskap om att



ett barn far illa till socialnämnden (14 kap. 1 § socialtjänstlagen [2001:453]). Skolan ska kunna fungera som ett skyddsnät för elever som på fritiden möter en miljö som präglas av värderingar som inte är förenliga med laglydnad och respekt för människors lika värde. Detta gäller i synnerhet kriminella gängmiljöer och i nära relationer där det förekommer hedersförtryck eller en radikaliserad syn på samhället.

Syftet med belastningsregisterkontrollen inför att en person ska anställas eller på annat sätt tas emot inom skolväsendet eller annan pedagogisk verksamhet bör därför breddas. Utöver förebyggande av våld och övergrepp som redan är ett vedertaget skyddsintresse bör syftet vara att skydda barn och elever mot skadlig och otillbörlig påverkan både inom och i viss mån även utanför skolan.

## 8.5 Registerkontrollen ska utökas med fler brott

**Förslag:** Den kontroll som ska ske i belastningsregistret inför att en enskild ska anställas, anlitas eller på annat sätt tas emot inom skolväsendet eller annan pedagogisk verksamhet ska, utöver vad som anges i nu gällande författning, även omfatta brotten:

- grovt olaga tvång, människohandel, människoexploatering, olaga frihetsberövande, grov fridskränkning, grov kvinnofridskränkning, grovt barnfridsbrott, hedersförtryck, äktenskapstvång, barnäktenskapsbrott, vilseledande till äktenskapsresa, grovt olaga hot, grov utpressning, rån, mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, grov allmänfarlig ödeläggelse, hets mot folkgrupp och grov hets mot folkgrupp enligt brottsbalken,
- brott mot lagen (2014:406) om straff för vissa internationella brott,
- brott mot lagen (1982:316) om förbud mot könsstympning av kvinnor,
- vapenbrott, grovt och synnerligen grovt vapenbrott enligt vapenlagen (1996:67),
- grovt och synnerligen grovt brott mot tillståndsplikten för explosiva varor enligt lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor
- narkotikasmuggling, grov och synnerligen grov narkotikasmuggling, grov och synnerligen grov vapensmuggling samt grov och synnerligen grov smuggling av explosiva varor enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling,
- narkotikabrott, grovt och synnerligen grovt narkotikabrott enligt narkotikastrafflagen (1968:64),
- dopningsbrott och grovt dopningsbrott enligt lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel, och
- grov olovlig befattning med sprit och grov olovlig försäljning av alkohol enligt alkohollagen (2010:1622).

Den kontroll som ska ske i belastningsregistret av personer som är 15 år eller äldre och som är folkbokförda där pedagogisk omsorg ska bedrivas ska omfattas av samma utökade brottskatalog som föreslås ska gälla inför anställning och annat mottagande inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet.

## Skälen för förslaget

### *Den utökade registerkontrollen bör begränsas till vissa brottstyper*

Det är huvudmän inom skolväsendet eller annan pedagogisk verksamhet som ansvarar för att de som arbetar inom verksamheten är lämpliga för sina respektive uppdrag. Huvudmännen behöver kunna göra en grundlig lämplighetsbedömning av personalen i verksamheten för att kunna bedöma riskerna för barn och elever. Vi konstaterar ovan att syftet med den utökade belastningsregisterkontrollen ska vara att skydda barn och elever mot våld och övergrepp samt mot skadlig och otillbörlig påverkan. Fler brott än i dag behöver därför omfattas av den registerkontroll som ska göras inför anställning eller annat mottagande i verksamhet inom t.ex. skola eller fritidshem. Fler brott behöver också omfattas av den kontroll i belastningsregistret som ska göras av den som är över 15 år och som är folkbokförd där pedagogisk omsorg ska bedrivas enligt 25 kap. 2 a § skollagen.

Den registerkontroll som sker inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet enligt nu gällande bestämmelser omfattar domar, beslut eller strafföreläggande för brotten mord, dråp, grov misshandel, synnerligen grov misshandel, människorov, samtliga sexualbrott, grovt rån och barnpornografibrott. Sedan den 13 november 2024 omfattar kontrollen också brotten involverande av underårig i brottslighet i 16 kap. 5 a § brottsbalken och brott mot terroristbrottslagen (2022:666) eller motsvarande äldre lag (se Utbildningsdepartementets promemoria Utökad kontroll av uppgifter i belastningsregistret, U2024/01028).

För att skydda enskildas integritet är utgångspunkten att en utökad registerkontroll endast bör omfatta brott som kan anses vara nödvändiga och relevanta för lämplighetsbedömningen inför arbete eller mottagande inom skolväsendet (se avsnitt 7.7). Utdraget bör alltså inte innehålla mer information än vad som krävs för syftet med kontrollen, dvs. att skydda barn och elever mot våld och andra övergrepp samt skadlig och otillbörlig påverkan. Varje brott som läggs till kontrollen kan också i viss mån försvåra den dömdes återanpassning till samhället. Registerkontrollen kan därför inte omfatta samtliga uppgifter i belastningsregistret.

Med hänsyn till de skyddsintressen som vi utgår från bedömer vi att rena förmögenhetsbrott som t.ex. stöld eller bedrägeri, även om straffvärdet är på fängelsenivå, inte är av betydelse för lämplighetsbedömningen.

Som utgångspunkt anser vi även att bötesbrott och andra brott med låga straffvärden inte ska omfattas av den utökade registerkontrollen. Brott som enligt vår mening över huvud taget inte är nödvändiga att få kännedom om för lämplighetsbedömningen är t.ex. trafikförseelser, där straffvärdet är böter. Denna utgångspunkt innebär också att ringa former av gradindelade brott, som naturligtvis är mindre allvarliga än brott av normalgraden och grova brott, inte bör omfattas av den utökade kontrollen.

Vi anser alltså att registerkontrollen inför anställning även fortsättningsvis bör begränsas till vissa brottstyper och att bötesbrott och andra brott med låga straffvärden inte bör ingå i den utökade kontrollen.

*Registerkontrollen bör omfatta brott som innebär allvarliga kränkningar av andra människor och brott som står i strid med skolans värdegrund*

Vid införandet av dagens belastningsregisterkontroll inom t.ex. skola och fritidshem ansåg regeringen att registerutdraget, utöver samtliga sexualbrott och barnpornografibrott, skulle begränsas till vissa allvarligare brott som innebär att förövaren visat brist på hänsyn och likgiltighet för andra människor och deras integritet såsom mord, dråp, grov misshandel, människorov och grovt rån (prop. 1999/2000:123 s. 29).

Utöver de brott som redan i dag omfattas av registerkontrollen finns det enligt vår mening ytterligare brott som innebär sådana allvarliga kränkningar av andra människors liv, hälsa och integritet att uppgifter om dessa brott bör omfattas av en sådan kontroll. Det kan dels vara fråga om fråga om brott som fanns redan när nuvarande reglering om registerkontroll infördes men som samhället fått en strängare syn på. Dels kan det vara fråga nya brott som tillkommit i brottsbalken och specialstraffrätten efter att nuvarande reglering om registerkontroll infördes. Det finns alltså ett behov av att bl.a. analysera i vad mån de kriminaliseringar som skett under senare år motiverar att registerkontrollen utökas till att omfatta de nya brotten.

Vissa brott har en så pass tydlig koppling till kriminella nätverk och den grova brottsligheten att de bör omfattas av kontrollen i syfte att minska risken för att barn och elever utsätts för våld och övergrepp eller för att rekryteras till kriminella nätverk. I sammanhanget ska nämnas att den grova organiserade brottsligheten omfattar en mängd olika brott. Det är t.ex. vanligt att aktörer inom kriminella nätverk begår skattebrott eller utnyttjar de sociala skyddsnäten som sjukpenning och a-kassa på ett olagligt sätt. Det förekommer också att de själva driver välfärdsverksamhet för att komma åt offentliga medel. Det är dock inte möjligt att låta samtliga brott som kan utgöra en indikation på att en person deltar i kriminella nätverk omfattas av en belastningsregisterkontroll inför anställning i skolan. När det gäller t.ex. bedrägerier eller skattebrott är det inte ovanligt att brotten begås av andra än aktörer inom kriminella nätverk. Att en person är dömd för de aktuella brotten behöver inte heller innebära att personer riskerar att utsätta barnet eller eleven för våld, övergrepp eller skadlig påverkan vilket är vad barn och elever inom skolan huvudsakligen ska skyddas från. När det gäller mer avancerad ekonomisk brottslighet torde risken för rekrytering av barn och elever vara mindre påtaglig.

Därutöver finns det brott som visar på ett förhållningssätt som står i strid med skolans värdegrund och som därmed kan innebära att en person som dömts för brotten i fråga utgör en risk för att barn och elever utsätts för radikaliserings eller annan otillbörlig påverkan. Som framgår ovan är det inte bara risken för att barn och elever utsätts för brott eller påverkan av personalen som ska beaktas. Även risken för att personalen inte agerar adekvat när barn utsätts för våld, övergrepp eller otillbörlig påverkan utanför skolan ska vägas in i bedömningen av vilka brott som bör ingå i registerkontrollen.

*Grovt olaga tvång, grovt olaga hot och grov utpressning*

Lagstiftaren har år 2023 skärpt minimistraffen för grovt olaga tvång och grovt olaga hot till fängelse i ett år (4 kap. 4 § andra stycket och 4 kap. 5 §

andra stycket brottsbalken), bl.a. med hänvisning till att brottstyperna ofta kan hänföras till den gängkriminella miljön (prop. 2022/23:53 s. 41 f.). Grovt olaga tvång och grovt olaga hot är brott som kan skapa stort lidande för brottsoffret, även i fall där brottet saknar koppling till gängkriminalitet. Med hänsyn till detta anser vi att en person som begått brotten grovt olaga tvång eller grovt olaga hot har visat sådan likgiltighet för andras liv, hälsa och integritet att uppgifter om dessa brott bör omfattas av registerkontrollen. De aktuella brottstyperna förekommer visserligen även i andra sammanhang än i den gängkriminella miljön men förekomsten i denna miljö gör att de är relevanta för lämplighetsprövningen.

Utpressningsbrott har utvecklats till en viktig inkomstkälla för många kriminella grupper och nätverk samt ersatt annan grov brottslighet som tidigare var vanligare, t.ex. grova rån. Enligt studier av dödligt våld i den kriminella miljön har nästan var tredje gärningsperson varit misstänkt för utpressning. Utpressningsbrottslighet är således central i fråga om brott i kriminella nätverk (prop. 2022/23:53 s. 55 f.). Med anledning av detta finns det skäl att även låta brottet grov utpressning i 9 kap. 4 § andra stycket brottsbalken omfattas av registerkontrollen.

Sammantaget är vår bedömning att det stärker barns och elevers skydd mot våld och övergrepp om dessa brott omfattas av registerkontrollen. Det innebär också en minskad risk för att barn och elever rekryteras till kriminella gäng till följd av kontakter med vuxna i framför allt skolan och fritidsverksamhet.

#### *Människohandel, människoexploatering och olaga frihetsberövande*

Straffbestämmelsen om människohandel för sexuella ändamål infördes i 4 kap. 1 a § brottsbalken 2002. Bestämmelsen har därefter utvidgats och förenklats vid flera tillfällen. I dag döms för människohandel den som genom olaga tvång, vilseledande, utnyttjande av någons utsatta belägenhet som allvarligt begränsar personens alternativ, eller annat sådant otillbörligt medel om det allvarligt begränsar personens alternativ rekryterar, transporterar, överför, inhyser eller tar emot en person i syfte att han eller hon ska exploateras för sexuella ändamål, avlägsnande av organ, krigstjänst, tvångsarbete eller annan verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte. Om offret var ett barn krävs inte att något otillbörligt medel har använts. Rekvisitet utnyttjande av någons utsatta belägenhet avser bl.a. olika situationer där gärningsmannen utnyttjar att offret befinner sig i en beroendeställning till honom eller henne (prop. 2009/10:152 s. 15 och 60).

Brottet människoexploatering infördes 2018 och finns i 4 kap. 1 b § brottsbalken. Bestämmelsen syftar till att åstadkomma ett straffrättsligt skydd mot att utsatta personer exploateras som arbetskraft eller i tiggeri. Avsikten har varit att motverka företeelser som allvarligt kränker den enskildes frihet, frid och mänskliga värdighet (prop. 2017/18:123 s. 33 f.)

Enligt vår mening kännetecknas brotten människohandel och människoexploatering av att förövaren visar särskild hänsynslöshet och utnyttjar människor i en utsatt position. Brotten har flera likheter med koppleri som redan omfattas av registerkontrollen inom skolväsendet. En person som behandlat andra människor som handelsvaror eller utsatt dem för tvångsarbete har därmed gett uttryck för en människosyn som är så

långt från skolans värdegrund att vederbörandes lämplighet att fullgöra ett uppdrag inom skolan kan ifrågasättas. Det skulle därför stärka barns och elevers skydd mot våld och övergrepp om dessa brott omfattades av registerkontrollen. Vidare skulle det minska risken för att personer som kan befaras förmedla en uppfattning helt i strid mot skolans värdegrund anställs i verksamheterna.

Vi anser också att en person som har begått brottet olaga frihetsberövande i 4 kap. 2 § första stycket brottsbalken har visat på sådan hänsynslöshet och likgiltighet inför andra människors integritet att brottet bör omfattas av registerkontrollen. När det gäller den mindre grova graden av olaga frihetsberövande i andra stycket samma bestämmelse anser vi dock att det inte finns tillräckliga skäl för att denna grad av brottet omfattas av kontrollen.

### *Grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning*

När det gäller våld och andra övergrepp i nära relationer är det en viktig aspekt att barn och ungdomar som upplever detta i sin hemmiljö ska kunna vända sig till vuxna i skolan och räkna med att deras situation tas på allvar. Det är personalens skyldighet att anmäla misstanke eller vetskap om att ett barn får illa till socialnämnden (14 kap. 1 § socialtjänstlagen). Det kan befaras att en vuxen som själv gjort sig skyldig till allvarliga brott i nära relationer inte kan axla rollen av en trygg vuxen som uppmärksammar förekomsten av våld eller andra övergrepp i barnens hem.

Bestämmelserna om grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning finns i 4 kap. 4 a § brottsbalken. Avsikten med regleringen har varit att markera allvaret i sådan brottslighet som riktar sig mot personer i nära relationer och som präglas av att den sammantaget systematiskt kränker den utsatta personen. År 2022 höjdes minimistraffet för brotten till ett års fängelse (prop. 2020/21:217).

Det är viktigt att barn och elever skyddas mot alla former av våld och övergrepp. Barn och elever ska också kunna känna sig trygga med att vända sig till en vuxen i skolmiljön om de far illa hemma. Vi anser att en person som är dömd för brotten grov fridskränkning eller grov kvinnofridskränkning har visat sådan hänsynslöshet och likgiltighet inför andra människors liv, hälsa och integritet att nämnda brott bör framgå av registerkontrollen i syfte att stärka barnet och elevers skydd mot våld och övergrepp.

### *Grovt barnfridsbrott*

Barnfridsbrott kriminaliserades 2021. Bestämmelsen om barnfridsbrott finns i 4 kap. 3 § brottsbalken. Syftet med den nya bestämmelsen var att stärka det straffrättsliga skyddet för barn som bevittnar vissa brott mellan närstående, bl.a. eftersom dessa barn enligt forskning löper ökad risk att drabbas av både psykisk och fysisk ohälsa (se prop. 2020/21:170 s. 1). Barnfridsbrottet innebär att en gärningsperson som begår vissa uppräknade brott kan dömas inte bara för det brottet utan även för att ett barn bevittnat brottet. För att gärningspersonen ska dömas för barnfridsbrott krävs att barnet är närstående eller tidigare närstående till både gärningspersonen och målsäganden i grundbrottet (det bevittnade brottet). Det finns alltså i praktiken ingen risk för att anställda inom skolväsendet

eller annan pedagogisk verksamhet ska utsätta barn eller elever för just det brottet. Ett barn på t.ex. skola eller fritidshem ska emellertid kunna känna tillit och trygghet till personal i sin omgivning och kunna vända sig till dessa för stöd om han eller hon t.ex. bevittnar våld i hemmet.

Vid bedömningen av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om den gärning som har bevittnats har varit av mycket allvarlig art eller om gärningsmannen visat särskild hänsynslöshet (4 kap. 3 § andra stycket brottsbalken). Skäl för att bedöma ett barnfridsbrott som grovt får regelmässigt anses föreligga om barnet utsätts för att bevittna att en förälder eller annan närstående blir utsatt för mycket allvarligt våld. Exempel på när gärningspersonen kan anses ha visat särskild hänsynslöshet är när den bevittnade gärningen har begåtts i syfte att straffa eller förnedra barnet (prop. 2020/21:170 s. 31). En person som är dömd för grovt barnfridsbrott har enligt vår mening visat på sådan hänsynslöshet mot det närstående barnets skyddsintresse att det kan ifrågasättas om personen kan vara det stöd och den trygghet som barn och vårdnadshavare har rätt att förvänta sig av personal på t.ex. skolan. Enligt vår mening finns det därför skäl för att grovt barnfridsbrott bör omfattas av registerkontrollen.

#### *Hedersförtryck, äktenskapstvång, barnäktenskapsbrott, vilseledande till äktenskapsresa och könsstympning*

I skolans uppdrag ingår att arbeta utifrån demokratiska värden samt att förmedla och förankra respekt för mänskliga rättigheter och jämställdhet mellan kvinnor och män. Skolan har även ett uppdrag att arbeta aktivt mot hedersrelaterat våld och förtryck som sker utanför skolans verksamhet och att uppmärksamma varningstecken på att en elev lever i en hederskontext. Hedersrelaterat våld och förtryck innebär att människor, främst flickor och kvinnor men även pojkar och män, begränsas i sina liv och utsätts för påtryckningar och våld som syftar till att upprätthålla familjens kontroll över individen. Hedersrelaterat våld och förtryck är kopplat till hedersnormer som bygger på starka patriarkala eller heteronormativa föreställningar. De patriarkala föreställningarna tar sig uttryck i kontroll som sträcker sig från begränsningar i vardagen rörande klädsel, umgänge och rörelsefrihet till begränsningar i val av utbildning, arbete och äktenskap. För de individer som försöker trotsa kontrollen kan följderna bli allvarliga. I sin mest extrema form kan hedersnormerna leda till allvarlig våldsbrottslighet (prop. 2021/22:138 s. 6 f.).

Personal på t.ex. skola eller fritidshem kan ha ett starkt inflytande på barn och elever. Barn och elever ska skyddas från att utsättas för otillbörlig eller skadlig påverkan som strider mot skolans värdegrund, särskilt sådan påverkan som innefattar extremistiska eller våldsbejakande budskap eller radikaliserings. Personal i skolan och förskolan har också ett ansvar att ge stöd och vidta adekvata åtgärder i det fall barn och elever utsätts för påtryckningar, förtryck eller våld i sin hemmiljö. Vår uppfattning är därför att brotten äktenskapstvång, barnäktenskapsbrott, vilseledande till äktenskapsresa och hedersförtryck (4 kap. 4 c, 4 d och 4 e §§ brottsbalken) bör omfattas av registerkontrollen. Detta i syfte att stärka skyddet mot att barn och elever utsätts för radikaliserings eller annan otillbörlig påverkan i strid med skolans värdegrund.

Brott mot lagen (1982:316) om förbud mot könsstympning av kvinnor tyder enligt vår mening på en kvinnosyn hos förövaren som inte är förenlig med den värdegrund som skolan vilar på. Könsstypningsbrott kan i realiteten vara lika allvarliga som synnerligen grov misshandel (SOU 2014:18 s. 210). Brott mot lagen om förbud mot könsstympning av kvinnor bör därför också omfattas av registerkontrollen.

### *Rån*

Rån av normalgraden enligt 8 kap. 5 § brottsbalken omfattas inte av dagens registerkontroll inom skolan. Däremot omfattas grovt rån enligt 8 kap. 6 § brottsbalken. Personrån anses vara ett s.k. strategiskt brott för unga lagöverträdare med kopplingar till gäng, och unga personer som begår rån tillsammans sägs inte sällan fortsätta att begå annan brottslighet i kriminella nätverk. Rånbrottets karaktär och förhållande till annan brottslighet har medfört en skärpt syn på brottet, även på normalgradsnivån. Vid rån är kränkningen av brottsoffret och den rädsla som brottet kan framkalla typiskt sett betydligt mer allvarlig än den förmögenhetsskada som brottsoffret drabbas av. Att på det sättet bli utlämnad åt en grupp av personer innebär en mycket allvarlig kränkning av brottsoffrets integritet, i synnerhet i de fall gärningen också i övrigt har förnedrande inslag (prop. 2022/23:53 s. 52.). Vår bedömning är därför att rån av normalgraden är ett brott som innebär att förövaren visar stor likgiltighet för andras liv, hälsa och integritet. Om uppgifter om rån av normalgraden omfattas av registerkontrollen stärks enligt vår mening barns och elevers skydd mot våld och övergrepp. Det innebär också en minskad risk för att barn och elever till följd av kontakter från vuxna i skolan rekryteras till kriminella gäng för att utföra rån eller andra allvarliga brott. Uppgifter om rån av normalgraden bör därför omfattas av registerkontrollen.

### *Mordbrand och allmänfarlig ödeläggelse*

Mordbrand och allmänfarlig ödeläggelse är s.k. allmänfarliga brott (13 kap. 1–3 §§ brottsbalken). Allmänfarlig ödeläggelse är förknippade med kriminella nätverk och förekommer i samband med kriminella uppgörelser genom bl.a. allvarliga sprängningar (prop. 2022/23:53 s. 59). En gärning ska framkalla fara för annan till liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av annans egendom för att omfattas av straffbestämmelsen om allmänfarlig ödeläggelse. Brottet motsvarar alltså i det avseendet mordbrand. Vi anser att en person som har dömts för brotten mordbrand och allmänfarlig ödeläggelse får anses ha visat sådan hänsynslöshet och likgiltighet inför andra människors liv, hälsa och integritet att brotten bör omfattas av registerkontrollen. Samtliga grader av brotten mordbrand och allmänfarlig ödeläggelse i 13 kap. 1–3 §§ brottsbalken bör omfattas.

### *Hets mot folkgrupp*

Inom skolan finns barn och elever med olika etniska bakgrunder, sexuella läggningar och trosbekännelser. Alla former av kränkande behandling av barn och elever i skolan är oacceptabla. Skolpersonalen har ett ansvar för att aktivt motverka sådana kränkningar. Därutöver är det av yttersta vikt att undervisningen i skolan främjar de mänskliga rättigheterna och de

demokratiska värdena som samhället vilar på. Det kan enligt vår mening förväntas att skolpersonal i en undervisningssituation ska kunna sätta gränser i förhållande till elever som t.ex. förmedlar rasistiska budskap. Det är också angeläget att skolpersonal som kommer i kontakt med elever i andra situationer än själva undervisningen inte utsätter dem för otillbörlig påverkan som kan leda till radikalisering.

En person som är dömd för hets mot folkgrupp enligt 16 kap. 8 § brottsbalken har gett uttryck för värderingar som ett demokratiskt samhälle ska motverka och ta avstånd ifrån. Personens lämplighet att arbeta inom skolan kan därför, enligt vår mening, ifrågasättas. Vi anser därför att hets mot folkgrupp av normalgraden och grovt brott bör omfattas av registerkontrollen. På så sätt kan barn och elever, i möjligaste mån, skyddas från att utsättas för kränkande behandling. Härigenom motverkar man också risken för att undervisningen står i strid med skolans värdegrund och att eleverna utsätts för påverkan av extremistisk karaktär.

Vi har övervägt om registerkontrollen bör omfatta även ringa hets mot folkgrupp. Den kontroll som sker enligt lagen (2007:171) om registerkontroll vid vissa boenden som tar emot barn, omfattar även ringa hets mot folkgrupp. Det har bl.a. motiverats med att barnen på sådana boenden (HVB) har rätt att bemötas med respekt oavsett vilket etniskt ursprung de har eller vilken tro de bekänner sig till och att bristande respekt i denna del är en kränkning som inte kan accepteras (prop. 2006/07:37 s. 18). Intresset av att säkerställa en undervisning som förmedlar en respekt för alla människors lika värde och behovet av att skolpersonal reagerar adekvat och konsekvent när elever ger uttryck för t.ex. rasistiska idéer kan, enligt vår mening, i viss mån tala för att även ringa hets mot folkgrupp inkluderas i registerkontrollen. Mot detta ska emellertid ställas att kontrollen bygger på en proportionalitetsavvägning mellan behovet av kontrollen och intrånget i den enskildes integritet (se avsnitt 7.4). Med beaktande av att ringa hets mot folkgrupp är ett brott vars straffvärde ligger på bötesnivå framstår det inte som proportionerligt att låta kontrollen omfatta ringa brott.

#### *Folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser*

Genom lagen (2014:406) om straff för vissa internationella brott infördes 2014 nya straffbestämmelser om folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser. År 2022 infördes en särskild straffbestämmelse om aggressionsbrott. Samtliga brott i lagen utgör synnerligen allvarliga brott och det är uppenbart att de står i strid med skolans värdegrund. Brotten bör därför omfattas av registerkontrollen.

#### *Brott mot vapenlagen, tillståndsplikten för explosiva varor samt lagen om smuggling*

Skjutningar och sprängningar är kännetecknande för konflikter inom den kriminella miljön och är ett stort samhällsproblem (se avsnitt 3.2). Tillgång till vapen och explosiva varor i samhället har ökat och det finns en ökad benägenhet att dessa används i kriminella miljöer (se prop. 2023/24:33 s. 19). Regeringen har av den anledningen nyligen skärpt straffen för de allvarligare formerna av vapenbrott, brott mot tillståndsplikten för explosiva varor, vapensmuggling och smuggling av explosiva varor. Enlig



vår mening har dessa brott en så pass tydlig koppling till det grova våldet och är så pass vanligt förekommande inom kriminella nätverk att det är motiverat att brotten omfattas av registerkontrollen. På så sätt kan barn och elever inom skolan bättre skyddas inte bara från att utsättas för våld eller övergrepp utan också från att rekryteras till kriminella nätverk. Vi anser därför att vapenbrott av normalgraden samt grovt och synnerligen grovt vapenbrott enligt 9 kap. 1 § första stycket och 1 a § vapenlagen (1996:67) bör omfattas av registerkontrollen. Som ringa brott bedöms överträdelser av bagatellartad karaktär, exempelvis innehav av en burk pepparspray eller innehav av ett äldre prydnadsvapen. Vi anser därför att det inte finns tillräckliga skäl att inhämta uppgifter om vapenbrott som begås av oaksamhet eller är ringa enligt 1 § andra stycket vapenlagen.

Vissa explosiva varor som handgranater, bomber och minor bedöms som vapenlika och minst lika farliga som skjutvapen. Dessutom har kriminella grupperingar tillgång till sådana varor och en benägenhet att använda dem (prop. 2023/24:33 s. 25). Av den anledningen bör även grovt och synnerligen grovt brott mot tillståndsplikten för explosiva av varor (29 a § lagen [2010:1011] om brandfarliga och explosiva varor) omfattas av registerkontrollen. Det framgår av nämnda bestämmelse att det vid bedömningen av om det aktuella brottet är grovt särskilt ska beaktas bl.a. om hanteringen eller överföringen har skett i en sådan miljö att varan typiskt sett kan befaras komma till brottslig användning. Grova varianter av brottet kan därför utgöra en indikation på att det är fråga om brott i den gängkriminella miljön.

I dag finns ett stort antal illegala skjutvapen i Sverige. Den absoluta merparten av de vapen som påträffas i kriminella miljöer bedöms ha smugglats in i landet vid något tillfälle (prop. 2023/24:33 s. 17). Grov vapensmuggling och synnerligen grov vapensmuggling enligt 6 a § tredje och fjärde styckena lagen (2000:1225) om straff för smuggling bör därför omfattas av registerkontrollen. Även grov smuggling och synnerligen grov smuggling av explosiva varor enligt 6 b § tredje och fjärde styckena samma lag bör omfattas. Att varan är avsedd att överlåtas till eller användas av kriminella grupper är en omständighet som kan medföra att brottet är att anse som grovt (se prop. 2019/20:200 s. 55 f.). Vi anser även att narkotikasmuggling av normalgraden samt grovt och synnerligen grovt narkotikasmuggling, enligt 6 § första, tredje och fjärde styckena lagen om straff för smuggling bör omfattas av kontrollen eftersom narkotikahandeln är en central del av de kriminella nätverkens aktiviteter (se avsnitt 3.2).

Vad gäller smuggling av normalgraden och grov smuggling enligt 3 och 5 §§ lagen om straff för smuggling kan vi konstatera att ett smugglingsbrott kan omfatta varor av olika slag (jfr prop. 2006/07:37 s. 18). Brotten har därmed inte någon tydlig bäring på de skyddsintressen som utgör grunden för registerkontrollen. Vi anser därför inte att smugglingsbrott bör omfattas av kontrollen.

#### *Narkotikabrott, brott mot alkohollagen m.m.*

Alla barn och elever har rätt till en hälsofrämjande skolmiljö som är fri från alkohol, narkotika, dopning och tobak. I barnkonventionen stadgas dessutom att barn ska skyddas mot narkotika (artikel 33). Barn och elever

har också rätt till undervisning där frågor som rör tobak, alkohol, narkotika och dopning integreras i olika ämnen.

Narkotikahandeln är en central del av de kriminella nätverkens aktiviteter där rekryteringen av barn och unga drivs fram genom narkotikadistribution (se avsnitt 3.2). Innehav eller bruk av narkotika i skolmiljön är enligt vår mening oacceptabelt. Det finns därför starka skäl för att narkotikabrott, grovt och synnerligen grovt narkotikabrott enligt 1 och 3 §§ narkotikastrafflagen (1968:64) bör omfattas av registerkontrollen. På så sätt kan barn och elever, i möjligaste mån, skyddas från narkotika i skolan och från att rekryteras till kriminella nätverk.

När det gäller ringa narkotikabrott enligt 2 § narkotikastrafflagen finns det enligt vår mening inte samma anledning att befara att gärningsmannen ingår i kriminella nätverk eller har annan koppling till sådana miljöer. Det är vanligt att innehav för eget bruk eller eget bruk bedöms som ringa narkotikabrott med bötespåföljd. All befattning med narkotika är naturligtvis förkastlig och ska inte bagatelliseras. Just när det gäller ringa narkotikabrott finns det emellertid enligt vår mening särskild anledning att beakta den lagförda personens möjlighet till återanpassning i samhället. Med hänsyn till intresset av sådan återanpassning och till brottets låga straffvärde finns det enligt vår mening inte tillräckliga skäl att inhämta uppgifter om ringa narkotikabrott vid registerkontrollen.

Barn och elever ska också skyddas mot dopning. Dopningsbrott och grovt dopningsbrott enligt 3 § första stycket och 3 a § lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel bör därför omfattas av registerkontrollen. Vi anser inte att det finns tillräckliga skäl att inhämta uppgifter om ringa dopningsbrott eftersom brottet har ett lågt straffvärde och böter i straffskalan.

När det gäller lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor så omfattas den av sådan registerkontroll som sker inför arbete eller annat mottagande på HVB samt inför godkännande av enskilda som huvudmän enligt skollagen. Straffskalan för vissa uppsåtliga brott är, enligt 4 § i den aktuella lagen, böter eller fängelse i högst ett år. För oaktsamma brott är straffskalan lägre och i ringa fall ska det inte dömas till ansvar. Vanligen stannar påföljden vid böter även för uppsåtliga brott. Straffvärdet för brott mot denna lag är enligt vår bedömning så lågt att det inte finns skäl att inhämta uppgifter om sådana brott vid registerkontrollen.

Vi anser att grov olovlig befattning med sprit och grov olovlig försäljning av alkohol enligt 11 kap. 4 § alkohollagen (2010:1622) bör omfattas av registerkontrollen. Av bestämmelsen framgår att det vid avgörandet av om brottet är att betrakta som grovt särskilt ska beaktas om det rör sig om en verksamhet som bedrivits yrkesmässigt eller i större omfattning eller varit inriktad mot ungdomar. Det finns därför en risk att en person som har gjort sig skyldig till nämnda brott t.ex. har sitt kundunderlag i skolan. Denna risk bör i möjligaste mån minskas genom att brottet ingår i registerkontrollen.

*Försök, förberedelse, stämpling och medverkan till brott omfattas också av registerutdraget*

De osjälvständiga brottsformerna handlar dels om gärningar som utgör steg på vägen till fullbordade brott – försök, förberedelse och stämpling –

dels om gärningar som består i medverkan till brott och underlåtenhet att avslöja eller förhindra brott. Definitionen av de osjälvständiga brottsformerna finns i 23 kap. brottsbalken medan det genom en särskild straffbestämmelse i brottsbalkens respektive kapitel eller i en specialstraffrättslig lag anges om och i så fall vilka förstadier till ett visst brott som är straffbara. Vid de kontakter vi haft med Polismyndigheten har det framkommit att de osjälvständiga brottsformerna av olika brott framgår av ett registerutdrag om den straffbestämmelse som de bygger på är angiven i domslutet vid en fällande dom. Det behövs således ingen särskild reglering för att försök, förberedelse, stämpling, medverkan och underlåtenhet att avslöja eller förhindra brott ska framgå av registerutdraget.

*Vad innebär det för lämplighetsbedömningen att registerutdraget omfattar fler brottstyper?*

Registerkontrollen är endast en del av den allmänna lämplighetsprövningen som ska göras av arbetssökande inför anställning. I denna lämplighetsbedömning utgör registerutdraget det sista ledet i anställningsförfarandet. Det kommer således inte att finnas något förbud mot att anställa en person som förekommer i registret för något av de brott vi föreslagit ovan (se avsnitt 8.2).

Det är en rimlig utgångspunkt att en arbetssökande som vet med sig att han eller hon förekommer i registret kommer att avstå från att söka arbete eller andra uppdrag inom skolan. Det kan naturligtvis ändå förekomma att en arbetssökande visar upp ett belastningsregisterutdrag där det framgår att denne är dömd för vissa brott, i synnerhet när vi nu föreslår att registerutdraget ska utökas med fler brott.

De flesta av de brott som vi föreslår ska omfattas av registerutdraget är så pass allvarliga att en arbetsgivare som regel kan förväntas anse att en person som dömts för brotten är olämplig för ett arbete eller annat uppdrag i skolan. Det gäller t.ex. grovt narkotikabrott, grovt olaga tvång och grov mordbrand. Det ska dock understrykas att det är arbetsgivaren som ytterst ansvarar för lämplighetsbedömningen och att det inte är förbjudet att anställa en person som är dömd för sådana brott. När det gäller vissa andra brott är det inte alltid lika givet att en person som dömts för brottet under alla omständigheter är olämplig att arbeta eller på annat sätt tas emot inom skolan. Arbetsgivaren kan då behöva göra en mer grundlig bedömning av omständigheterna och då särskilt beakta brottets betydelse i förhållande till arbetsuppgifterna eller uppdraget. Det kan finnas situationer där arbetsgivaren bedömer att t.ex. ett dopningsbrott tillhör ett avslutat kapitel i sökandens liv som inte ska diskvalificera vederbörande från anställning. Det är inte vår uppgift att ge någon närmare vägledning kring vilken betydelse olika brott bör få vid lämplighetsbedömningen. Det är emellertid rimligt att anta att sådana omständigheter som upprepad brottslighet, straffvärdet för de aktuella gärningarna, hur lång tid som förflutit sedan brottet begicks, om straffet har avtjänats och vilken typ av tjänst det är frågan om kan vara faktorer som är relevanta för arbetsgivaren att väga in vid bedömningen.

Den som gör registerkontrollen bör ha vetskap om att kontrollen endast är ett led i lämplighetsbedömningen och ha god kännedom om de brottstyper som registerutdraget omfattar. Det är därför viktigt att

arbetsgivaren utarbetar tydliga stödmaterial och rutiner för den som kontrollerar registerutdraget.

*Den utökade kontrollen bör även gälla för personer som är 15 år eller äldre och är folkbokförda där pedagogisk omsorg ska bedrivas*

Personer som är 15 år eller äldre och som är folkbokförda där pedagogisk omsorg ska bedrivas ska på begäran av kommunen visa upp ett utdrag ur belastningsregistret. Om ett registerutdrag inte visas upp får verksamheten inte bedrivas. Detta framgår av 25 kap. 2 a § skollagen. I förarbetena till bestämmelsen anförde regeringen att en omständighet som skiljer pedagogisk omsorg från förskolan är att verksamheten ofta bedrivs i dagbarnvårdarens bostad. Det kan inträffa att det är direkt olämpligt att verksamheten bedrivs i en bostad om beteendet hos någon som bor där utgör en risk för barnen. Det ansågs därför ytterst angeläget att minska riskerna för övergrepp mot barn samt att förhindra att barn befinner sig i en kriminell eller på annat sätt olämplig miljö (prop. 2021/22:78 s. 36 f.). Med hänsyn härtill anser vi att samma behov av skydd mot våld, övergrepp samt skadlig och otillbörlig påverkan gör sig gällande för barn som deltar i pedagogisk omsorg som för skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet. Den registerkontroll som sker enligt 25 kap. 2 a § skollagen bör därför omfatta samtliga brott som omfattas av den utökade kontrollen inför anställning.

## 8.6 Den utökade registerkontrollen ska omfatta samtliga personkategorier

<p><b>Bedömning:</b> Den utökade registerkontrollen ska omfatta samtliga personkategorier som omfattas av nuvarande reglering om registerkontroll inför anställning eller annat mottagande inom skolväsendet eller annan pedagogisk verksamhet.</p>
---

### Skälen för bedömningen

En utökad registerkontroll ska ur integritetssynpunkt inte omfatta en större krets av anställda eller uppdragstagare än vad som är nödvändigt för att uppnå syftet med kontrollen (avsnitt 7.8).

En registerkontroll inför arbete i t.ex. skolan ska göras av personer som erbjuds anställning i verksamheten. En sådan kontroll ska också göras av personer som erbjuds eller tilldelas arbete på i huvudsak samma villkor som en där anställd person, t.ex. inhyrd personal från ett bemanningsföretag eller enskilda uppdragstagare. Registerkontroll ska också göras av personer som under utbildning till en lärar- eller förskollärarexamen eller yrkesutbildning inom kommunal vuxenutbildning tilldelas plats för verksamhetsförlagd del av utbildningen (praktik). Detsamma gäller för deltagare i ett arbetsmarknadspolitiskt program som tilldelas plats för arbetspraktik eller annan programinsats inom sådan verksamhet. Detta framgår av regleringen om registerkontroll i 2 kap. 31 § skollagen (se avsnitt 8.2). Hela denna personkrets kontrolleras i dag i belastningsregistret för samtliga brott som omfattas av kontrollen. Det innebär att den

kontroll som görs av en arbetssökande som erbjuds anställning som t.ex. vaktmästare motsvarar den kontroll som görs av en person som erbjuds arbete som lärare inom den berörda verksamheten.

Eftersom vi föreslår att registerkontrollen ska utökas med fler brott måste vi också bedöma om en sådan utökad kontroll bör omfatta samtliga personkategorier enligt 2 kap. 31 § skollagen eller om den bör begränsas till vissa personkategorier. Det ingår dock inte i vårt uppdrag att se över den personkrets som i dag omfattas av regleringen om registerkontroll inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet.

Det är enligt vår mening givet att de personkategorier som kommer att ha direkt och nära kontakt med barn och elever som t.ex. rektorer, lärare, förskollärare, studie- och yrkesvägledare, skolkuratorer, elevassistenter, fritidspedagoger och liknande personal ska kontrolleras för samtliga brott i den föreslagna utökade registerkontrollen. När det gäller annan personal som t.ex. vaktmästare och måltidspersonal så kan det inte uteslutas att sådan personal också etablerar nära kontakt med eleverna. Även sådan personal kan röra sig fritt inom ett skolområde och knyta kontakter med elever t.ex. under raster. Det uppkommer också svåra gränsdragningsfrågor om olika personkategorier ska kontrolleras för olika brott. I andra författningar om belastningsregisterkontroll i verksamheter med barn görs inte heller någon skillnad avseende omfattningen på kontrollen beroende på vilken personkategori den arbetssökande tillhör (se t.ex. lag [2007:171] om registerkontroll av personal vid vissa boenden som tar emot barn). Vi anser därför att samtliga personkategorier som i dag omfattas av registerkontrollen enligt 2 kap. 31 § skollagen bör omfattas även av den utökade kontrollen.

## 8.7 Registerutdraget ska visas upp

**Bedömning:** Den nuvarande regleringen att registerutdraget ska visas upp för den som erbjuder anställningen ska även fortsättningsvis gälla.

### Skälen för bedömningen

*Det har inte framkommit något behov av att i efterhand kontrollera registerutdragets äkthet*

Enligt vår uppdragsbeskrivning ska vi analysera och ta ställning till om registerkontrollen enligt skollagen bör ske genom att utdraget, i enlighet med den nu gällande ordningen, visas upp eller om det i stället bör lämnas in till den som ska kontrollera det.

Av betydelse för bedömningen om registerutdraget fortsättningsvis bör visas upp eller om utdragen i stället bör lämnas in är bl.a. om det finns behov av att i efterhand kontrollera att en kontroll i belastningsregister verkligen har utförts och att utdraget inte varit förfalskat. När bestämmelserna om registerkontroll till skydd för barn och elever inom skolväsendet infördes den 1 juli 2001 innebar reglerna att den enskilde skulle lämna registerutdraget till den som erbjöd anställningen. Det fanns behov att i efterhand kunna kontrollera att handläggningen varit korrekt

och att utdragets innehåll inte varit förvanskat (prop. 1999/2000:123 s. 19 f.). Den 1 juli 2021 ändrades emellertid tillvägagångssättet för registerkontrollen så att den som omfattas av kontrollen i stället skulle visa upp ett registerutdrag. Skälet till ändring var bl.a. att minska risken för obefogad spridning av uppgifter från belastningsregistret och därmed minska kränkningen av den personliga integriteten. Ytterligare ett skäl var att huvudmännens administrativa börda minskar eftersom registerutdrag inte behöver diarieföras och arkiveras (prop. 2020/21:152 s. 37 f.).

Under den dialog som vi har haft med arbetsmarknadens parter har det inte framkommit något behov av att i efterhand kontrollera registerutdragets äkthet. Vi har inte heller fått några indikationer på att förfalskade registerutdrag skulle vara ett vanligt förekommande problem inom skolväsendet. Redan i dag finns det en möjlighet för arbetsgivare att kontrollera om ett digitalt registerutdrag som visas upp är äkta. Detta kan ske med hjälp av polisens kontrolltjänst för digitala registerutdrag och det förutsätter inte att registerutdraget lämnas in för att sådan kontroll ska kunna ske. När det gäller pappersutdragen så kan inte motsvande kontroll göras av arbetsgivaren när registerutdraget visas upp eftersom det är vattenstämpeln som är äkthetsintyget. Enligt uppgift från Polismyndigheten är det i dag få arbetsgivare som använder kontrolltjänsten för digitala registerutdrag. Vi vill i detta sammanhang lyfta fram att t.ex. informationsinsatser om kontrolltjänsten för digitala registerutdrag till arbetsgivarna inom skolväsendet skulle kunna bidra till att fler digitala registerutdrag kontrolleras när de visas upp.

#### *Registerutdraget ska av integritetsskäl endast visas upp*

Vi delar den bedömning som gjorts i tidigare förarbeten att det inte innebär en behandling av personuppgifter om lagöverträdelse när arbetsgivaren endast tar del av registerutdraget och antecknar att ett utdrag visas upp utan att någon uppgift om innehållet i utdraget noteras (se prop. 2020/21:152 s. 40 f. samt prop. 2017/18:218 s. 181). Om registerutdraget däremot lämnas in sker en behandling av personuppgifter om lagöverträdelse i dataskyddsförordningens mening. Det finns då en risk för obefogad spridning av uppgifterna, i synnerhet när det är fråga om ett stort antal arbetsgivare som kommer att vara skyldiga att genomföra kontrollen. Det finns också en risk för att personal inte lagrar utdragen på ett tillräckligt säkert sätt. En ordning där registerutdraget visas upp är därför betydligt mer integritetsvänlig än en ordning där registerutdraget i stället lämnas in. Det skulle också innebära en tyngre administrativ börda om arbetsgivaren måste diarieföra och arkivera samtliga registerutdrag. Arbetsmarknadens parter har i våra dialoger varit samstämmiga i uppfattningen att det inte innebär några fördelar med en ordning där registerutdragen lämnas in i stället för att visas upp. Den tunga administrativa bördan och riskerna för enskildas personliga integritet lyfts fram av parterna som argument mot en sådan ordning.

Sammantaget anser vi att en ordning där registerutdragen lämnas in innebär en alltför stor risk för enskildas integritet och en risk för att regleringen står i strid med EU:s dataskyddsförordning. Vi anser därför att registerutdragen fortsättningsvis också bör visas upp för den som erbjuder anställningen. Skolinspektionen kommer fortfarande att kunna utöva

tillsyn över att huvudmännen fullgör registerkontrollen eftersom det kommer att finnas dokumentation om att sådan kontroll har skett.

## 8.8 Tidsgränsen för hur gammalt registerutdraget får vara ska kortas

**Förslag:** Det utdrag ur belastningsregistret som ska visas upp i samband med anställning, anlitande eller annat mottagande inom skolväsendet eller annan pedagogisk verksamhet ska vara högst sex månader gammalt.

Det registerutdrag som ska visas upp av personer som är 15 år eller äldre och som är folkbokförda där pedagogisk omsorg ska bedrivas ska också vara högst sex månader gammalt.

### Skälen för förslaget

Enligt vår uppdragsbeskrivning ska vi överväga om det finns behov av en kortare tidsgräns för hur gammalt registerutdraget får vara än vad som gäller enligt nuvarande reglering om registerkontroll. Enligt dagens bestämmelser ska ett uppvisat registerutdrag vara högst ett år gammalt (2 kap. 31 § skollagen). Samma tidsgräns gäller för ett sådant registerutdrag som ska visas upp av en person som är 15 år eller äldre och är folkbokförd där pedagogisk omsorg bedrivs (25 kap. 2 a §). Denna ordning infördes ursprungligen i lagen om registerkontroll av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg, där reglerna senare överfördes till den nu gällande skollagen. Därefter har regleringen i det här avseendet inte setts över. Enligt lagen om registerkontroll av personal vid sådana hem för vård eller boende som tar emot barn ska utdraget från belastnings- och misstankeregistret vara högst sex månader gammalt. I utredningen Utökade registerkontroller vid anställning inom kommun, Ds 2024:24, föreslås en lag om registerkontroll av personal som utför vissa insatser i hemmet åt äldre personer eller personer med funktionsnedsättning. Det föreslås att den som begär att ett utdrag ur belastnings- och misstankeregistret visas upp bör kräva att utdraget inte är äldre än sex månader.

Det är viktigt att arbetsgivaren får ett underlag som inte är för gammalt för att göra den lämplighetsbedömning som ska ske av den blivande personalen. Vi anser därför att det finns skäl att korta tidsgränsen för hur gammalt registerutdraget får vara. Enligt vår bedömning är det rimligt att tidsgränsen för hur gammalt registerutdraget får vara kortas från ett år till sex månader, i likhet med annan reglering på området. Det skulle kunna hävdas att en kortare tidsgräns innebär en ökad administrativ börda för både den arbetssökande som behöver begära registerutdrag oftare och för polisen som ska administrera begäran om utdrag. Polismyndigheten har emellertid uppgett att hanteringen av registerutdrag till övervägande del är digital. Det finns därför inte några vägande skäl att sätta en längre tidsgräns än sex månader. Vi anser således att tidsgränsen för hur gammalt registerutdraget får vara ska kortas från ett år till sex månader. Denna tidsgräns ska gälla både vid registerkontroll som sker inför anställning

eller annat mottagande i skolväsendet eller annan pedagogisk verksamhet samt vid motsvarande kontroll som sker av en person som är 15 år eller äldre och är folkbokförd där pedagogisk omsorg bedrivs.

## 8.9 Undantaget från skyldigheten att visa upp registerutdrag ska tas bort – men det kommer att leda till betydande negativa konsekvenser

**Förslag:** Undantaget från skyldigheten att visa upp registerutdraget vid förnyad anställning hos samma arbetsgivare inom ett år ska upphävas.

**Bedömning:** Förslaget innebär en kraftigt ökad administrativ börda för huvudmännen. Det innebär även att möjligheten för huvudmännen att med kort varsel anställa eller anlita personal för tillfälliga anställningar kommer att försvåras avsevärt. Vi avråder därför regeringen från att gå vidare med förslaget och bedömer att en förkortad frist för tillämpning av undantaget är en mer ändamålsenlig lösning.

### Skälen för förslaget

Enligt vår uppdragsbeskrivning är det viktigt att registerkontroll görs inför varje beslut att anställa eller på annat sätt ta emot en person inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet. Det undantag från skyldigheten att visa upp ett registerutdrag som finns i dag innebär att den som inom ett år erbjuds en förnyad anställning hos samma arbetsgivare eller en förnyad möjlighet att arbeta, genomföra verksamhetsförlagd del av en utbildning eller delta i en programinsats i verksamheten anställas, får anlitas eller tas emot utan att han eller hon lämnat ett registerutdrag på nytt (2 kap. 33 § skollagen). Undantaget infördes i den dåvarande lagen (2000:873) om registerkontroll av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg. Som skäl för att göra undantag från huvudregeln angav regeringen i förarbetena att arbetsgivaren kan ha god kännedom om den arbetssökande genom att han eller hon varit tidsbegränsat anställd vid flera tillfällen och under en längre tid. Det kan också vara så att det endast har gått en kort tid sedan det första anställningstillfället (prop. 1999/2000:123 s. 20).

Det kan hävdas att barnets och elevens rätt till skydd mot våld, övergrepp samt skadlig och tillbörlig påverkan stärks om undantaget från skyldigheten att visa upp ett registerutdrag avskaffas. Samtidigt vill vi lyfta fram andra viktiga aspekter som också måste beaktas vid bedömningen. Vid den dialog som vi haft med arbetsmarknadens parter har både arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna starkt invänt mot ett borttagande av dagens undantag från registerkontroll vid förnyad anställning. Enligt parterna kommer det avsevärt att försvåra anställning eller anlitan av personal för att lösa tillfälliga vakanser eftersom registerutdraget i så fall behöver visas upp vid varje tillfälle. För att skola, förskola och andra verksamheter som omfattas av kravet på registerkontroll ska kunna bedrivas kontinuerligt även när lärare eller annan personal är frånvarande, t.ex. på grund av sjukdom, måste det finnas en möjlighet att med kort varsel rekrytera personal för korta perioder,



ibland bara enstaka timmar eller dagar. Det är vanligt att skolor träffar avtal om s.k. intermittent anställning eller anställningsavtal som saknar arbetstidsmått för tillfälliga anställningar. I dessa situationer kan vikarien kontaktas samma morgon som vederbörande ska tjänstgöra. Det är alltså vanligt att det är personer som är väl kända för arbetsgivaren som anställs eller anlitas. I många fall är det inte praktiskt möjligt att kontrollera registerutdrag vid varje tillfälle då vikarien påbörjar sitt arbete. Vi har svårt att se hur verksamheternas behov att lösa tillfälliga vakanser ska kunna tillgodoses om undantaget tas bort. Det har heller inte framkommit att det gällande undantaget inneburit att olämpliga personer anställts eller att det på annat sätt lett till problem.

Om undantaget avskaffas, kommer det leda till en tung administrativ börda för huvudmännen när de ska se till att personer som anställs eller anlitas för att lösa tillfälliga vakanser visar upp registerutdrag vid varje tillfälle. Huvudmännen måste då, när de fått kontakt med en person som kan anställas eller anlitas med kort varsel, försäkra sig om att personen har ett uppdaterat registerutdrag tillgängligt och dessutom se till att en behörig person har möjlighet att kontrollera utdraget innan vikarien börjar arbeta. Det finns en påtaglig risk för att en sådan ordning leder till inställda eller lärlösa lektioner vid ordinarie personals sjukdom eller annan frånvaro. Enligt vår bedömning är detta närmast ägnat att öka risken för otrygghet och oordning i skolan.

Det måste också beaktas att den som är undantagen från skyldigheten att visa upp ett registerutdrag har visat ett sådant utdrag vid det första anställningstillfället. På så sätt säkerställs i möjligaste mån att personer som är dömda för vissa brott inte arbetar eller tas emot i verksamheten. Situationen är densamma för den som inte omfattas av undantaget och t.ex. har en längre tillsvidareanställning hos samma huvudman. Vidare utgår vi från att arbetsgivaren har god kännedom om en person som återanställs inom ett år.

Barnets och elevens behov av skydd är av yttersta vikt men vi anser inte att ett undantag vid förnyad anställning i realiteten försämrar detta skydd. Det finns därför starka skäl mot att avskaffa undantaget. Enligt vår uppdragsbeskrivning ska vi dock lämna förslag som innebär att det inte längre ska finnas möjlighet för huvudmannen att göra undantag från skyldigheten att visa upp registerutdrag. Vi föreslår därför, i enlighet med vårt uppdrag, att undantaget från skyldigheten att visa upp registerutdrag i 2 kap. 33 § skollagen upphävs. Vår bedömning är emellertid att om förslaget genomförs kommer det att innebära en kraftigt ökad administrativ börda för huvudmännen. Det innebär även att möjligheten för huvudmännen att med kort varsel anställa eller anlita personal för tillfälliga anställningar kommer att försvåras avsevärt. Vi avråder därför regeringen från att gå vidare med förslaget.

För det fall regeringen inte går vidare med förslaget kan en möjlig och, enligt vår mening, mer ändamålsenlig lösning vara att i stället förkorta den frist som gäller för tillämpning av undantaget. Vi bedömer att det skulle vara lämpligt att undantagsregeln utformas så att tiden för när förnyad anställning erbjuds sänks från ett år till sex månader. En sådan lösning skulle bidra till att stärka barnets och elevens skydd samtidigt som hänsyn tas till behovet av att behålla undantaget. I bilaga 3 redovisar vi ett författningsförslag för en sådan alternativ lösning.

## 8.10 Misstankar om brott för vilket åtal har väckts ska ingå i registerkontrollen

**Förslag:** Den registerkontroll som ska ske inför anställning i skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet ska omfatta uppgifter ur misstankeregistret för brott där åtal har väckts.

Utdraget ur misstankeregistret ska innehålla uppgifter om samma brott som framgår av ett utdrag ur belastningsregistret inför anställning.

Utdraget ska vara högst sex månader gammalt.

Detsamma ska gälla för den registerkontroll som ska ske av personer som är 15 år eller äldre och som är folkbokförda på den adress där pedagogisk omsorg ska bedrivas.

### Skälen för förslaget

#### *Brottsmisstankar är särskilt integritetskänsliga*

Enligt vår uppdragsbeskrivning ska vi lämna förslag som innebär att arbetsgivare inom skolväsendet eller annan pedagogisk verksamhet ska få tillgång till vissa uppgifter i misstankeregistret inför att en person ska anställas, anlitas eller tas emot på annat sätt. Vidare ska vi också föreslå vilka uppgifter som arbetsgivare ska få tillgång till.

Det övergripande syftet med misstankeregistret är att underlätta tillgången till uppgifter om pågående förundersökningar och brottmål inom den brottsbekämpande verksamheten (prop. 1997/98:97 s. 90). I registret finns bl.a. uppgifter om personer som enligt förundersökningsledarens bedömning är skäligen misstänkta för brott.

Det finns vissa aspekter på brottsmisstankar som gör dessa uppgifter särskilt integritetskänsliga. Sådana uppgifter har inte prövats av domstol och kan därför senare visa sig vara otillräckliga för en fällande dom. Det var skälet till att regeringen inte lät registerkontrollen inför anställning i skolan även omfatta misstankeregistret när regleringen infördes år 2001 (prop. 1999/2000:123 s. 26 f.). Det är vidare en viktig rättssäkerhetsprincip att var och en som blivit anklagad för brott ska betraktas som oskyldig till dess hans eller hennes skuld lagligen fastställts. Principen, som kallas för oskuldspresumtionen, återfinns bl.a. i artikel 6.2 Europakonventionen och artikel 48 EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Det finns skäl att anta att en arbetsgivare som får tillgång till uppgifter i misstankeregistret i praktiken kommer att behandla en arbetssökande som förekommer i registret som att den gjort sig skyldig till brott. Vid rekryteringar kan det leda till oönskade konsekvenser både för arbetsgivaren och den arbetssökande eftersom arbetsgivaren riskerar att inte anställa den som är mest lämpad för tjänsten.

Var och en har alltså ett intresse av att uppgifter om brottsmisstankar inte sprids. De särskilda aspekterna på uppgifter om misstankar innebär att det krävs starka skäl för att göra sådana uppgifter tillgängliga för arbetsgivaren.

### *Uppgifter ur misstankeregistret lämnas ut i andra fall*

Myndigheter har rätt att få uppgifter ur misstankeregistret bl.a. i den utsträckning som regeringen för vissa slag av ärenden föreskriver det (5 § 2 lagen [1998:621] om misstankeregister). Även enskilda har i vissa fall rätt att få ut uppgifter ur misstankeregistret (8 och 8 a §§ lagen om misstankeregister). Vissa myndigheter har rätt att få ut fullständiga uppgifter (3 § förordningen [1999:1135] om misstankeregister). Enligt 4 § förordningen om misstankeregister ska en uppgift om misstanke om brott för vilket åtal har väckts lämnas ut på begäran till drygt tjugo olika myndigheter och i en lång rad av olika situationer. I sjätte punkten regleras till exempel att en uppgift om misstanke om brott för vilket åtal har väckts ska lämnas ut om det begärs av bl.a. en statlig eller kommunal myndighet som beslutar om anställning av personal inom psykiatrisk sjukvård, vård av utvecklingsstörda, vård av barn och ungdom eller tvångsvård av missbrukare, i fråga om den som myndigheten avser att anställa eller anlita som uppdragstagare. Enskildas rätt att få ut uppgifter är också enligt förordningen begränsad till brott för vilka åtal har väckts (8 och 8 a §§).

En enskild har endast möjlighet att få ett utdrag ur misstankeregistret om sig själv om det behövs enligt bestämmelser i lagen om registerkontroll av personal vid vissa boenden som tar emot barn. Registerutdraget är i det fallet begränsat till vissa uppräknade brottstyper och gäller endast uppgifter om misstankar om brott för vilket åtal har väckts. Regeringen motiverade sådan tillgång till misstankeregistret med den särskilda utsatthet som finns hos barn i HVB. Barn som bor i HVB har placerats där med stöd av socialtjänstlagen eller lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. En begränsning infördes dock på så sätt att det endast är misstankar där åtal har väckts som omfattas av de uppgifter som arbetsgivaren kan ta del av. Regeringen motiverade denna begränsning med den osäkerheten som finns beträffande övriga uppgifter (prop. 2006/07:37 s. 15).

Utredningen Utökade registerkontroller vid anställning i kommun, Ds 2024:24, har haft i uppdrag att se över möjligheterna att kontrollera anställda och personer som erbjuds anställning eller uppdrag inom kommunerna mot belastningsregistret och misstankeregistret. Utredningen föreslår bl.a. att en kontroll ska göras mot misstankeregistret inför arbete med äldre och personer med funktionsnedsättning samt inför arbete med barn. Kontrollen ska avse avseende samma brott som framgår av ett utdrag ur belastningsregistret inför anställning samt endast omfatta misstankar om brott för vilket åtal väckts.

### *Misstankar om brott för vilket åtal har väckts ska omfattas av kontrollen*

En anställning är i sig ett långtgående åtagande för en arbetsgivare. Arbetsgivare inom skolväsendet har relativt stora möjligheter att välja vem som är bäst lämpad för en viss tjänst (se avsnitt 8.3). Det är därför viktigt att arbetsgivaren kan fatta beslut om anställningar på ett relevant underlag. Som framgår ovan finns det redan reglerat flera situationer där uppgifter ur misstankeregistret lämnas ut i samband med anställning till en tjänst som inte är placerad i säkerhetsklass. Det gäller då misstankar om brott för vilket åtal väckts.

Enligt barnkonventionen har barnet rätt till skydd mot övergrepp och utnyttjande av varje slag. Konventionsstaterna ska skydda barnet mot alla former av sexuellt utnyttjande och sexuella övergrepp (artikel 34). Staterna ska vidta alla lämpliga lagstiftningsåtgärder, administrativa åtgärder och andra åtgärder för att genomföra barns rättigheter enligt konventionen (artikel 4). Enligt vår mening utgör skyddet för barn och elever i skolan ett så pass tungt vägande intresse att uppgifter om misstankar bör inhämtas inför anställning eller annat mottagande inom skolan. Vår bedömning är att barns och elevers skydd mot våld, övergrepp samt skadlig och otillbörlig påverkan stärks om misstankar för vissa brott blir en del av underlaget inför anställning.

Det ska här noteras att misstankeregistret även innehåller uppgifter om misstankar som inte är delgivna den enskilde. Polismyndigheten har i våra dialoger uppgett att det skulle innebära betydande risker för den brottsbekämpande verksamheten om arbetsgivare inom skolan fick tillgång till uppgifter i misstankeregistret där åtal ännu inte har väckts. Detta eftersom det då råder förundersökningssekretess. På ett ännu tidigare stadium, innan brottsmisstanken har delgetts, vet den misstänkte som regel inte ens om att han eller hon förekommer i registret. Det skulle alltså kunna skada pågående brottsutredningar om uppgifter om förundersökningar som omfattas av sekretess lämnas ut till arbetsgivare i skolan. När åklagaren väl har väckt åtal föreligger inte längre förundersökningssekretess. Det bör alltså endast komma i fråga att registerkontrollen inför anställning eller annat mottagande inom skolan avser misstankar om brott för vilket åtal har väckts, på samma sätt som gäller inför arbete på HVB.

Den registerkontroll som kommunen gör av personer som är 15 år eller äldre och som är folkbokförda där pedagogisk omsorg ska bedrivas bör också omfatta en kontroll i misstankeregistret avseende brott för vilket åtal har väckts.

Förslaget leder till ändringar i bl.a. 2 kap. 31 § och 25 kap. 2 a § skollagen där det ska framgå att en registerkontroll även ska ske mot misstankeregistret. Det föreslås även att en hänvisning till skollagen tas in i 8 a § lagen om misstankeregister.

Vidare föreslår vi en ny paragraf i förordningen om misstankeregister som anger att uppgifter om misstanke om brott för vilket åtal har väckts ska lämnas ut om det begärs av en enskild som behöver ett registerutdrag om sig själv enligt skollagen. I bestämmelsen specificeras det vilka brott som misstankarna får avse.

#### *Samma brottskatalog som vid kontroll i belastningsregistret och övriga krav på utdraget*

Frågan är om misstankeregisterkontrollen bör omfatta samma brott som vi föreslår ska ingå i den utökade belastningsregisterkontrollen inför anställning (se avsnitt 8.5). Vår bedömning är att det är relevant för arbetsgivaren att få tillgång till misstankar om samma brott som ingår i belastningsregisterkontrollen. Vi anser därför att de brott som ingår i den brottskatalog som gäller belastningsregistret också ska gälla misstankeregistret.

Vi föreslår ovan (se avsnitt 8.8) att det utdrag ur belastningsregistret som ska visas upp i samband med anställning eller annat mottagande ska vara

högst sex månader gammalt. Detsamma ska gälla utdraget från misstankeregistret. Utdraget ur misstankeregistret ska visas upp för den erbjuder anställningen. Kontrollen får inte dokumenteras på något annat sätt än genom en anteckning om att utdraget har visats upp.

## 8.11 Det finns inte behov av några nya bestämmelser om sekretess och tystnadsplikt

**Bedömning:** Det behöver inte införas några nya bestämmelser om sekretess och tystnadsplikt för uppgifter i utdraget från belastningsregistret.

### Skälen för bedömningen

Det finns i dag inte någon reglering om sekretess eller tystnadsplikt avseende registerutdrag som visas upp med stöd av skollagen (se prop. 1999/2000:123 s. 30). Eftersom vi ovan bedömer att registerutdraget även fortsättningsvis ska visas upp finns inte skäl att införa några ändringar i befintlig sekretessreglering med anledning av våra förslag. Uppgifterna är tillräckligt skyddade genom att registerutdraget endast visas upp och inga anteckningar får göras om registerutdragets innehåll.

## 8.12 Förslagen innebär ett proportionerligt intrång i den personliga integriteten

**Bedömning:** Intresset av skydda barn och elever väger tyngre än intresset av skydd för den personliga integriteten vid kontroll inför anställning.

### Skälen för bedömningen

En uppgift om att en viss person dömts eller är misstänkt för brott utgör en uppgift om lagöverträdelser som är särskilt skyddsvärd enligt gällande dataskyddsreglering. En utökad registerkontroll utgör ett intrång i den personliga integriteten och en sådan kontroll kan endast ske om syftet med kontrollen väger tyngre än skyddet för den personliga integriteten. En bedömning måste alltså göras om förslagen är förenliga med kraven på nödvändighet och proportionalitet i regeringsformen, Europa-konventionen och EU:s dataskyddförordning (se avsnitt 7.5).

Det är av yttersta vikt att barn och elever som vistas inom skolan och annan pedagogisk verksamhet skyddas mot våld, övergrepp samt skadlig och otillbörlig påverkan. Att barn ska skyddas mot alla former av övergrepp och utnyttjande är också en bärande tanke i barnkonventionen. Även om en belastnings- och misstankeregisterkontroll inte utgör något absolut skydd mot att olämpliga personer anställs inom skolan utgör den ett viktigt komplement till andra moment i ett noggrant anställningsförfarande. En arbetssökande är i många fall en för arbetsgivaren okänd person. Trots väl genomförda intervjuer, genomgång av meritförteckning

och andra åtgärder kan det vara svårt för en arbetsgivare att bedöma förklaringar som lämnas kring vad en arbetssökande gjort under en viss tidsperiod eller om personen svarar sanningsenligt på frågor kring om han eller hon är dömd för vissa brott. Den som ska komma på praktik kanske arbetsgivaren inte ens träffar före praktiken. En kontroll minskar därför risken för att personer som har dömts eller är åtalade för vissa brott anställs eller ta emot i verksamheten utan att arbetsgivaren har kännedom om detta. Det finns därför enligt vår mening inget mindre ingripande alternativ till kontroller i belastnings- och misstankeregistret inför en anställning.

Det bör också beaktas att det inte med nödvändighet är så att eventuell förekomst i belastnings- och misstankeregistret diskvalificerar en person från anställning. Registerkontrollen utgör bara en del av bedömningsunderlaget och det råder inget förbud mot att anställa en person som har gjort sig skyldig till brott. Precis som enligt nu gällande ordning är det endast den arbetssökande som erbjuder anställningen eller uppdraget som kommer att bli föremål för kontrollen. Det är vidare den enskilde själv som kommer att begära ett registerutdrag och visa upp det. Den enskilde kan alltså välja att avstå från att visa upp registerutdraget om han eller hon inte vill fortsätta anställningsprocessen.

Förslaget om att fler brott ska omfattas av registerkontrollen innebär inte heller att fler uppgifter kommer att antecknas hos arbetsgivaren eftersom vi har bedömt att utdraget fortsättningsvis ska visas upp. Vi bedömer också att de brott som läggs till kontrollen är nödvändiga och relevanta för syftet med kontrollen. De integritetsrisker som följer av förslaget är därmed begränsade och inte mer omfattande än vad som är nödvändigt för att nå syftet.

Personer som är 15 år eller äldre och som är folkbokförda där pedagogisk omsorg ska bedrivas berörs också av förslaget eftersom de på begäran av kommunen ska visa upp ett motsvarande utdrag ur belastnings- och misstankeregistret. Den som är under 18 år räknas som barn i svensk rätt. Att personer över 15 år kan bli föremål för den kontroll i belastnings- och misstankeregistret som sker när personen är folkbokförd där pedagogisk omsorg ska bedrivas innebär alltså att även barn kan kontrolleras. Barn är enligt EU:s dataskyddsförordning en särskilt skyddsvärd grupp (skäl 38) och har inte samma möjlighet som vuxna att flytta från bostaden för att undgå kontroll. Integritetsintrånget är därför som utgångspunkt större när det gäller behandling av särskilt skyddsvärda uppgifter om barn. Mot detta ska vägas att det finns ett starkt intresse av att skydda barn i den pedagogiska omsorgen från våld, övergrepp samt skadlig och otillbörlig påverkan även från minderåriga ungdomar. Detta intresse väger enligt vår mening så pass tungt att det får anses proportionerligt att den registerkontroll som sker av personer som är 15 år eller äldre och som är folkbokförda där pedagogisk omsorg ska bedrivas utökas (se även prop. 2021/22:78 s. 37).

Sammantaget finner vi att de skäl som vi har anfört för att registerkontrollen ska utökas väger tyngre än den inskränkning av den personliga integriteten som en sådan kontroll innebär. Förslagen bedöms därmed utgöra en proportionerlig inskränkning i integritetsskyddet.

## 8.13 Förslagen är i övrigt förenliga med EU:s dataskyddsförordning

**Bedömning:** Den utökade registerkontrollen är i övrigt förenlig med dataskyddsregleringen.

### Skälen för bedömningen

För att den utökade personuppgiftsbehandling som förslaget innebär ska vara tillåten måste den också vara förenlig med övriga delar i det dataskyddsrättsliga regelverket, främst EU:s dataskyddsförordning och lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen), (se avsnitt 4.7).

Varje personuppgiftsbehandling måste stödja sig på en rättslig grund enligt artikel 6 dataskyddsförordningen. Polismyndigheten kommer att behandla fler personuppgifter om lagöverträdelse när en enskild begär ett registerutdrag enligt skollagen. Den personuppgiftsbehandling som Polismyndigheten då utför är nödvändig för att myndigheten ska kunna fullgöra en rättslig förpliktelse som följer av författning, dvs. 22 § tredje stycket förordningen (1999:1134) om belastningsregister. Den rättsliga grunden för personuppgiftsbehandlingen är därför rättslig förpliktelse enligt 6. 1 c i dataskyddsförordningen.

Därutöver gäller särskilda krav i artikel 10 i dataskyddsförordningen för att uppgifter om lagöverträdelse ska få behandlas. Behandling av personuppgifter som rör bl.a. fällande domar i brottmål får som utgångspunkt endast utföras under kontroll av myndighet, vilket lagstiftaren har förtydligat i 3 kap. 8 § dataskyddslagen. Polismyndigheten får alltså med stöd av denna bestämmelse behandla personuppgifter om lagöverträdelse när registerutdrag begärs ut av den enskilde.

Vi delar den bedömning som gjorts i tidigare förarbeten att det inte innebär en behandling av personuppgifter om lagöverträdelse när arbetsgivaren endast tar del av registerutdraget och antecknar att ett utdrag visas upp utan att någon uppgift om innehållet i utdraget noteras (se prop. 2020/21:152 s. 40 f. samt prop. 2017/18:218 s. 181). Vi vill dock i sammanhanget lyfta fram EU-domstolens dom från den 7 mars 2024 i målet Endemol Shine Finland Oy, C-740/22, EU:C:2024:216. I målet konstaterade EU-domstolen att ett muntligt utlämnande av uppgifter om lagöverträdelse från ett register utgör en sådan behandling av personuppgifter som omfattas av EU:s dataskyddsförordning. Med anledning av domen skulle det kunna ifrågasättas om det inte innebär en behandling av personuppgifter om lagöverträdelse när den som gör registerkontrollen endast antecknar att ett registerutdrag visas upp utan att något om innehållet i utdraget noteras. I det aktuella målet var det dock fråga om ett muntligt utlämnande av uppgifter från ett register som den personuppgiftsansvarige själv hade tillgång till vilket inte är fallet när en arbetsgivare tar del av ett uppvisat utdrag från belastningsregistret. Vi ser därför ingen anledning att göra någon annan bedömning än den som gjorts i tidigare förarbeten. Det innebär alltså inte en behandling av personuppgifter om lagöverträdelse när arbetsgivaren endast tar del av

registerutdraget och antecknar att ett registerutdrag visas upp utan att något om innehållet i utdraget noteras.

En anteckning om att registerutdrag har visats upp kommer att avse en viss fysisk person, vilket innebär att det är fråga om en personuppgift. Om en sådan anteckning förs elektroniskt eller är avsedd att ingå i ett register krävs att denna personuppgiftsbehandling har stöd i det dataskydds-rättsliga regelverket för att vara tillåten.

När arbetsgivaren tar del av ett uppvisat registerutdrag och antecknar att utdraget har visats upp behandlas personuppgifter med stöd av den rättsliga grunden rättslig förpliktelse enligt 6.1 c eftersom en skyldighet enligt 2 kap. 31 § skollagen fullgörs.

Varje personuppgiftsbehandling omfattas också av de grundläggande principerna i artikel 5. Av principen om uppgiftsminimering (artikel 5.1 c) framgår att uppgifterna ska vara adekvata, relevanta och inte alltför omfattande i förhållande till ändamålet. Vi har övervägt vilka brott som är nödvändiga och relevanta för den lämplighetsprövning som ska göras av arbetssökande inför anställning och som därför bör omfattas av den utökade registerkontrollen. Arbetsgivarna får inte göra några anteckningar om innehållet i registerutdraget, vilket innebär att de inte kommer att behandla fler uppgifter när den utökade registerkontrollen görs. Vår bedömning är därför att de uppgifter om brott som vi föreslår att registerutdraget ska omfattas av är förenligt med principen om uppgiftsminimering i artikel 5.1 c. Förslagen är även förenliga med övriga krav i dataskyddsförordningen.

## 9 Registerkontroll inom den kommunala vuxenutbildningen

### 9.1 Inledning

I dag omfattas inte den kommunala vuxenutbildningen (komvux) av kravet på registerkontroll i 2 kap. 31 § skollagen (2010:800). Enligt vårt uppdrag ska vi lämna förslag som innebär att all verksamhet som ingår i skolväsendet ska omfattas av sådan kontroll, dvs. även komvux. Vi inleder detta kapitel med en översiktlig redogörelse för vissa regler som gäller för komvux (avsnitt 9.2). Därefter lämnar vi våra överväganden och förslag i denna del av uppdraget (9.3–9.5). I slutet av kapitlet redogör vi för våra bedömningar gällande dataskydd (avsnitt 9.6).

### 9.2 Om den kommunala vuxenutbildningen

#### *Utbildningar inom komvux*

Komvux ska tillhandahållas på grundläggande och gymnasial nivå och som anpassad utbildning på grundläggande och gymnasial nivå (20 kap. 3 § skollagen). Anpassad utbildning på grundläggande och gymnasial nivå



riktar sig till personer med intellektuell funktionsnedsättning eller förvärvat hjärnskada (20 kap. 11 a och 20 a §§ och 29 kap. 8 §). Komvux ska även tillhandahållas som svenska för invandrare. Utbildningen syftar till att ge vuxna invandrare grundläggande kunskaper i svenska språket. Utbildningen syftar också till att ge vuxna invandrare som saknar grundläggande läs- och skrivfärdigheter möjlighet att förvärva sådana färdigheter (20 kap. 3 § och 4 § femte stycket). Komvux ska även tillhandahållas som en sammanhållen utbildning för sådana nyanlända som tar del av insatser som avses i lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare och som på grund av kort utbildning inte bedöms kunna matchas mot arbete under tiden för insatserna (20 kap. 3 a §). Med nyanländ avses den som tidigare har varit bosatt utomlands och påbörjat sin utbildning i Sverige efter ordinarie skolstart (3 kap. 12 a §).

### *Huvudmän inom komvux*

Det är kommunerna och i viss utsträckning regionerna som är huvudmän för komvux (2 kap. 2 och 3 §§). Enskilda kan alltså inte godkännas som huvudmän för komvux. Däremot får alla uppgifter inom den kommunala vuxenutbildningen överlämnas på entreprenad till en enskild fysisk eller juridisk person (23 kap. 8 §). Huvudmannen behåller huvudmannaskapet för uppgifter som utförs på entreprenad (23 kap. 2 § första stycket). Det innebär att det fortfarande är huvudmannen, dvs. den som överlämnar eller beställer entreprenaden, som ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen och andra författningar (prop. 2019/20:127 s. 147). De som arbetar inom komvux på entreprenad har den enskilde utbildningsanordnaren som arbetsgivare och inte den kommunala huvudmannen (se SOU 2022:53, volym 1, s. 504).

### *Grundläggande bestämmelser om hur utbildningen ska bedrivas*

Skollagens bestämmelser om skolans värdegrund och demokratiuppdrag omfattar hela skolväsendet och alltså även komvux. Det innebär bl.a. att utbildningen ska utformas i överensstämmelse med de grundläggande värderingarna och de mänskliga rättigheterna och att de som verkar inom utbildningen ska främja de mänskliga rättigheterna och aktivt motverka alla former av kränkande behandling (se avsnitt 6.4). Närmare bestämmelser om värdegrunden finns i läroplanen för vuxenutbildningen (förordningen [SKOLFS 2012:101] om läroplanen för vuxenutbildningen). Komvux omfattas även av bestämmelserna om elevernas rätt till trygghet och studiero i 5 kap. 3 § skollagen. Bestämmelserna om disciplinära och andra särskilda åtgärder gäller däremot inte fullt ut för komvux, vilket bl.a. motiveras av att utbildningen har en annan omfattning och utformning än inom övriga skolväsendet (se prop. 2009/10:165 s. 326).

Det är elevens behov och förutsättningar som ska vara utgångspunkt för en enskilds elevs utbildning i komvux (20 kap. 2 §). Utbildningen ska därmed präglas av individanpassning och flexibilitet. Kravet på flexibilitet kan handla om platsen för utbildningens genomförande, tid, studietakt, studieform och sätt att lära (förordningen om läroplanen för vuxenutbildningen). För att möta elevens behov ska utbildningen även anpassas så att den kan kombineras med andra studier och bedrivas kontinuerligt

under hela året (1 kap. 3 § och 2 kap. 25 § förordningen [2011:1108] om vuxenutbildningen).

### 9.3 Registerkontroll ska ske även inom den kommunala vuxenutbildningen

**Förslag:** Bestämmelserna om registerkontroll i skollagen ska gälla även inom den kommunala vuxenutbildningen.

#### Skälen för förslaget

Som framgår ovan omfattas komvux av samma grundläggande mål och principer som övriga skolväsendet. Eleverna på komvux har således samma rätt till en trygg skolmiljö som yngre elever i skolan. Även vuxna elever ska kunna utgå från att de bemöts på ett respektfullt sätt av skolans personal och att de under utbildningen inte riskerar att utsättas för övergrepp eller olika former av påverkan som strider mot skolans värdegrund och demokratiuppdrag.

Dagens belastningsregisterkontroll till skydd för barn i skolan motiveras bl.a. av att barn har mindre möjlighet att försvara sig mot övergrepp och är beroende av vuxna i sin omgivning (prop. 1999/2000:123 s. 23). Även gymnasieskolan omfattas av kravet på en sådan kontroll, trots att elever där generellt sett har större möjlighet att freda sig än elever i grundskolan. Skälet för detta är att eleverna på gymnasieskolan alltjämt står i viss beroendeställning gentemot såväl lärare som flera andra personal-kategorier, vilket kan missbrukas av olämplig personal (prop. 2020/21:152 s. 43).

Vuxna elever har som grupp betraktat bättre möjligheter än barn att freda sig mot olika former av övergrepp och otillbörlig påverkan. Vuxna har även i övrigt bättre förmåga att ta tillvara sina rättigheter och agera mot missförhållanden. Generellt sett kan vuxna elevers skyddsbehov därmed, enligt vår bedömning, inte anses ha någon större styrka. Någon belastningsregisterkontroll för att skydda vuxna studerande inom andra utbildningsformer som t.ex. högskoleutbildningar förekommer inte heller enligt gällande rätt.

I vilken utsträckning en vuxen själv kan ta tillvara sina intressen kan dock variera beroende på personliga omständigheter såsom ålder, mognad, funktionsvariationer, språkkunskaper och social förankring. Elevgruppen på komvux är mycket heterogen och omfattar elever med olika förutsättningar, behov och mål med studierna. Komvux tar i dag emot allt fler elever med psykisk ohälsa, läs- och skrivsvårigheter eller andra inlärnings-svårigheter samt tidigare skolmisslyckanden, vilket har lett till ökade stödbehov (se SOU 2024:16 s. 359). Utbildningen omfattar även unga vuxna som relativt nyligen uppnått myndighetsålder och som därför kan antas ha en mer begränsad livserfarenhet samtidigt som föräldrarna inte längre har samma stödjande roll i deras utbildning som tidigare.

Som framgår ovan riktar sig vissa utbildningar inom komvux även till särskilda elevgrupper. Det gäller dels anpassade utbildningar på grundläggande och gymnasial nivå, som vänder sig till personer med

intellektuell funktionsnedsättning eller förvärvat hjärnskada, dels svenska för invandrare och sammanhållen utbildning för vissa nyanlända invandrare (20 kap. 3 och 3 a §§). Inte heller eleverna på dessa utbildningar utgör någon homogen grupp. Det kan dock antas att eleverna på de anpassade utbildningarna ofta intar en svagare ställning i förhållande till lärare och annan personal än vad som är fallet med vuxna studerande i allmänhet på grund av de särskilda behov dessa elever kan ha. Elever som är nyanlända i Sverige kan ha begränsade kunskaper om det svenska samhället, vilket kan påverka deras möjligheter att tillvarata sin rätt och att förhålla sig till olika former av otillbörlig påverkan eller annat olämpligt beteende. Det kan alltså finnas såväl enskilda elever som grupper av elever inom komvux för vilka vikten av en trygg och säker skolmiljö gör sig särskilt gällande.

Enligt vår mening finns det goda skäl för att låta skyddsbehovet för de mest utsatta grupperna av elever i viss mån få vara styrande vid bedömningen av i vilken utsträckning anställda inom komvux bör bli föremål för belastningsregisterkontroll. Detta kan tala för att den registerkontroll som gäller för det övriga skolväsendet även ska omfatta komvux, trots att flertalet elever knappast kan antas ha större skyddsbehov än andra vuxna studerande. Utgångspunkten för vårt uppdrag är också att all verksamhet som ingår i skolväsendet ska omfattas av kravet på belastningsregisterkontroll. Vi föreslår därför att den nuvarande regleringen om belastningsregisterkontroll i 2 kap. 31 § skollagen ska omfatta även komvux.

I avsnitt 8.10 lämnar vi förslag om att registerkontrollen inför anställning eller annat mottagande i övriga skolväsendet även ska omfatta en kontroll i misstankeregistret. Vi finner inte anledning att göra någon annan bedömning avseende personer som ska arbeta inom komvux. Registerkontrollen inför arbete i den aktuella verksamheten ska därför också omfatta en kontroll i misstankeregistret.

## 9.4 Registerkontrollen bör omfatta samtliga utbildningar och personkategorier

**Bedömning:** Den utökade registerkontrollen ska omfatta samtliga utbildningar inom komvux och samtliga personkategorier som omfattas av nuvarande reglering om registerkontroll inför anställning eller annat mottagande inom skolväsendet eller annan pedagogisk verksamhet.

### Skälen för bedömningen

Vuxna elevers skyddsbehov kan, som vi nämner ovan, göra sig särskilt gällande på vissa utbildningar inom komvux och då framför allt på de anpassade utbildningarna på grundläggande och gymnasial nivå. Det skulle därför kunna övervägas om en registerkontroll endast bör avse dessa utbildningar. Vi bedömer dock att detta alternativ inte är förenligt med vårt uppdrag som är att lämna förslag om att en registerkontroll ska omfatta all verksamhet inom skolväsendet. Det kan även finnas praktiska skäl mot detta i fall där de anpassade utbildningarna anordnas tillsammans med

annan utbildning inom komvux. Vårt fortsatta förslag utgår därför från att en registerkontroll ska omfatta komvux i dess helhet och följaktligen alla utbildningar som ges inom denna skolform.

Frågan är då vilka kategorier som ska anställas eller på annat sätt tas emot inom komvux som ska omfattas av en sådan registerkontroll.

Vi har för övriga skolväsendet bedömt att en utökad registerkontroll ska omfatta hela den personkrets som avses i 2 kap. 31 § skollagen. Skälen för detta är dels att samtliga personkategorier kan komma i kontakt med eleverna, dels att det skulle skapa svåra gränsdragningsproblem att göra skillnad mellan olika personkategorier (se ovan avsnitt 8.6).

Vi menar att dessa skäl även gör sig gällande när det gäller frågan om att införa en registerkontroll inom komvux. Det kan visserligen antas att vuxna elever i regel tillbringar mindre tid i skolans lokaler utanför lektionstid och att de därför framför allt har kontakt med den undervisande personalen. Detta kan dock variera beroende på omständigheter som skolans storlek, utbildningens utformning och elevernas behov av stöd. Det saknas därför anledning att göra åtskillnad mellan olika personkategorier vid en registerkontroll. En sådan åtskillnad kan även tänkas medföra praktiska svårigheter med tanke på de olika sätt som verksamheten kan organiseras. En registerkontroll inom komvux bör därför avse samtliga personkategorier som omfattas av dagens kontroll avseende andra skolformer.

## 9.5 Registerkontrollen bör begränsas till vissa allvarliga brott

**Förslag:** Registerkontrollen ska avse uppgifter om brotten

- mord, dråp, grov misshandel, synnerligen grov misshandel, människorov, våldtäkt, grov våldtäkt, sexuellt övergrepp, grovt sexuellt övergrepp och grovt rån enligt brottsbalken,
- brott mot lagen (2014:406) om straff för vissa internationella brott, och
- brott mot terroristbrottlagen (2022:666) eller motsvarande äldre lag.

### Skälen för förslaget

Vid fastställande av vilka brott som ska ingå i en registerkontroll inom komvux är utgångspunkten att kontrollen inte får vara mer långtgående än vad som krävs för att uppnå syftet med denna. Det följer av kraven på proportionalitet och nödvändighet i regeringsformen, Europakonventionen och EU:s dataskyddsförordning (se avsnitt 7.5).

Vår bedömning är att det ligger närmast till hands att grunda en registerkontroll inom komvux på att även vissa vuxna elever har ett behov av att skyddas mot våld och övergrepp samt skadlig och otillbörlig påverkan. Vi lägger därför dessa skyddsintressen till grund för vår bedömning av vilka brott som bör omfattas av en registerkontroll inom komvux.

När det gäller behovet av skydd mot våld och övergrepp bedömer vi att registerkontrollen inom komvux bör begränsas till vissa uppsåtliga och särskilt allvarliga vålds- och sexualbrott. Till skillnad från dagens register-

kontroll inom övriga skolväsendet bör en kontroll inom komvux dock inte omfatta gärningar som är kriminaliserade bara för att de riktar sig mot barn. Utan att förringa dessa brott är det av proportionalitetsskäl inte motiverat att låta dessa ingå i en kontroll avsedd att skydda vuxna. Brotten korresponderar heller inte med det skyddsintresse som kan identifieras beträffande vuxna elever. Det innebär att en registerkontroll inom komvux inte bör omfatta samtliga sexualbrott enligt 6 kap. brottsbalken och inte heller barnpornografibrott enligt 16 kap. 10 a §. Även andra sexualbrott som t.ex. köp av sexuell tjänst (6 kap. 11 §) och koppleri (6 kap. 12 §) bör utgå eftersom dessa brott saknar en tillräcklig koppling till de skyddsbehov som kan aktualiseras inom komvux.

Vi föreslår utifrån detta att en registerkontroll inom komvux bör begränsas till att omfatta uppgifter om brotten mord, dråp, grov och synnerligen grov misshandel (3 kap. 1, 2 och 6 §§ brottsbalken), människorov (4 kap. 1 §), våldtäkt, grov våldtäkt, sexuellt övergrepp, grovt sexuellt övergrepp (6 kap. 1 och 2 §§) samt grovt rån (8 kap. 6 §).

När det gäller skyddet mot otillbörlig och skadlig påverkan bör hänsyn tas till det ökade hot som olika former av våldsbejakande extremism har kommit att utgöra (se avsnitt 3.2). Vi anser att även vuxna elever har rätt till en skolmiljö som är skyddad från sådana grupperingar. Det kan t.ex. handla om att eleverna ska skyddas från att rekryteras till terroristorganisationer. Vi föreslår därför att uppgifter om brott mot terroristbrottslagen (2022:666) eller motsvarande äldre lag samt lagen (2014:406) om straff för vissa internationella brott ska ingå i registerkontrollen inom komvux. Dessa brott inbegriper också olika former av synnerligen allvarliga våldshandlingar, vilket ytterligare stärker skälen för att låta dessa brott ingå i en kontroll.

## 9.6 Förslaget innebär ett proportionerligt intrång i den personliga integriteten

**Bedömning:** Intresset av skydda elever inom den aktuella verksamheten väger tyngre än intresset av skydd för den personliga integriteten.

### Skälen för bedömningen

De förslag vi lämnar måste vara förenliga med kraven på nödvändighet och proportionalitet i regeringsformen Europakonventionen och EU:s dataskyddsförordning (avsnitt 7.5).

Vårt förslag om att komvux också ska omfattas av kravet på registerkontroll innebär att fler skolhuvudmän kommer att kräva att arbetssökande visar upp ett utdrag ut belastnings- och misstankeregistret inför anställning. Risken är därmed högre för att särskilt skyddsvärda personuppgifter i form av uppgifter om lagöverträdelser får en större spridning. Avgörande för frågan om registerkontrollen även bör omfatta komvux är om syftet med kontrollen väger tyngre än skyddet för den personliga integriteten.

Vi bedömer ovan att för att en registerkontroll inom komvux ska kunna ske, bör denna grunda sig i elevernas behov av skydd mot våld, övergrepp

samt skadlig och tillbörlig påverkan. För att integritetsintrånget ska bli så litet som möjligt har vi föreslagit att registerkontrollen ska begränsas till vissa särskilt allvarliga brott. I avsnitt 8.7 bedömer vi att registerutdraget fortsättningsvis ska visas upp för arbetsgivaren, vilket innebär att uppgifter om registrets innehåll inte kommer att antecknas av den som gör kontrollen. De integritetsrisker som följer av förslaget är därmed begränsade och inte mer omfattande än vad som är nödvändigt för att uppnå syftet med kontrollen. Sammantaget anser vi därmed att förslaget utgör en proportionerlig inskränkning i integritetsskyddet.

## 10 Registerkontroll under pågående anställning

### 10.1 Inledning

Det finns i dag ingen lagstadgad möjlighet för arbetsgivare inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet att kontrollera uppgifter i belastningsregistret under pågående anställning. I vårt uppdrag ingår att vi ska analysera för- och nackdelar med och lämna förslag som innebär att arbetsgivare inom nämnda verksamhet ska kunna ålägga anställda personer att med viss regelbundenhet visa upp ett utdrag ur belastningsregistret. Vi ska även analysera och ta ställning till om sådan registerkontroll bör ske genom att utdraget visas upp eller lämnas till den som ska kontrollera det. Vi ska också analysera om det finns behov för arbetsgivare att under pågående anställning få ta del av vissa uppgifter i misstankeregistret och i så fall föreslå vilka uppgifter som de ska få del av. Enligt vår uppdragsbeskrivning ska analysen bl.a. omfatta arbetsrättsliga aspekter där vi ska beakta förutsättningarna för omplacering, avstängning och uppsägning av anställda. Det ingår dock inte i vårt uppdrag att föreslå några förändringar i den arbetsrättsliga lagstiftningen om anställningskydd.

Vår uppdragsbeskrivning framhåller vikten av att staten vidtar alla lämpliga åtgärder för att skydda barn mot att fara illa. Barn ska skyddas såväl mot att utsättas för våld och övergrepp, som mot rekrytering till utförande av brott och mot att vuxna aktivt verkar för att radikaliserar dem. En lämplig skyddsåtgärd skulle enligt uppdragsbeskrivningen kunna vara regelbundna kontroller, exempelvis årliga, av utdrag från belastningsregistret under pågående anställning. I den andra vågskålen ska dock beaktas att en kontroll i belastningsregistret utgör ett intrång i den personliga integriteten. En sådan kontroll kan endast ske om syftet med kontrollen väger tyngre än skyddet för den personliga integriteten. En bedömning måste alltså göras om förslagen är förenliga med kraven på nödvändighet och proportionalitet i regeringsformen, Europakonventionen och EU:s dataskyddsförordning (se avsnitt 7.5). I en sådan analys behöver vi göra en utförlig behovsanalys med beaktande av vilka effekter

en registerkontroll under pågående anställning kan ge och vilka alternativa lösningar som kan finnas.

I detta kapitel redovisar vi först den arbetsrättsliga reglering och praxis som är av betydelse för vårt uppdrag (avsnitt 10.2). Därefter redogör vi för utgångspunkterna för våra förslag (avsnitt 10.3). I de efterföljande avsnitten redogör vi för våra överväganden avseende möjligheten att genomföra belastningsregisterkontroll under pågående anställning inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet (avsnitt 10.4–10.6). I avsnitt 10.7 redogör vi för våra överväganden avseende möjligheten att genomföra en kontroll i misstankeregistret under pågående anställning. Slutligen redogör vi för våra bedömningar avseende dataskydd (avsnitt 10.8 och 10.9).

## 10.2 Arbetsrättslig reglering och praxis

*Vilken arbetsrättslig reglering som gäller beror på vem som är arbetsgivare*

Utbildning inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet anordnas av både offentliga och privata aktörer. I skollagen (2010:800) regleras vilka som är huvudmän för respektive skolform. Kommuner är huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola, kommunal vuxenutbildning och fritidshem (2 kap. 2 §). Även regioner får i viss utsträckning vara huvudmän för gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning (2 kap. 3 §). Staten är huvudman för specialskolan och sameskolan samt förskoleklass och fritidshem vid en skolenhet med specialskola eller sameskola (2 kap. 4 §). Även enskilda får efter ansökan godkännas som huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och fritidshem (2 kap. 5 §). Annan pedagogisk verksamhet kan bedrivas av kommunala eller enskilda huvudmän (25 kap. 2 och 10 §§).

Beroende på om det är staten, kommunen eller en enskild huvudman som bedriver utbildningen kan olika bestämmelser gälla i den arbetsrättsliga regleringen.

*Vissa bestämmelser finns i lag*

Genom lagstiftning och kollektivavtal reglerar arbetsrätten vilka villkor som ska gälla mellan en arbetsgivare och en arbetstagare. Bestämmelserna i lag och kollektivavtal kompletteras av bestämmelser i enskilda anställningsavtal och de allmänna rättsgrundsatser, rättsprinciper och praxis i övrigt som Arbetsdomstolen har utvecklat.

Bestämmelserna i lagen (1982:80) om anställningsskydd, förkortad LAS, gäller för de allra flesta som arbetar inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet. Den enda personkategori som är helt undantagen från bestämmelserna är anställda inom gymnasial lärlingsanställning (t.ex. anställda vid en förskola inom ramen för den gymnasiala lärlingsutbildningen barn- och fritidsprogrammet). Det finns andra arbetstagare som är undantagna från ett flertal av bestämmelserna i LAS, inkluderat de bestämmelser som reglerar avsked, uppsägning och omplacering. Det

gäller bl.a. arbetstagare som får anses ha företagsledande eller därmed jämförlig ställning och arbetstagare som är anställda med särskilt anställningsstöd, i skyddat arbete eller med lönebidrag (1 § LAS). För dessa arbetstagare gäller i stället lagen (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område vid bedömningen av om deras anställningsavtal får hävas, sägas upp eller ändras. När Arbetsdomstolen bedömer frågor om förändringar i anställningsavtalet enligt nämnda lag utgår domstolen ofta ifrån hur samma fråga skulle bedömas enligt LAS.

Specialpedagogiska myndigheten och Sameskolstyrelsen är myndigheter under regeringen. Vid rekrytering och under pågående anställning gäller lagen (1994:260) om offentlig anställning, förkortad LOA, vid de skolor som myndigheterna är huvudmän för. LOA gäller även för anställda inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet med kommun eller region som huvudman, men endast i sådana frågor som avser bisysslor, arbetskonflikter och undantag från lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet, förkortad MBL.

#### *Andra bestämmelser finns i kollektivavtal eller anställningsavtal*

Vissa delar av den arbetsrättsliga lagstiftningen är tvingande. Det innebär att arbetsgivaren och de fackliga organisationerna (här tillsammans benämnda som arbetsmarknadens parter eller parterna) inte kan avtala om andra villkor för anställningen än tvingande bestämmelser i författning. I de frågor där det finns tvingande arbetsrättslig lagstiftning gäller alltså samma villkor för alla arbetstagare som omfattas av lagstiftningen.

Inom de delar av den arbetsrättsliga lagstiftningen som inte är tvingande kan arbetsmarknadens parter avtala om egna villkor i kollektivavtal. De kollektivavtalade villkoren ersätter bestämmelserna i lagstiftningen för de arbetstagare som utför arbete som omfattas av kollektivavtalet. Eftersom det är upp till arbetsmarknadens parter inom respektive del av arbetsmarknaden att utforma villkoren i sina kollektivavtal, kan arbetstagare inom olika delar av arbetsmarknaden ha olika villkor.

Ett kollektivavtal kan även innehålla bestämmelser som kompletterar lagstiftningen eller som reglerar villkoren för anställningen när det saknas bestämmelser i författning. Det kan t.ex. gälla frågor om vilken lön som ska betalas för ett visst arbete. Frågor som inte regleras i lagstiftningen eller i ett för den aktuella anställningen gällande kollektivavtal kan arbetsgivaren och arbetstagaren komma överens om i ett anställningsavtal.

Kollektivavtal kan träffas på olika nivåer. De övergripande kollektivavtalen träffas mellan parternas huvudorganisation eller mellan centrala organisationer. Avtalen kallas ofta för huvudavtal eller branschavtal och kan innehålla flera olika delar eller olika avtal. Mer företagsspecifika kollektivavtal träffas mellan parternas lokala organisationer.

#### *Bestämmelserna tolkas av Arbetsdomstolen*

Den arbetsrättsliga lagstiftningen innehåller flera rekvisit som är allmänt hållna. Det har då överlämnats till Arbetsdomstolen att klargöra vad lagstiftningen innebär, t.ex. vilka villkor som gäller när någon får sägas upp från sin anställning (se t.ex. prop. 1981/82:71 s 69). Arbetsdomstolen tolkar också kollektivavtalsbestämmelser. Rättsfall från Arbetsdomstolen



är därför av stor betydelse för den som söker vägledning i hur en arbetsrättslig fråga ska bedömas.

#### *Avsked får endast ske vid avsiktliga eller grovt vårdslösa förfaranden*

Enligt LAS får avskedande ske om arbetstagaren grovt har åsidosatt sina åligganden mot arbetsgivaren (18 §). Avsked innebär att anställningssavtalet hävs utan uppsägningstid och är den mest ingripande arbetsrättsliga åtgärden arbetsgivaren kan vidta. Avsked ska därför begränsas till de mest flagranta fallen av avsiktliga eller grovt vårdslösa förfaranden som inte ska behöva tålas i något kontraktsförhållande (prop. 1973:129 s. 149 f.). Det kan t.ex. handla om illojal konkurrens eller grövre former av misskötsamhet som uppsåtliga brott begångna mot arbetsgivaren eller brott mot lagen (2018:558) om företagshemligheter.

#### *Uppsägning får endast ske om det finns sakliga skäl*

En uppsägning från arbetsgivarens sida får ske om det föreligger sakliga skäl (7 § LAS). Sakliga skäl kan vara antingen arbetsbrist eller förhållanden som hänför sig till arbetstagaren personligen. När en uppsägning vidtas med hänvisning till att arbetstagaren gjort sig skyldig till eller misstänks för brott är det fråga om det senare, dvs. uppsägning av personliga skäl.

Med tillämpning från och med den 1 oktober 2022 ändrades 7 § LAS på så vis att det tidigare kravet på *saklig grund* för uppsägning ersattes med ett krav på *sakliga skäl* för uppsägning. Ändringen skedde på grund av en mellan arbetsmarknadens parter träffad principöverenskommelse om parternas gemensamma krav på staten. Principöverenskommelsen utgjorde ett villkor för att parterna sinsemellan skulle teckna nya huvudavtal. Nya huvudavtal har träffats som omfattar kommuner samt bl.a. medlemmar i Fremia, Almega och Kompetensföretagen. Det innebär att samtliga kommunala verksamheter, flera friskolor och företag som hyr ut personal till verksamheter inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet har nya huvudavtal vid tidpunkten för denna utredning. En viktig förändring med de nya huvudavtalen är att parterna har bestämt vissa villkor för tillämpningen av LAS vid avsked och uppsägningar.

Rekvisitet sakliga skäl ska vid en bedömning enligt LAS ha samma innebörd som rekvisitet saklig grund hade i fråga om vad som ska anses utgöra ett tillräckligt allvarligt åsidosättande av en arbetstagares förpliktelser enligt anställningsavtalet för att en uppsägning av personliga skäl ska kunna komma i fråga. Tidigare rättspraxis är därför även fortsättningsvis av betydelse när tillåtligheten av en uppsägning ska bedömas enligt LAS. I och med ändringen av begreppet har dock lagstiftaren önskat förtydliga att fokus i prövningen ska ligga på allvaret i det arbetstagaren påstås ha gjort sig skyldig till, viktat mot förutsebara faktorer såsom vilka mindre ingripande åtgärder arbetsgivaren kan vidta, förklaringsfaktorer till arbetstagarens agerande och anställningstiden. Arbetstagarens personliga intresse av att få behålla anställningen ska däremot inte längre tillmätas någon betydelse vid uppsägningar som sker på grund av brott. Det ska inte heller längre ske någon prognos om arbetstagaren i framtiden kan tänkas upprepa åsidosättandet av sina skyldigheter i anställningen (prop. 2021/22:176 s. 85 ff.). För de

arbetsgivare och arbetstagare som omfattas av nya huvudavtal har motsvarande klargjorts i avtalen på så vis att det framgår i huvudavtalen att det vid prövningen av sakliga skäl inte ska ske någon bedömning av arbetstagarens intresse att behålla anställningen eller några prognoser om huruvida arbetstagaren kan befaras återfalla i brott mot skyldigheter i anställningen.

### *Brott som grund för avsked eller uppsägning*

Om det finns grund för arbetsgivaren att avskeda eller säga upp en arbetstagare som dömts för brott beror på flera faktorer. Av särskild relevans är om brottet som begåtts har anknytning till arbetsgivaren. Av förarbetena till LAS framgår att det är nödvändigt med en fast attityd mot personer som begår brott i tjänsten eller brott som riktas mot arbetsgivaren eller begås på arbetsplatsen. Detta med hänsyn till det förtroendeförhållande som anställningen i allmänhet innebär. Det framgår även att våld eller hot om våld inte hör hemma i arbetsmiljön men det framhålls att hänsyn måste tas till omständigheterna i det enskilda fallet (prop. 1981/82:71 s. 72 och 163 f.). Fokus i prövningen ska ligga på frågan om arbetstagaren brutit mot eller misslyckats med att uppfylla en väsentlig förpliktelse i anställningen. En helhetsbedömning av samtliga relevanta omständigheter ska göras för att avgöra frågan (prop. 2021/22:176 s. 86 f.). Sammantaget framgår det av Arbetsdomstolens rättspraxis att brott som begåtts i tjänsten, mot arbetsgivaren eller mot kollegor ofta utgör grund för avsked eller uppsägning. Av de nya huvudavtalen, som vi redogör för ovan, framgår även att misskötsamhet i form av brottslig handling på arbetsplatsen eller på annat vis i samband med utförande av arbete eller kopplat till tjänsten, som utgångspunkt ska utgöra grund för avsked eller uppsägning. Detta gäller även om arbetstagaren har en lång anmärkningsfri anställningstid och även om misskötsamheten var av engångskaraktär.

Brott som begåtts på fritiden, utan anknytning till arbetsgivaren, accepteras däremot mer sällan av Arbetsdomstolen som grund för avsked eller uppsägning. Arbetsdomstolen uttalade i AD 1984 nr 9 som principiell utgångspunkt att när det är fråga om att skilja en arbetstagare från anställningen av skäl som inte är hänförliga till arbetstagarens utförande av arbetsuppgifterna så är det givet att arbetsgivarens skäl måste vara tungt vägande. Dessutom krävs det att det är klarlagt att problemen inte kan lösas genom omplacering. Vid bedömningen av om det finns skäl för uppsägning när arbetstagaren begått brott på fritiden utan anknytning till arbetsgivaren fästs därtill i praxis vikt vid förhållanden som arbetstagarens eventuella förtroendeställning, anställningstid, omständigheter som föranlett att brottet begicks, arbetets betydelse för arbetstagaren och sannolikheten att beteendet kan komma att upprepas. Arbetets betydelse för arbetstagaren och framtidsprognosen är dock sådana förhållanden som inte längre ska tillmätas vikt vid bedömningen av sakliga skäl.

Om det på fritiden begångna brottet är illojalt i förhållande till arbetsgivarens verksamhet eller på annat vis ägnat att påverka arbetsgivarens eller omgivningens krav på förtroende för arbetstagarens förmågor i tjänsten, kan arbetsgivaren ha skäl att avsluta anställningen. I flera rättsfall har Arbetsdomstolen funnit att det finns skäl för skiljande från

anställningen vid brott som är begångna på fritiden utan anknytning till arbetsgivaren med hänvisning till arbetsuppgifternas krav på impulskontroll, behärskning och omdöme i förhållande till de brott som arbetstagaren dömts för. Skäl för uppsägning har också bedömts föreligga om det på fritiden begångna brottet innebär ett längre frihetsberövande. Bedömningen ska i sådana fall ske utifrån flera faktorer enligt Arbetsdomstolen, där sådant som arbetsgivarens möjligheter att hantera frånvaron och arbetstagarens skötsamhet i arbetet har betydelse (se t.ex. AD 1993 nr 127).

#### *Några illustrativa rättsfall om avsked eller uppsägning på grund av brott*

Arbetsdomstolen har dömt i ett stort antal mål där det varit fråga om avsked eller uppsägning på grund av brott. Som framgår ovan är det framför allt i de fall då brotten begåtts på fritiden utan anknytning till arbetsgivaren som det kan uppstå tveksamheter kring om arbetsgivaren har haft tillräckliga skäl att skilja arbetstagaren från tjänsten. I vissa fall kan även brott som begås med anknytning till arbetsgivaren eller tjänsten vara ursäktliga. Nedan redogörs för sådan praxis i illustrerande syfte.

I AD 1995 nr 7 var det fråga om en präst som avskedats efter att han dömts för fem tillfällen av misshandel av en nära vän. Arbetsdomstolen uttalade att höga krav måste kunna ställas på en prästs redbarhet och oförvitlighet. En präst som gör sig skyldig till misshandel kan normalt sett inte anses uppfylla dessa krav, oavsett om misshandeln sker i eller utanför tjänsten. Avskedet var därför befogat. I AD 1994 nr 52 blev dock utgången en annan. I det målet var det fråga om en präst som sagts upp efter att han dömts för att vid flera tillfällen ha misshandlat sin dotter. Att utgången blev en annan synes bero på att det av brottmålsdomen framgick att misshandeln inträffat i situationer som föregåtts av provokation i form av påstådd fara för dottern eller syskon. Det ska observeras att kyrkolagen (1992:300) vid tidpunkten för de båda avgörandena var tillämplig på anställningen som präst i Svenska kyrkan. Kyrkolagen innehöll vissa uttryckliga förutsättningar för avsked, bl.a. att den som begått brott som visade att han eller hon uppenbarligen var olämplig att inneha sin anställning fick avskedas. Bestämmelsen motsvarade en numera upphävd bestämmelse i lag (1976:600) om offentlig anställning (ersatt av lag [1994:260] om offentlig anställning).

Inom den privata sektorn kan framhållas AD 1993 nr 127 där det var fråga om en person med förtroendeställning (ansvarig för inköp avseende inte obetydliga belopp) som dömts för misshandel, grov misshandel och övergrepp i rättssak. Arbetsdomstolen ansåg att det fanns saklig grund för uppsägning med hänsyn till brottens allvarlighetsgrad och den negativa påverkan som brottmålsdomen innebar för relationerna mellan arbetsgivarens företrädare och leverantörer. Domstolen fäste också stor vikt vid den längre tids frånvaro som frihetsberövandet av arbetstagaren orsakade och de betydande svårigheter som förelåg att ersätta arbetstagaren med en vikarie.

I AD 2004 nr 30 förelåg däremot inte saklig grund för uppsägning. I målet var det fråga om en arbetstagare som dömts för flera fall av misshandel och våldtäkt till fängelse i två år och åtta månader. Det var fråga om återfall i brottslighet eftersom arbetstagaren nio år tidigare hade

dömts för våldtäkt. Arbetstagaren hade inte en förtroendeställning inom organisationen och brottet hade begåtts innan anställningen påbörjades hos arbetsgivaren. Brottmålsdomen vann dock laga kraft knappt tre år efter att anställningen påbörjats. Arbetsdomstolen menade att det vore främmande att ha en inställning som rent faktiskt medför att den som dömts och avtjänat sitt straff riskerar att bli utestängd från arbetslivet. Detta kan jämföras med AD 2001 nr 2, där samma arbetsgivare hade skäl för uppsägning av en arbetstagare som dömts för grov våldtäkt. Att arbetsgivaren hade saklig grund för uppsägning i det målet motiverades med fängelsestraffets längd om fem år och den långa frånvaro det skulle komma att innebära från arbetet.

När det gäller brott som begåtts på arbetsplatsen eller på annat sätt med anknytning till tjänsten är praxis ofta strängare mot arbetstagaren. I AD 2010 nr 8 var det dock fråga om en person som gjort sig skyldig till misshandel på arbetsplatsen genom att ta tag om halsen på en person i arbetsledande ställning och sedan knuffa honom. Den arbetsledande personen hade inlett bråket genom att också knuffa arbetstagaren. Arbetsdomstolen påpekade att arbetstagaren förtjänade allvarlig kritik för det inträffade men att den laddade stämningen och provokationen innebar att arbetsgivaren inte hade skäl att skilja arbetstagaren från tjänsten. Även i AD 2008 nr 2 hade ett brott begånget av arbetstagaren anknytning till anställningen på så sätt att brottet begicks under en tjänsteresa. I målet var det fråga om att arbetstagaren, en servicetekniker, hade köpt sexuella tjänster. Arbetsgivaren menade bl.a. att brottslighetens art med hänsyn till jämställdhet och kvinnliga kollegor innebar att det fanns saklig grund för uppsägning. Arbetsdomstolen accepterade inte ett sådant generellt synsätt att brotts art skulle utgöra skäl för uppsägning. Saklig grund för uppsägning förelåg inte heller av andra skäl. Arbetstagaren hade inte någon särskild förtroendeställning hos arbetsgivaren vilket viktades mot hans mycket långa anställningstid, att det var fråga om en enstaka impulshandling som han ångrade och det faktum att hans höga ålder innebar en risk att han skulle komma att ställas helt utanför arbetsmarknaden. De ovan nämnda domarna kan även ställas i relation till AD 1978 nr 92 där Arbetsdomstolen fann att det saknades skäl för arbetsgivaren att skilja en arbetstagare från tjänsten, trots att det var styrkt att denne vid ett tillfälle angripit och skadat en kollega. Domstolen poängterade att arbetstagaren inte haft uppsåt att skada kollegan och att han vid tillfället inte insåg att det var en kollega han angrep. Händelsen utspelade sig varken på arbetsplatsen eller under arbetstid. Arbetstagaren hade inte heller en förtroendeställning hos arbetsgivaren.

Hot om våld på arbetsplatsen ses annars som allvarligt av Arbetsdomstolen, särskilt när det sker mellan arbetstagare och arbetsledning. I AD 2022 nr 55 ansåg Arbetsdomstolen att arbetsgivaren hade skäl för avsked av en arbetstagare. Arbetstagaren hade på fritiden, men i anknytning till en middag som arbetsgivaren ordnat, gjort hotfulla uttalanden mot en kollega. Hoten polisanmälades inte men Arbetsdomstolen fann att hoten var styrkta.

I AD 2002 nr 26 kom Arbetsdomstolen fram till att arbetsgivaren inte hade skäl för uppsägning av en arbetstagare trots att omständigheterna kring ett begånget brott hade viss anknytning till arbetsgivaren. Arbetstagaren hade i det fallet dömts för grovt rattfylleri, smitning, stöld

samt hot och våld mot tjänsteman. När arbetstagaren begick trafikbrotten och stölden använde han arbetsgivarens bil som fick omfattande skador under färden. Bilen var märkt med arbetsgivarens logotyp. Arbetsdomstolen ansåg att det var av betydelse att brotten hade begåtts under en djup personlig kris och att det inte hade utretts om det fanns möjlighet till omplacering.

I AD 1981 nr 51 var det fråga om en sotarlärling som dömts för flera olika brott, främst förmögenhetsbrott, under en tvåårsperiod. Brotten hade inte anknytning till arbetsgivaren. Arbetsdomstolen ansåg inte att det fanns saklig grund för uppsägning. Arbetsgivaren, som var en kommun, hade i och för sig skäl att inte längre låta arbetstagaren arbeta som sotare med hänsyn till allmänheten. Enligt Arbetsdomstolen kunde dock kommunen ha omplacerat arbetstagaren till arbete som inte innebar tillgång till privatbostäder. Möjligheten till omplacering fick även betydelse i AD 2001 nr 60. I målet var det fråga om en skyddsvakt vid Sveriges riksbank som dömts för häleri av vapen och ammunition inom en privat näringsverksamhet. Arbetsdomstolen framhöll att brottet inte hade någon anknytning till anställningen och att arbetstagaren visserligen fortsättningsvis var olämplig för arbetet som skyddsvakt men att det var skäligt med omplacering till ett ledigt arbete som växeltelefonist.

I AD 2005 nr 86 ansåg Arbetsdomstolen däremot att det fanns grund för avsked trots arbetstagarens långa anställningstid och att brottet hade begåtts utan anknytning till arbetsgivaren. I målet var det fråga om en kriminalvårdare som dömts för narkotikabrott och dopningsbrott. Arbetsdomstolen poängterade att arbetstagarens brottslighet står i direkt strid med Kriminalvårdens uppdrag att bekämpa narkotikamissbruk. Domstolen framhöll risken för påtryckningar från intagna och arbetsgivarens samt allmänhetens rätt att känna förtroende för vårdarna. Arbetsdomstolen gjorde samma bedömning i AD 1984 nr 9. Arbetstagaren hade dömts för narkotikabrott och Arbetsdomstolen menade att det fanns grund för skiljande från anställningen. Arbetstagaren hade inte en förtroendeställning inom organisationen och arbetsgivaren bedrev inte någon verksamhet av sådan art som kunde tillmätas betydelse vid bedömningen av om det förelåg saklig grund för uppsägning. Domstolen ansåg dock att det var av betydelse att arbetsgivaren hade haft ett aktivt drogförebyggande arbete eftersom flera arbetstagare haft problem med missbruk. Det var även av vikt att det var fråga om upprepad brottslighet med flera olika frihetsstraff där arbetstagaren varit kontakt för transporter av narkotika till den ort där arbetsgivaren fanns. Arbetstagaren hade även sålt narkotika i yrkesmässig omfattning. I flera andra domar har Arbetsdomstolen däremot kommit till slutsatsen att saklig grund för uppsägning saknats när arbetstagaren dömts för eget bruk av narkotika eller försäljning i mindre omfattning (se till exempel AD 1984 nr 9, AD 1986 nr 21 och AD 1999 nr 47). I samtliga mål har det då varit fråga om arbetstagare som inte har haft en förtroendeställning inom organisationen och där arbetsgivaren inte har kunnat peka på omständigheter som kopplat brottsligheten till verksamheten.

### *Omplacering kan ske med stöd av arbetsledningsrätten*

Arbetsgivaren leder och fördelar arbetet fritt inom ramen för arbetstagarnas arbetsskyldighet, lag och god sed på arbetsmarknaden, den s.k. arbetsledningsrätten. Med stöd av arbetsledningsrätten kan arbetsgivaren omplacera en arbetstagare, tillfälligt eller permanent, till att utföra andra arbetsuppgifter, arbeta på annat vis eller till en helt annan tjänst. Arbetsgivaren kan även göra mindre förändringar i arbetstagarens befintliga tjänst. Det ska vara fråga om relativt små förändringar för att det inte ska betraktas som en omplacering. Enligt praxis innebär t.ex. en förändring från arbete ensam till arbete tillsammans med någon annan arbetstagare en omplacering. Detsamma gäller fråntagande av attesträtt eller förändringar i till vilken funktion man ska rapportera sitt arbete.

Vilka arbetsuppgifter en arbetstagare är skyldig att acceptera vid en omplacering beror på hur långt arbetstagarens arbetsskyldighet sträcker sig. Arbetsskyldighetens borte gräns vid omplacering bestäms utifrån tillämpligt kollektivavtal och det enskilda anställningsavtalet. Inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet förekommer både arbetare och tjänstemän. Måltidspersonal, fastighetsskötare, lokalvårdare, barnskötare, fritidsledare och elevassistenter är exempel på arbetare medan lärare, förskollärare och ekonomiassistenter är exempel på tjänstemän. Generellt sett har arbetare en vidare arbetsskyldighet än vad tjänstemän har, vilket kan få betydelse när en arbetsgivare vill använda arbetsledningsrätten som grund för omplacering av en arbetstagare som dömts eller som misstänks för brott.

För kommuner och regioner gäller huvudöverenskommelse om lön och allmänna anställningsvillkor m.m. (HÖK) varav allmänna bestämmelser med bilagor (AB) utgör en del. AB kap 3 § 6 Mom. 1 innehåller särskilda bestämmelser avseende stadigvarande förflyttning med stöd av arbetsledningsrätten (permanent omplacering). Där framgår att det ska beaktas att "vägande skäl ska finnas för att förflytta arbetstagaren mot hennes eller hans önskan". Med stadigvarande förflyttning avses inte bara rumslig förflyttning. Arbetsdomstolen har i AD 1999 nr 48 tolkat förflyttning som att begreppet även innefattar förändringar i arbetsuppgifter.

Arbetsledning får inte ske i strid med lag eller god sed på arbetsmarknaden. Det innebär bl.a. att omplaceringar eller förändringar i befintlig tjänst inte får ske på ett kränkande eller godtyckligt vis. Arbetsgivaren får inte heller diskriminera eller utpeka arbetstagaren på ett sådant vis att det utgör förtal. Om arbetsgivaren vidtar åtgärder eller underlåter att vidta påkallade åtgärder som försätter arbetstagaren i en situation där denne får svårt att stanna kvar i anställningen kan det komma att bedömas som en s.k. provocerad uppsägning.

### *Omplacering kan behöva ske enligt lagen om anställningsskydd*

Inför en påtänkt uppsägning är arbetsgivaren skyldig att i stället omplacera arbetstagaren under förutsättning att det är skäligt att arbetstagaren bereds annat arbete (7 § LAS). En sådan omplacering ska i första hand ske inom ramen för arbetsskyldigheten. Saknas sådan möjlighet, är arbetsgivaren skyldig att erbjuda omplacering till arbetsuppgifter och tjänster bortom ramen för arbetsskyldigheten. Den borte gränsen för skyldigheten

utgörs då av arbetsgivarens hela verksamhet. Om arbetsgivaren har möjlighet att omplacera arbetstagaren, finns inte sakliga skäl för uppsägning. Den 1 oktober 2022 förtydligades 7 § LAS på så sätt att arbetsgivarens skyldighet att omplacera arbetstagaren vid personliga skäl som utgångspunkt endast gäller vid ett tillfälle. Det innebär att om arbetsgivaren har varit tydlig med att omplacering erbjuds för att undvika uppsägning på grund av misskötsamhet så är arbetsgivaren som huvudregel inte skyldig att erbjuda omplacering igen vid upprepad misskötsamhet.

### *Några illustrativa rättsfall om omplacering*

Som framgår ovan har Arbetsdomstolen i flera mål prövat arbetsgivarens skyldighet att erbjuda omplacering i stället för uppsägning när arbetstagaren dömts för brott. Sammanfattningsvis synes en arbetsgivare vara skyldig att omplacera en arbetstagare framför allt när arbetstagarens brottslighet saknar anknytning till arbetsgivaren. Det är då ofta fråga om att arbetstagaren har en sådan förtroendeställning eller arbetsuppgifter i övrigt att det inte är rimligt att arbetstagaren är kvar i den ursprungliga tjänsten men väl i annat arbete hos arbetsgivaren. De domar som nämnts har behandlat arbetsgivarens skyldighet att erbjuda omplacering i stället för att avsluta anställningen.

I AD 2006 nr 104 och AD 2006 nr 123 prövade Arbetsdomstolen bl.a. om en kommun haft ”vägande skäl” enligt Allmänna bestämmelser (AB) att stadigvarande förflytta två lärare mot deras vilja. I anslutning till ett uppmärksammat mord och mordförsök i Knutby i januari 2004, där gärningspersonerna var medlemmar i samma församling som de båda lärarna, beslutade kommunen att den ena läraren (A) inte längre fick undervisa ensam medan den andra läraren (B) under en tid förflyttades till en annan skola. Samtidigt kom en anmälan in till Skolverket om missförhållanden på den skola där lärarna arbetade. I Skolverkets utredning nämndes två händelser som läraren A varit inblandad i under 2003 och läraren A tilldelades en skriftlig varning. Kort därefter beslutade kommunen att stadigvarande förflytta båda lärarna till andra skolor. Arbetsdomstolen hänvisade inledningsvis i de båda domarna till tidigare praxis avseende tolkningen av den kollektivavtalade skrivningen om ”vägande skäl”. Enligt domstolen ger bestämmelsen uttryck för att en avvägning ska göras mellan å ena sidan arbetsgivarens intresse av att inom ramen för arbetsledningsrätten organisera verksamheten och å andra sidan arbetstagarens intresse av att inte behöva förflyttas mot sin vilja. Bestämmelsen innefattar därmed en begränsning i kommuner och regioners möjligheter att omplacera arbetstagare. Bevisbördan för att det föreligger vägande skäl ligger på arbetsgivaren. Vad som avses med vägande skäl har även hanterats i AD 2006 nr 72. I målet uttalade Arbetsdomstolen att bedömningen av om arbetsgivaren har vägande skäl för ett beslut om stadigvarande förflyttning ska utgå från om arbetsgivarens beslut är ägnat att avhjälpa den aktuella svårigheten.

### *Avstängning*

Avstängning innebär att arbetstagaren till följd av ett ensidigt beslut från arbetsgivaren inte längre får utföra sina arbetsuppgifter. En avstängning

kan se olika ut, det kan t.ex. vara fråga om att arbetstagaren vägras tillträde till arbetsplatsen, inte får några arbetsuppgifter eller får nya arbetsuppgifter eller arbetsförhållanden. Som ett alternativ till avstängning kan arbetsgivaren och arbetstagaren komma överens om arbetsbefrielse.

Inom privat sektor har en arbetsgivare relativt stora möjligheter att tillfälligt stänga av en arbetstagare så länge lön betalas ut. En sådan avstängning sker då med stöd av arbetsledningsrätten men får inte ske i strid med lag eller god sed på arbetsmarknaden. Syftet med avstängningen måste därför vara godtagbart, det får t.ex. inte vara fråga om bestraffning eller ett försök att förmå arbetstagaren att säga upp sig själv.

För kommuner och regioner regleras avstängning vid misstanke om brott särskilt i Allmänna bestämmelser (AB) kap 3 § 10. Där framgår att en arbetstagare som på sannolika skäl misstänks för eller bevisligen har gjort sig skyldig till brott som kan medföra fängelse eller svårare förseelse utanför anställningen kan stängas av under högst 30 kalenderdagar i sänder (dock längst till och med beslut i åtalsfråga meddelats eller dom vunnit laga kraft). Som utgångspunkt sker avstängningen med bibehållen lön men det finns vissa möjligheter för arbetsgivaren att hålla inne lön.

På det statliga området är avstängning endast tillåtet när det finns stöd i lag (12 kap. 7 § regeringsformen och AD 2022 nr 49). Det saknas idag lagstöd för avstängning av anställda inom skolväsendet eller annan pedagogisk verksamhet. Promemorian Regler om avstängning av statligt anställda Fi2024/00814 föreslår dock att det ska införas en ny bestämmelse i LOA av innebörden att statligt anställda ska kunna stängas av under vissa förutsättningar som kan leda till uppsägning eller avsked. Promemorian bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

### *Disciplinpåföljd*

För disciplinpåföljd krävs stöd i lag eller kollektivavtal. En disciplinpåföljd kan vara varning eller löneavdrag. Disciplinpåföljd ska inte förväxlas med en erinran eller en s.k. ”LAS-varning” som görs för att tydligt meddela arbetstagaren att en viss förändring måste ske för att undvika uppsägning eller avskedande. Att en erinran eller LAS-varning getts är oftast en förutsättning för att arbetsgivaren, om arbetstagaren inte rättar sig, ska anses ha sakliga skäl för uppsägning.

För kommuner och regioner finns bestämmelser om disciplinpåföljd i Allmänna bestämmelser (AB) kap 3 § 11. Sådan kan endast ges i form av skriftlig varning och endast vid fel eller försummelse i arbetet. Har felet eller försummelsen anmälts till polis- eller åklagarmyndighet, får arbetsgivaren inte inleda eller fortsätta det disciplinära förfarandet.

För myndigheter under regeringen finns bestämmelser om disciplinansvar i LOA. Enligt LOA utgör de tillåtna disciplinpåföljderna varning och löneavdrag, men avvikelser i kollektivavtal är tillåtna. LOA innehåller bestämmelser om att disciplinpåföljd inte får inledas eller fortsättas när åtgärder vidtagits för att åtal ska väckas eller om gärningen har prövats. Disciplinpåföljd får inte heller meddelas om anställningen har upphört eller sagts upp.



### *Arbetstagare med förtroendeställning*

Som framgår ovan har arbetstagarens eventuella förtroendeställning betydelse för bedömningen av om arbetsgivaren kan vidta arbetsrättsliga åtgärder när arbetstagaren har gjort sig skyldig till brott som inte har anknytning till arbetsgivaren. Arbetsdomstolen har prövat när en arbetstagare har en sådan förtroendeställning i flera domar och utvecklat en praxis som kan tjäna som utgångspunkt i våra överväganden. Arbetsdomstolens aktuella domar har i grunden rört frågor om t.ex. avsked och uppsägning samt giltigheten av skiljeklausuler.

Vi redogör ovan för två domar där Arbetsdomstolen tog ställning till vilka krav som kan ställas på en präst (AD 1994 nr 52 och AD 1995 nr 7). I domarna skriver Arbetsdomstolen inte uttryckligen att en präst har förtroendeställning men domstolen framhåller att en präst måste ha allmänt förtroende för att kunna utföra sina arbetsuppgifter.

Ett typiskt exempel på en arbetstagare som har förtroendeställning är enligt Arbetsdomstolen en person som har ett självständigt ansvar för arbetsgivarens ekonomi och penningmedel. Det räcker inte att arbetstagaren har förtroende att ingå vissa avtal om bindande köp inom en viss prisram utan det krävs att den anställde verkligen har rätt att förfoga över arbetsgivarens medel och att genomdriva köp på egen hand (AD 2012 nr 79, se även AD 1993 nr 127). Enligt Arbetsdomstolen står det även klart att ombudsmän hos de fackliga organisationerna och många anställda hos andra ideella eller politiska organisationer har en utpräglad förtroendeställning. Arbetsdomstolen hänvisar i AD 1998 nr 142 särskilt till att arbetet som ombudsman inte kan genomföras på ett fullgott sätt om ombudsmannen saknar visst anseende och förtroende hos motparterna och de egna medlemmarna. Arbetstagare som har en framskjuten position med kvalificerade arbetsuppgifter och en hög lön bedöms ofta ha åtminstone inslag av förtroendeställning (se t.ex. AD 1987 nr 165 och AD 1995 nr 34). Detsamma gäller för arbetstagare som i någon mån ansvarar för arbetsledning (se AD 1995 nr 135).

Att arbetsuppgifterna är ansvarsfulla och kvalificerade innebär dock inte ensamt att arbetstagaren har förtroendeställning. Det har Arbetsdomstolen kommit fram till i t.ex. AD 2008 nr 29 där det var fråga om en pilot. Ovan redogör vi för ett antal rättsfall där Arbetsdomstolen har funnit att arbetstagaren inte haft en förtroendeställning i arbete som brevbärare, servicetekniker och lagermedarbetare. Här kan även nämnas AD 1993 nr 144. I det målet var det fråga om arbete som förrådsman. Arbetstagaren hade nyckel till förrådet och hanterade varor för lastning och lossning i förrådet. Inom ramen för det arbetet hade arbetstagaren ansvar för kontroll av varorna och underskrift av fraktsedlar. Arbetsdomstolen bedömde att han inte hade en förtroendeställning.

### *Möjligheten att vidta arbetsrättsliga åtgärder vid misstanke om brott är ytterst begränsad*

Genomgående i Arbetsdomstolens praxis gäller som en grundsats att arbetsgivaren fullt ut ska styrka de faktiska omständigheter som lagts till grund för den åtgärd som arbetsgivaren har vidtagit. Arbetsdomstolen har i linje med det beviskravet uttalat att "[e]n utgångspunkt för arbetstagares anställningstrygghet måste vara att den anställde inte kan skiljas från sitt

arbete eller sina arbetsuppgifter på grund av enbart en misstanke om brott eller oegentligheter” (AD 2004 nr 85 och AD 1995 nr 122). Det innebär att möjligheten för arbetsgivaren att vidta arbetsrättsliga åtgärder vid misstanke om brott är ytterst begränsad. Enligt Arbetsdomstolens praxis gäller att beviskravet i fall som i praktiken avser påståenden om brott inte kan sättas lägre än i ett motsvarande brottmål. Det innebär att det krävs att arbetsgivaren har presenterat sådan bevisning att det blivit ställt utom rimligt tvivel att arbetstagaren har begått ett brott (se bl.a. AD 2022 nr 55). Arbetsdomstolen har också uttalat att den bedömning som en brottmålsdomstol har gjort avseende en påstådd gärning har betydande bevisverkan, förutsatt att brottmålsdomen har vunnit laga kraft (se bl.a. AD 1976 nr 51 och AD 1984 nr 83). Arbetsdomstolen gör dock en egen bedömning och det förekommer exempel på fall där Arbetsdomstolen funnit att den inte kan instämma i den bedömning som gjorts i brottmålsdomen. Detta har förekommit både i fall där den anställde dömts för brott och i fall där den anställde friats.

### 10.3 Utgångspunkter för våra förslag

*En registerkontroll under pågående anställning är betydligt mer integritetskänslig än motsvarande kontroll inför anställning*

En registerkontroll under pågående anställning är betydligt mer integritetskänslig än motsvarande kontroll inför anställning. Denna bedömning också gjort i tidigare lagstiftningsärenden (se exempelvis SOU 2019:19 s. 168 f.). Den som söker arbete befinner sig nämligen i en annan situation än den som redan är anställd. En arbetssökande kan när som helst välja att avsluta ett rekryteringsförfarande eller välja att inte söka arbete inom en viss sektor vid vetskap om att registerkontroller kan komma att ske. En redan anställd kan inte välja att avstå från kontrollen utan att i sådant fall behöva säga upp sig i det fall registerkontroller kan komma att ske.

Skälen för att vilja avstå kontroll behöver inte vara kopplade till uppgifter som eventuellt kan komma fram utan kan hänga samman med t.ex. en ovilja att bli misstänkliggjord. En registerkontroll under pågående anställning kan upplevas som särskilt integritetskränkande eftersom en sådan kontroll kan bidra till en känsla hos personalen att vara just granskade och misstänkliggjorda.

Under en pågående anställning kan dessutom över tid olika personer ansvara för bedömningen av vilken betydelse eventuell förekomst i registret ska få för anställningen. Det innebär en ökad risk för olika bedömningar av samma sakförhållande vilket påverkar anställningstryggheten.

*Det kan finnas ett behov av en registerkontroll under pågående anställning*

En anställning kan pågå under en längre tid och mycket kan hända under anställningstiden. Om en anställd döms för vissa brott under anställningstiden kan det hävdas att arbetsgivaren har behov att få kännedom om detta när brottet innefattar gärningar som påverkar personens lämplighet för

arbetet. Det kan därför hävdas att en kontroll i belastningsregistret under pågående anställning kan stärka barns och elevers skydd.

*En sådan kontroll kan endast ske om arbetsgivaren har ett påtagligt behov av uppgifterna*

Eftersom integritetsaspekterna gör sig särskilt starkt gällande under anställningsförhållandet behöver betydligt högre krav ställas på arbetsgivens behov och nytta av uppgifterna än vid motsvarande kontroll inför anställning. För att en registerkontroll under pågående anställning ska vara nödvändig bör det därför krävas att arbetsgivaren har ett påtagligt behov av de uppgifter om brott som kan komma fram vid en sådan kontroll. Om arbetsgivaren inte kan vidta arbetsrättsliga åtgärder med anledning av det som kommer fram kan arbetsgivaren, enligt vår mening, inte anses ha något påtagligt behov av uppgifterna. Detsamma gäller om arbetsgivaren får kännedom om att en anställd döms för brott på något annat sätt än just genom en registerkontroll. I dessa situationer är det alltså tveksamt om en registerkontroll verkligen medför en reell förstärkning av skyddet för barn och elever.

Ett sätt för arbetsgivaren att få kännedom om på om en anställd begår brott under anställningstiden är t.ex. att den anställda på grund av anhållande eller häktning är frånvarande från arbetet under en längre tid på ett sätt inte går att förklara. Ytterligare ett sätt att få kännedom om legitimerade lärare begår vissa brott under anställningstiden är systemet med lärarlegitimationer. Lärarnas ansvarsnämnd (LAN) får nämligen återkalla en legitimation bl.a. om den legitimerade i eller utanför yrkesutövningen har gjort sig skyldig till ett allvarligt brott som gör att hans eller hennes lämplighet att verka som lärare eller förskollärare kan sättas i fråga. Om LAN beslutar att återkalla en legitimation ska nämnden underrätta bl.a. den legitimerades arbetsgivare om detta (2 kap. 23 § skollagen). För vissa yrkeskategorier inom elevhälsan finns ett motsvarande legitimationssystem (4 kap. 1 § och 8 kap. 3 § patientsäkerhetslagen [2010:659]).

*De flesta av arbetsmarknadens parter ifrågasätter behovet av en sådan kontroll*

Vid våra dialoger med arbetsmarknadens parter har de flesta ifrågasatt värdet av att få tillgång till uppgifter i belastningsregistret under pågående anställning. Det har dock från vissa delar av arbetsgivarsidan framförts att ett belastningsregisterutdrag skulle kunna bidra med viktig information om den anställda. Ett argument som framförts mot sådan kontroll är att det skulle leda till en tung administrativ börda för arbetsgivarna. Vidare har det lyfts fram att möjligheten att vidta arbetsrättsliga åtgärder till följd av brott som är begångna av en anställd i många fall är begränsade. Det har också poängterats att arbetsgivaren i de flesta fall kommer att få reda på om en anställd döms för brott under anställningstiden på andra sätt än genom en registerkontroll.

*Lagstadgad registerkontroll under pågående anställning är ett undantag i svensk rätt*

Den lagstadgade möjligheten för arbetsgivare att få del av uppgifter i belastningsregistret under pågående anställning är i dag begränsad till regleringen i säkerhetsskyddslagen (2018:585).

Säkerhetsskyddslagen gäller för verksamhetsutövare som till någon del bedriver säkerhetskänslig verksamhet. Med säkerhetskänslig verksamhet avses sådana förhållanden som är av grundläggande betydelse för Sverige och för Sverige förpliktande internationella åtaganden om säkerhetsskydd (1 kap. 1 § och prop. 2013/14:51 s. 36). Det är alltså fråga om mycket tungt vägande allmänna intressen. Den som genom en anställning eller på något annat sätt ska delta i säkerhetskänslig verksamhet ska säkerhetsprövas. Säkerhetsprövningen ska ses som en process som ska pågå under hela den tid som en person har sin anställning eller uppdrag (prop. 2017/18:89 s. 81). Kontroll av uppgifter i belastnings- och misstankeregistret får som huvudregel endast ske om anställningen, utöver att den ingår i definitionen av säkerhetskänslig verksamhet, dessutom är placerad i säkerhetsklass.

Registerkontroller enligt säkerhetsskyddslagen omgärdas dessutom av rättssäkerhetsgarantier som skyddar den personliga integriteten när de genomförs. Personen som ska kontrolleras måste som huvudregel lämna sitt samtycke före kontrollen (3 kap. 18 §). Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden ska i varje enskilt fall besluta om uppgifter som har kommit fram vid en registerkontroll ska lämnas ut till den arbetsgivare som har begärt kontrollen (3 kap. 19 §). Innan en uppgift lämnas ut för säkerhetsprövning ska den kontrollerade också normalt ges tillfälle att yttra sig över uppgiften (3 kap. 20 §).

*Registerkontroller under pågående anställning har avfärdats i andra lagstiftningsärenden*

Frågan om det bör införas en möjlighet till belastningsregisterkontroll under pågående anställningar som inte är säkerhetsklassade har utretts vid flera tillfällen. Detta utan att leda till förslag om en möjlighet för arbetsgivare att få del av sådana uppgifter under pågående anställning.

Redan vid införandet av bestämmelserna om belastningsregisterkontroll inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg ansåg regeringen att anställda inte bör omfattas av sådan kontroll, främst med hänsyn till den personliga integriteten. Regeringen konstaterade att anställda inte har någon möjlighet att avstå från att kontrolleras på samma sätt som en arbetssökande har och att det därför vore ett alltför stort intrång i den personliga integriteten att kontrollera personer som är anställda i de berörda verksamheterna (prop. 1999/2000:123 s. 20 f.).

Frågan hanterades också av Utredningen om belastningsregisterkontroll i arbetslivet i SOU 2019:19. Utredningen framhöll att sådan kontroll är avsevärt mer integritetskänslig än motsvarande kontroll som sker inför anställning och skyddet för den personliga integriteten ansågs därför väga tyngre än vissa myndigheters behov av att genomföra registerkontroll under pågående anställning (s. 168 f.).

Utredningen Utökade registerkontroller vid anställning i kommun, Ds 2024:24, har haft i uppdrag att se över möjligheterna att kontrollera anställda och personer som erbjuds anställning eller uppdrag inom

kommunerna mot belastningsregistret och misstankeregistret. Utredningen har inte lagt fram några förslag om förnyade eller löpande registerkontroller under pågående anställning med anledning av att intrånget i enskildas integritet inte kan motiveras (s. 204 f.).

## 10.4 Det saknas tillräckliga skäl för att införa en registerkontroll under pågående anställning

**Bedömning:** Det finns inte tillräckliga skäl för att införa en kontroll i belastningsregistret av redan anställda inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet.

### Skälen för bedömningen

#### *Inledning*

En registerkontroll under pågående anställning kan, som vi nämner ovan, endast vara nödvändig om arbetsgivaren har ett påtagligt behov uppgifterna. Det bör inte föreligga ett påtagligt behov om arbetsgivaren inte kan vidta arbetsrättsliga åtgärder med anledning av vad som kommer fram vid en registerkontroll eller om arbetsgivaren får kännedom om den anställdes brottslighet på annat sätt än genom just en sådan kontroll (avsnitt 7.6). Det behöver därför utredas vilka arbetsrättsliga åtgärder som en arbetsgivare kan vidta om en anställd begår något av de brott som vi föreslår ska ingå i den utökade registerkontrollen inför anställning (avsnitt 8.5). I avsnitt 10.2 redogör vi för arbetsrättslig reglering och praxis som ligger till grund för våra överväganden. Det behöver också bedömas om arbetsgivaren kommer att få kännedom om de brott som omfattas av en registerkontroll på något annat sätt.

#### *En registerkontroll är inte nödvändig när det gäller brott med anknytning arbetsgivaren*

Arbetsgivarens möjlighet att vidta arbetsrättsliga åtgärder i form av avsked, uppsägning eller omplacering är starkt beroende av omständigheterna i det enskilda fallet (se avsnitt 10.2). Vid skiljande från anställningen på grund av brott är det av särskild betydelse om brottet har anknytning till arbetsgiven eller om sådan anknytning saknas.

Av Arbetsdomstolens domar framgår att brottsliga handlingar med anknytning till arbetsgivaren som huvudregel utgör tungt vägande skäl för avsked, uppsägning eller omplacering. Detta gäller även om den brottsliga handlingen har begåtts utom tjänsten och utanför arbetsplatsen eller arbetstiden men ändå på något sätt har anknytning till arbetsgivaren. Det kan t.ex. vara fråga om ett brott som begåtts mot en kollega efter arbetstid eller att arbetsgivarens egendom använts för utförande av brottet. För de arbetstagare som omfattas av ett för denna utredning aktuellt huvudavtal gäller numera att brottsliga handlingar som utförts på arbetsplatsen eller på annat vis i samband med utförande av arbete eller kopplat till tjänsten, som utgångspunkt alltid ska utgöra grund för avsked, uppsägning eller omplacering.

En arbetsgivare inom t.ex. skolan kan alltså ha skäl att avskeda, säga upp eller omplacera en anställd som döms för ett brott som på något sätt har anknytning till arbetsgivaren. Arbetsgivaren kommer dock av förklarliga skäl redan känna till om en anställd begår brott som har anknytning till dennes verksamhet. Vi anser därför inte att det föreligger något behov för arbetsgivaren att få kännedom om sådan brottslighet genom en registerkontroll och kontrollen kan i dessa fall därför inte anses vara nödvändig för att skydda barn och elever i skolan.

*En registerkontroll är i de flesta fall inte nödvändig när det gäller brott som saknar anknytning arbetsgivaren*

När en anställd begår brott som saknar anknytning till arbetsgivaren, t.ex. på fritiden, krävs tungt vägande skäl för att avskeda, säga upp eller omplacera den anställda (se avsnitt 10.2). Utrymmet för arbetsgivaren att vidta arbetsrättsliga åtgärder i dessa situationer är alltså begränsat.

Det är svårt att dra några generella slutsatser utifrån befintlig arbetsrättslig reglering och praxis om när en arbetsgivare inom skolväsendet kan vidta arbetsrättsliga åtgärder när en anställd dömts för brott som begåtts t.ex. på fritiden. Detta eftersom bedömningen är starkt individualiserad. Vägledande praxis från Arbetsdomstolen som gäller just personal inom skolan är dessutom begränsad. Det går dock att göra vissa antaganden om möjligheterna att vidta arbetsrättsliga åtgärder när en anställd döms för brott som begåtts utan anknytning till arbetsgivaren och som ingår i den av oss föreslagna utökade registerkontrollen inför anställning.

Om arbetstagaren under pågående anställning döms för ett så allvarligt brott att straffverkställigheten orsakar en längre tids frånvaro kan det föreligga så tungt vägande skäl att arbetsgivaren kan säga upp arbetstagaren även om brottet saknar anknytning till arbetsgivaren. Som längre tids frånvaro har Arbetsdomstolen hittills provat frihetsberövanden i flertalet månader. Arbetsgivaren kommer dock i dessa fall senast vid tidpunkten för verkställighet av straffet att känna till att den anställda dömts för brott på grund av den längre frånvaron. De flesta av de brott som vi föreslagit ska omfattas av den utökade brottskatalogen inför anställning är så pass allvarliga att de ryms inom denna kategori av brott. Det gäller t.ex. grovt narkotikabrott, grovt olaga tvång och grov mordbrand. Vi anser därför att en registerkontroll i denna situation inte kan anses vara nödvändig för att skydda barn och elever i skolan.

Arbetsdomstolen har även bedömt att det kan föreligga tungt vägande skäl för avsked, uppsägning eller omplacering om arbetstagaren har en förtroendeställning. Detsamma gäller om det begångna brottet är illojalt i förhållande till arbetsgivarens verksamhet eller på annat sätt är ägnat att påverka arbetsgivarens eller omgivningens krav på förtroende för arbetstagarens förmågor i tjänsten (se avsnitt 10.2). Av Arbetsdomstolens praxis framgår vissa bedömningspunkter som talar för att en anställd har en förtroendeställning. Sammanfattningsvis rör det sig om anställda som har en framskjuten position med hög lön, självständigt ansvar över arbetsgivarens penningmedel, arbetsledande funktioner eller andra utpräglade förtroendefunktioner. Ytterst ankommer det på parterna och Arbetsdomstolen att bedöma vilka anställda som innehar förtroendeställning. En rimlig slutsats är dock att det existerar sådana funktioner

inom de allra flesta verksamheter. Inom den skollagsreglerade verksamheten kan det antas att rektorer och andra skolledare uppfyller kriterierna för att anses ha förtroendeställning. För majoriteten av de anställda inom de aktuella verksamheterna bör det emellertid inte vara fråga om en förtroendeställning i arbetsrättslig mening. Däremot kan brott som begåtts utan anknytning till tjänsten eller arbetsplatsen ändå påverka arbetsgivarens eller omgivningens krav på förtroende för arbetstagarens förmåga att arbeta med barn och elever. Sådana förtroendeskadliga brott kan alltså ha arbetsrättslig relevans även om de begåtts på fritiden av någon som saknar förtroendeställning. Så var t.ex. fallet i AD 2005 nr 86 där Arbetsdomstolen bedömde att Kriminalvården hade tungt vägande skäl att avsluta en anställning efter att arbetstagaren dömts för narkotikabrott (se avsnitt 10.2).

Vissa av de brott som ingår i den förslagna utökade registerkontrollen inför anställning kan innefatta handlingar som kan påverka både arbetsgivarens och omgivningens förtroende för arbetstagarens förmågor i tjänsten inom skolan. Det är även möjligt att vissa handlingar kan bedömas vara illojala i förhållande till den verksamhet som bedrivs inom skolan. För vissa brott gäller detta för samtliga personalkategorier i skolan medan andra brott kan bedömas som allvarligare för den som arbetar som t.ex. förskollärare eller barnskötare än för den som arbetar med fastighetskötsel. I dessa situationer skulle alltså arbetsgivaren kunna ha tungt vägande skäl att avskeda, säga upp eller omplacera en anställd även om brottet begåtts t.ex. på fritiden. Även dessa brott är dock i regel så allvarliga att personen anhålls eller häktas. Brotten leder också oftast till att personen döms till fängelse. Arbetsgivaren kommer alltså även i dessa fall att få kännedom om brotten på annat sätt än genom en registerkontroll eftersom den anställda är frånvarande under en längre tid. Vi anser därför inte heller att en registerkontroll i det här fallet är nödvändig för att skydda barn och elever i skolan.

Det kan dock finnas situationer när arbetsgivaren inte kommer att få kännedom om att en anställd är föremål för en domstolsprocess eller har dömts för brott som skulle kunna vara tillräckligt allvarliga för att vidta arbetsrättsliga åtgärder. Det gäller i sådana fall främst brott som har begåtts utan anknytning till arbetsgivaren och som inte är av sådan art eller har sådant straffvärde att det föranleder frihetsberövande. Det går inte att uttala sig om vilken bedömning Arbetsdomstolen skulle göra i ett enskilt fall men utifrån de prejudikat som finns bedömer vi att sådana brott i regel inte utgör grund för arbetsrättsliga åtgärder.

#### *Det saknas tillräckliga skäl för en registerkontroll under pågående anställning*

Enligt vår mening saknas det tillräckliga skäl för att tillåta en kontroll i belastningsregistret under pågående anställning. Med något undantag har arbetsmarknadens parter motsatt sig en sådan kontroll och kan inte se nytta av den. Det har inte framkommit att arbetsgivaren har ett påtagligt behov av de uppgifter om brott som kommer fram vid en registerkontroll. De flesta av de brott som vi föreslår ska omfattas av den utökade registerkontrollen som sker inför anställning är, som vi konstaterar ovan, så pass allvarliga att en anställd som åtalats för något av brotten kommer att vara

frihetsberövad under lagföringen och därmed vara frånvarande från arbetet på ett sätt som inte går att förklara för arbetsgivaren. Detsamma gäller den straffverkställighet som följer på fällande dom. Arbetsgivaren kommer alltså i de flesta fall att få reda på att en anställd döms för allvarliga brott på annat sätt än genom en registerkontroll. Det kan därför ifrågasättas om en registerkontroll under pågående anställning i praktiken verkligen leder till att skyddet för barn och elever stärks på ett påtagligt sätt. En kontroll riskerar också att underminera den tillit som i grunden behöver finnas mellan arbetsgivare och den anställda. Kontrollen skulle också leda till en tung administrativ börda för huvudmännen vid hanteringen av de registerutdrag som anställda skulle åläggas att visa upp vid en kontroll under pågående anställning. Av dessa skäl anser vi att en registerkontroll under pågående anställning inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet inte bör införas. I avsnitt 10.8 redovisar vi de integritetsskäl som också talar mot att en sådan kontroll införs.

## 10.5 I enlighet med uppdraget lämnar vi förslag om belastningsregisterkontroll under pågående anställning

**Förslag:** Det ska införas en möjlighet – men inte någon skyldighet – för arbetsgivare inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet att genomföra belastningsregisterkontroller av redan anställda.

**Bedömning:** Eftersom det inte finns tillräckliga skäl för sådana kontroller avråder vi regeringen från att gå vidare med förslaget.

### Skälen för förslaget

*Registerkontrollen bör utformas som en möjlighet för arbetsgivaren att göra en sådan kontroll*

Enligt vår uppdragsbeskrivning ska vi lämna förslag som innebär att arbetsgivare inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet ska kunna ålägga redan anställda personer att med viss regelbundenhet visa upp ett utdrag ur belastningsregistret. I enlighet med vårt uppdrag lämnar vi därför ett förslag om belastningsregisterkontroll av redan anställda, trots att vi anser att det saknas tillräckliga skäl för en sådan kontroll.

Det ligger i vårt uppdrag att utreda om en sådan belastningsregisterkontroll bör vara obligatorisk eller fakultativ, dvs. om det ska vara en skyldighet eller endast en möjlighet för arbetsgivaren att genomföra en sådan kontroll. Vi föreslår att kontrollen ska vara fakultativ på så sätt att arbetsgivaren får begära att anställda visar upp ett belastningsregisterutdrag. En fakultativ kontroll innebär ett mindre intrång i enskildas integritet i förhållande till den ökade hantering av personuppgifter som en regelbunden obligatorisk registerkontroll i stor skala skulle innebära. Vidare skulle det leda till en kraftigt ökad administrativ börda om arbetsgivare blir skyldiga att utföra en regelbunden kontroll. Vid en fakultativ kontroll kan arbetsgivaren välja att inte ta på sig den ökade administrativa börda som en regelbunden kontroll av personalen innebär.



Om arbetsgivaren bedömer att en kontroll på den aktuella arbetsplatsen inte är motiverad eller skulle skada relationen till personalen kan denne alltså välja att avstå. Mot detta skulle kunna invändas att en fakultativ kontroll kan användas av arbetsgivaren på ett godtyckligt sätt, t.ex. genom att endast viss personal kontrolleras. Kontrollen skulle då kunna få andra syften än de avsedda och t.ex. användas för att bestraffa anställda. Det kan bidra till att anställda känner sig utpekade vilket i sin tur förstärker integritetsintrånget. Vi återkommer nedan till hur våra förslag kan minska denna risk. Vi vill dock poängtera att det inte ens finns tillräckliga skäl för att införa en fakultativ kontroll. Vi avråder därför regeringen från att gå vidare med förslaget.

Att en regelbunden belastningsregisterkontroll under pågående anställning ska föreslås för hela skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet framgår av vår uppdragsbeskrivning. Vi föreslår därför att sådan kontroll även bör inkludera den kommunala vuxenutbildningen (se avsnitt 9.3).

En bestämmelse om möjligheten för arbetsgivaren att kontrollera uppgifter i belastningsregistret under pågående anställning bör lämpligen placeras i anslutning till sådan kontroll inför anställning i skollagen.

## 10.6 Närmare om utformningen av regleringen

**Förslag:** Belastningsregisterkontrollen får endast ske om den omfattar samtliga anställda eller en grupp av anställda inom verksamheten.

Om en sådan kontroll sker, ska den omfatta samtliga brott som föreslås omfattas av motsvarande kontroll inför anställning eller annat mottagande i skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet.

Kontrollen får ske högst en gång per år.

Registerutdraget ska visas upp för arbetsgivaren.

Arbetsgivaren ska inte få dokumentera en kontroll av ett registerutdrag på något annat sätt än genom en anteckning att registerutdraget har visats upp.

Arbetsgivaren får kräva att utdraget är högst sex månader gammalt.

### Skälen för förslaget

*Registerkontrollen får endast ske om den avser samtliga anställda eller en grupp av anställda*

Som vi nämner ovan är en invändning mot en fakultativ kontroll att den kan användas av arbetsgivaren på ett godtyckligt sätt. För att motverka att den fakultativa kontrollen används på det sättet bör det föreskrivas att kontrollen endast får genomföras på så sätt att den avser samtliga anställda eller en grupp av anställda. Arbetsgivaren kan då inte kontrollera endast en individ. Detta är enligt vår mening det mest integritetsvänliga alternativet eftersom risken minskar för att den enskilde känner sig utpekad.

### *Övriga krav på regleringen*

Eftersom vårt uppdrag innebär att vi ska lämna förslag om möjlighet till regelbunden kontroll avser just anställda lämnar vi inte förslag om någon regelbunden kontroll av praktikanter, uppdragstagare eller andra medarbetare som inte är arbetstagare.

Vi finner inte skäl att ha en snävare brottskatalog än den som vi föreslår ska omfattas av motsvarande kontroll inför anställning (se avsnitt 8.5). De brott som vi föreslår ska omfattas av registerkontrollen inför anställning bör därför omfattas av motsvarande kontroll under pågående anställning.

Frågan är med vilket intervall en sådan belastningsregisterkontroll under pågående anställning ska få ske. Vi anser att arbetsgivaren bör ges möjlighet att endast en gång per år begära ett belastningsregisterutdrag, vilket även nämns som exempel i vår uppdragsbeskrivning. Enligt vår mening är det ett väl avvägt tidsintervall. En möjlighet till kontroll oftare än så skulle innebära ett alltför stort ingrepp i enskildas integritet. Kontrollen får alltså inte ske tätare än årligen, men den kan utföras med längre mellanrum än så.

Vi har övervägt om det skulle vara möjligt att konstruera ett system likt det som gäller enligt säkerhetsskyddslagstiftningen, där Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden i varje enskilt fall beslutar om uppgifter som har framkommit vid registerkontroll ska lämnas ut till den arbetsgivare som har begärt kontrollen. Ett sådant förslag skulle dock innebära en genomgripande förändring av lagstiftningen, vilket vi inte har i uppdrag att utreda.

Vi föreslår vidare att belastningsregisterkontrollen bör genomföras genom att registerutdraget visas upp av den anställda, på samma sätt som gäller inför anställning. Detta för att minska integritetsriskerna (se avsnitt 8.7). Belastningsregisterkontrollen bör inte få dokumenteras på något annat sätt än genom en anteckning om att utdraget har visats upp, på samma sätt som gäller inför anställning.

Arbetsgivaren bör ha möjlighet att kräva att utdraget är högst sex månader gammalt i enlighet med vad som föreslås gälla vid kontroll inför anställning (se avsnitt 8.8). Eftersom kontrollen föreslås bli fakultativ finns det ingenting som hindrar att arbetsgivaren godtar äldre utdrag. I övrigt bör det ankomma på arbetsgivaren att närmre bestämma hur en belastningsregisterkontroll av redan anställda i praktiken ska organiseras.

## 10.7 Misstankar om brott ska inte ingå i registerkontrollen

**Bedömning:** Arbetsgivare inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet ska inte få kontrollera uppgifter i misstankeregistret under pågående anställning.

### **Skälen för bedömningen**

Enligt vår uppdragsbeskrivning ska vi analysera om det finns behov för arbetsgivare inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet att

under pågående anställning ta del av vissa uppgifter ur misstankeregistret och vid behov föreslå vilka uppgifter arbetsgivaren ska få ta del av.

Uppgifterna i misstankeregistret är särskilt integritetskänsliga och det krävs därför starka skäl för att göra sådana uppgifter tillgängliga för arbetsgivaren (se avsnitt 8.10). Det måste vidare beaktas att uppgifterna i misstankeregistret är osäkra och senare kan visa sig vara ogrundade eller otillräckliga för en fällande dom. Om en arbetsgivare får tillgång till sådana uppgifter under pågående anställning finns det skäl att befara att arbetsgivaren kan komma att betrakta den anställda som förekommer i registret som skyldig till brottet. Det kan av naturliga skäl påverka den anställdes arbetssituation och relationen till arbetsgivaren.

Av central betydelse för vår bedömning är vad arbetsgivaren kan göra med en uppgift om att en anställd är misstänkt för brott. Om arbetsgivaren saknar eller endast har mycket begränsade möjligheter att vidta arbetsrättsliga åtgärder på grund av brottsmisstankar kan det ifrågasättas om en misstankeregisterkontroll är nödvändig.

I Arbetsdomstolens praxis gäller som en grundsats att arbetsgivaren fullt ut ska styrka de faktiska omständigheter som lagts till grund för den åtgärd som arbetsgivaren har vidtagit. Arbetsdomstolen har i linje med det beviskravet uttalat att "[e]n utgångspunkt för arbetstagares anställningstrygghet måste vara att den anställda inte kan skiljas från sitt arbete eller sina arbetsuppgifter på grund av enbart en misstanke om brott eller oegentligheter" (AD 2004 nr 85 och AD 1995 nr 122). Arbetsgivaren får alltså inte avskeda, säga upp eller omplacera en arbetstagare under åberopande av att personen är misstänkt för brott. För privata och kommunala arbetsgivare kan det dock vara aktuellt att stänga av en arbetstagare som är misstänkt för brott.

När det gäller misstankar om de allvarligaste brotten föregås åtalet dessutom som regel av anhållande och häktning. Eftersom sådant frihetsberövande medför frånvaro från arbetet bör arbetsgivaren oftast få kännedom om sådana brottsmisstankar utan någon kontroll i misstankeregistret.

Sammanfattningsvis bedömer vi att arbetsgivaren saknar något nämnvärt behov eller reell nytta av uppgifter ur misstankeregistret under pågående anställning. Denna omständighet, tillsammans med uppgifternas osäkra karaktär, gör att det inte bör komma i fråga att arbetsgivare inom skolan ska få tillgång till sådana uppgifter under pågående anställning. Det gäller även om misstanken avser brott för vilket åtal har väckts. Vi lämnar därför inga förslag om att arbetsgivaren ska få tillgång till uppgifter i misstankeregistret under pågående anställning.

## 10.8 Förslaget innebär inte ett proportionerligt intrång i den personliga integriteten

<p><b>Bedömning:</b> Intresset av att skydda barn och elever kan i den aktuella situationen inte anses väga tyngre än intresset av skydd för den personliga integriteten.</p>
---

## Skälen för bedömningen

### *Inledning*

En belastningsregisterkontroll under pågående anställning ses som ett integritetsintrång i sig oavsett om den enskilde förekommer i registret eller inte. För att en sådan kontroll ska vara möjlig måste arbetsgivarens behov av uppgifterna vara så pass tungt vägande att det motiverar det intrång som kontrollen innebär. I den bedömningen ingår att beakta vad arbetsgivaren kan göra med uppgifterna, vilka konsekvenser intrånget får för de anställda och om det är möjligt att vidta mindre ingripande åtgärder. I detta avsnitt bedömer vi därför om förslaget är förenligt med kraven på nödvändighet och proportionalitet i regeringsformen, Europakonventionen och EU:s dataskyddsförordning (se avsnitt 7.5).

### *Förslagets förenlighet med regeringsformens skydd mot intrång i den personliga integriteten*

Enligt 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen är var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden.

Justitieombudsmannen (JO) har uttalat sig över kontroller av om kommunanställda har gjort sig skyldiga till brott i förhållande till regeringsformens skydd för den personliga integriteten (Beslut den 19 oktober 2023, dnr 7143–2022). Den aktuella kommunen hade infört en ordning som innebar att kommunen löpande kontrollerade om anställda gjort sig skyldiga till brott av vissa slag. JO ansåg att kontrollerna innebar övervakning och kartläggning av enskildas personliga förhållanden, och uttalade att den bedömningen gjordes inte minst mot bakgrund av att kontrollerna gjordes kontinuerligt. Vad gäller samtycke hade kommunen lämnat information om kontrollerna till de anställda på sitt intranät vid tre tillfällen samt informerat via kontakter med fackliga företrädare. JO menade att kontrollerna hade gjorts utan samtycke och pekade på att de anställda inte uttryckligen tillfrågats om sin inställning till kontrollerna. Inte heller hade de anställda lämnat något sådant informerat och otvetydigt samtycke som regeringsformen förutsätter. JO fann att kontrollerna av de anställda utgjorde ett betydande ingrepp i deras personliga integritet. Utifrån de bedömningar som JO har gjort i sitt beslut konstaterar vi att regelbundna kontroller av anställda mot belastningsregistret kan kränka regeringsformens skydd för den personliga integriteten, i vart fall om det sker systematiskt.

Skyddet som uppställs i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen är dock möjligt att begränsa genom lag. I 2 kap. 20 § första stycket 2 regeringsformen anges nämligen att vissa uppräknade fri- och rättigheter får begränsas genom lag, inklusive skyddet mot intrång som innebär övervakning och kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Begränsningar enligt 20 § får emellertid göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar.

Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning (2 kap. 21 §). Det betyder att en proportionalitetsbedömning ska göras.

Frågan här blir därför om en begränsning av regeringsformens skydd för den personliga integriteten i form av en regelbunden registerkontroll är proportionerlig i förhållande till syftet med kontrollen.

Syftet med en registerkontroll under pågående anställning är att skydda barn och elever inom t.ex. skolan mot våld och övergrepp samt mot skadlig och otillbörlig påverkan. Det är dock ytterst tveksamt om en sådan kontroll får avsedd effekt. Som vi framhåller ovan är utrymmet för arbetsgivaren att vidta arbetsrättsliga åtgärder när en anställd döms för brott som inte har anknytning till arbetsgivaren begränsat. Dessutom kommer arbetsgivaren i de flesta fall att få kännedom om att en anställd döms för brott redan på grund av omständigheterna kring brottet eller lagföringen. Det kan alltså ifrågasättas om en belastningsregisterkontroll under pågående anställning verkligen medför någon reell förstärkning av skyddet för barn och elever.

Arbetsgivaren har bl.a. ett ansvar för att organisera och leda sin verksamhet på ett sådant sätt att barnens rättigheter tillgodoses och tryggas. Arbetsgivaren bör även skapa en organisation som i möjligaste mån förhindrar att en anställd över huvud taget utsätter barn för våld, övergrepp eller otillbörlig påverkan. Det kan t.ex. handla om att se till att barnen har flera vuxna att knyta an till samtidigt som det pedagogiska arbetet styrs i rätt riktning genom arbete i arbetslag och genomtänkta introduktioner av nyanställda (jfr. prop. 1999/2000:123 s. 17 f.). En annan viktig faktor är också att omotiverade registerkontroller kan leda till att personalen känner sig misstänkliggjord. Detta kan skapa misstro och kan i förlängningen motverka den psykologiska tryggheten som bör finnas på en arbetsplats.

För att en belastningsregisterkontroll under pågående anställning ska anses tillåten måste det i vart fall införas begränsningar i författning som skyddar enskildas integritet. Det kan t.ex. handla om att införa sådana integritetsskyddande moment som finns i säkerhetsskyddslagen (se prop. 2017/18:89 s. 95). Det ingår emellertid inte i vårt uppdrag att lämna förslag om ett sådant komplext system som säkerhetsskyddslagen reglerar. Det kan också handla om att införa ändamålsbegränsningar och bestämmelser som säkerställer att en arbetsgivare inte får tillgång till fler uppgifter än vad som är nödvändigt.

Sammanfattningsvis anser vi intresset av att skydda barn och elever i skolan inte väger tyngre än det intrång som en regelbunden registerkontroll av anställda innebär. Det är därför mycket som talar för att vårt förslag inte är förenligt med regeringsformens skydd mot intrång i den personliga integriteten.

Vi vill i sammanhanget lyfta frågan om samtycke kan inhämtas från anställda för att löpande registerkontroller inte ska omfattas av 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen. JO har i sitt beslut om kontroller av kommunanställda uttalat att det är tveksamt om ett giltigt samtycke till löpande registerkontroller ens kan lämnas i den situation som den anställda befinner sig i (Beslut den 19 oktober 2023, dnr 7143–2022, s. 11). En arbetsgivare kan normalt inte använda sig av samtycke vid behandling av personuppgifter i anställningsförhållanden. Detta eftersom en anställd befinner sig i ett beroendeförhållande till arbetsgivaren. För att ett

samtycke ska vara giltigt krävs att den enskilde genom en frivillig, särskild och otvetydig viljeyttring godtar behandlingen efter att ha informerats om denna (prop. 2009/10:80 s. 178–179). Vi anser därför i likhet med JO att det är tveksamt om ett giltigt samtycke kan inhämtas vid regelbundna registerkontroller under pågående anställning.

### *Förslagets förenlighet med artikel 8 i Europakonventionen*

Enligt artikel 8 i Europakonventionen har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Skyddet är dock, precis som gäller regeringsformen, möjligt att begränsa. Enligt Europakonventionen förutsätter en sådan begränsning att 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 (artikel 8.2).

Frågan är först om en regelbunden registerkontroll innebär att ett intrång har gjorts i rättigheten, dvs. om det som ska ske omfattas av rättighets-skyddet. Europadomstolen har i flera avgöranden slagit fast att skyddet för privat- och familjeliv i artikel 8 Europakonventionen även gäller i arbetslivet (se bl.a. målet Niemietz mot Tyskland av den 16 december 1992 nr 13710/88 samt målet Oleksandr Volkov mot Ukraina, av den 27 maj 2013, nr 21722/11). Europadomstolen har också uttalat att registrering av personuppgifter kan, beroende på omständigheterna, beröra rätten till respekt för privatlivet. Så är särskilt fallet om det i registreringen ingår information om t.ex. uppgift om tidigare brottslighet (se Hans Danelius m.fl. Mänskliga rättigheter i europeisk praxis - En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, 2023, version 6, JUNO, s. 472). Löpande registerkontroller under pågående anställning omfattas således av rättighetsskyddet i artikel 8.

Frågan är därefter om ingreppet är proportionerligt enligt artikel 8.2, dvs. om det är ägnat att tillgodose något av de i artikeln uppräknade allmänna eller enskilda intressena, samt om ingreppet är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle för att tillgodose detta intresse.

Ett författningsstöd om regelbundna kontroller av anställda inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet kan motiveras huvudsakligen av att författningen ska vara till skydd för andra personers fri- och rättigheter, dvs. barnets och elevens skydd mot våld och övergrepp samt mot skadlig och otillbörlig påverkan. Vad som däremot är tveksamt är om kravet på att ingreppet ska vara nödvändigt är uppfyllt. När det gäller detta krav har Europadomstolen framhållit att ordet nödvändig i detta sammanhang inte är synonymt med oundgänglig. Vad som krävs är att det ska finnas ett angeläget samhälleligt behov. Varje konventionsstat har själv en viss frihet, bedömningsmarginal, att avgöra om en inskränkning är nödvändig, men inskränkningar måste vara proportionerliga och Europadomstolen förbehåller sig rätten att övervaka om så är fallet. Konventionsstaternas frihet är inte lika stor i fråga om de olika ändamål som anges i artikel 8.2 (se Hans Danelius m.fl. Mänskliga rättigheter i europeisk praxis - En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, 2023, version 6, JUNO, s. 443 f.).

Vi anger ovan vilka betänkligheter som finns kring nödvändigheten av kontrollen vad gäller inskränkningar av skyddet i regeringsformen. Dessa betänkligheter gör sig även gällande här. Det är därför mycket som talar för att förslaget om en regelbunden belastningsregisterkontroll inte är förenligt med kraven på nödvändighet och proportionalitet i artikel 8.2 Europakonventionen.

#### *Förslagets förenlighet med kraven på nödvändighet och proportionalitet i EU:s dataskyddsförordning*

När arbetsgivaren vid en fakultativ kontroll som vi föreslår tar del av ett uppvisat registerutdrag och antecknar att utdraget har visats upp behandlar arbetsgivaren personuppgifter med stöd av den rättsliga grunden allmänt intresse enligt 6.1 e i dataskyddsförordningen. Det allmänna intresset ska vara fastställt i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av. Behandlingen ska vidare vara nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse. Unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt ska uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionerlig mot det legitima mål som eftersträvas (artikel 6.3).

Vi anser att det även här är mycket som talar för att förslaget inte är förenligt med kraven på nödvändighet och proportionalitet i art. 6.3. Som skäl för detta hänvisar vi till den bedömning vi gjort ovan beträffande nödvändighet och proportionalitet i förhållande till regeringsformen och Europakonventionen.

#### *Sammantagen bedömning*

Sammantaget bedömer vi alltså att intresset av att skydda barn och elever i den aktuella situationen inte väger tyngre än skyddet för den personliga integriteten för den anställda. Vår bedömning är därför att förslaget inte är förenligt med kraven på nödvändighet eller proportionalitet i regeringsformen, Europakonventionen och dataskyddsförordningen.

## 10.9 Förslaget kan även i övrigt stå i strid med EU:s dataskyddsförordning

**Bedömning:** Förslaget riskerar att stå i strid med principerna om ändamålsbegränsning och uppgiftsminimering. Det kan vidare ifrågasättas om den rättsliga grunden för behandlingen är tillräckligt tydlig och precis.

#### **Skälen för bedömningen**

För att den utökade personuppgiftsbehandling som förslaget innebär ska vara tillåten måste den också i övrigt vara förenlig med det dataskydds-rättsliga regelverket, främst EU:s dataskyddsförordning och dataskyddslagen.

Vi delar den bedömning som gjorts i tidigare förarbeten att det inte innebär en behandling av personuppgifter om lagöverträdelse när arbets-

givaren endast tar del av registerutdraget och antecknar att ett utdrag visas upp utan att någon uppgift om innehållet i utdraget noteras (se prop. 2020/21:152 s. 40 f. samt prop. 2017/18:218 s. 181).

I det fall det antecknas att registerutdrag har visats upp kommer anteckningen att avse en viss fysisk person, vilket innebär att det är fråga om en personuppgift. Om en sådan anteckning förs elektroniskt eller är avsedd att ingå i ett register krävs att denna personuppgiftsbehandling har stöd i det dataskyddsrättsliga regelverket för att vara tillåten.

Varje personuppgiftsbehandling måste stödja sig på en rättslig grund enligt artikel 6 i dataskyddsförordningen. En anteckning om att ett registerutdrag, som grundar sig på en fakultativ registerkontroll, har visats upp är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse enligt artikel 6.1 e. Verksamhet, inklusive uppdragsverksamhet, som en statlig eller kommunal myndighet bedriver, inom ramen för sin befogenhet, är av allmänt intresse. Det spelar ingen roll om den personuppgiftsansvarige är en offentlig eller en privat aktör (prop. 2017/18:105 s. 55 f. och prop. 2017/18:218 s. 42 f.). Det krävs också att den rättsliga grunden är fastställd i unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av (artikel 6.3). Den rättsliga grunden kommer att vara fastställd i nationell rätt eftersom den fakultativa registerkontrollen föreslås regleras i skollagen.

Av skäl 41 i dataskyddsförordningen framgår att den rättsliga grunden bör vara tydlig och precis och dess tillämpning förutsägbar för dem som omfattas av den, i enlighet med rättspraxis vid EU-domstolen och Europadomstolen. Vilken grad av tydlighet och precision som krävs i fråga om den rättsliga grunden för att en viss behandling av personuppgifter ska anses vara nödvändig måste enligt förarbetena till dataskyddslagen bedömas från fall till fall, utifrån behandlingens och verksamhetens karaktär. Mer kännbara intrång i den personliga integriteten kräver att den rättsliga grunden är mer preciserad och därmed gör intrånget förutsägbart (prop. 2017/18:105 s. 51). Med beaktande av att en registerkontroll under pågående anställning utgör ett så pass kännbart intrång i anställdas integritet kan det enligt vår mening ifrågasättas om den rättsliga grunden för behandlingen i det här fallet är så tydlig och precis på det sätt som krävs enligt dataskyddsförordningen.

Varje personuppgiftsbehandling omfattas också av de grundläggande principerna i artikel 5.

Av principen om ändamålsbegränsning (artikel 5.1 b) framgår att personuppgifter ska samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål. Det är tveksamt om förslaget är förenligt med denna princip eftersom det kan ifrågasättas om ändamålet med behandlingen är berättigat.

Av principen om uppgiftsminimering (artikel 5.1 c) framgår att uppgifterna ska vara adekvata, relevanta och inte alltför omfattande i förhållande till ändamålet. Som vi anför ovan är det ytterst tveksamt om en möjlighet till en regelbunden registerkontroll av anställda är nödvändig i förhållande till det syfte som ska uppnås. Det kan därför ifrågasättas om de allmänna principerna uppfylls genom förslaget.



## 10.10 Förslaget bör beredas ytterligare

**Bedömning:** Förslaget bör utredas närmare i den fortsatta beredningen.

### Skälen för bedömningen

För det fall regeringen ändå väljer att gå vidare med förslaget om belastningsregisterkontroll under pågående anställning anser vi att förslaget bör utredas vidare. Förslagets förenlighet med regeringsformen, Europakonventionen och EU:s dataskyddsförordning måste analyseras närmare. Den bedömningen är ytterst avhängig av hur regelverket slutligen utformas. För att en belastningsregisterkontroll under pågående anställning ska anses tillåten bör det införas begränsningar i författning som skyddar den enskildes integritet. Det kan t.ex. handla om att införa sådana integritetshöjande åtgärder likt dem i säkerhetsskyddslagen och att säkerställa att i sammanhanget viktiga frågor förhandlas med de fackliga organisationerna. Det kan också handla om att införa ändamålsbegränsningar och bestämmelser som säkerställer att en arbetsgivare inte får mer uppgifter än vad som bedöms vara nödvändigt. I detta ligger att registerutdragen inte bör innehålla omfattande information som arbetsgivaren får del av på andra, mindre ingripande sätt. En annan viktig faktor är att det behöver säkerställas ett skydd mot skiftande arbetsrättsliga bedömningar av samma sakförhållande när den person som ansvarar för bedömningen av vilken betydelse eventuell förekomst i registret ska få för anställningen över tid byts ut.

Det bör även utredas om den rättsliga grunden är tillräckligt tydlig och preciserad på det sätt som krävs enligt dataskyddsförordningen.

## 11 Kontroll i misstankeregistret vid ägar- och ledningsprövningar

### 11.1 Inledning

Statens skolinspektion (Skolinspektionen) och kommunerna kan i dag begära ut uppgifter från belastningsregistret i samband med den ägar- och ledningsprövning som sker vid godkännande av enskilda huvudmän i skolväsendet. Motsvarande gäller för kommunerna i ärenden om godkännande av enskilda huvudmän för pedagogisk omsorg som erbjuds i stället för förskola eller fritidshem. Det finns även en rätt för Skolinspektionen och kommunerna att begära motsvarande uppgifter från belastningsregistret vid ägar- och ledningsprövningar som sker i samband med tillsyn av enskilda huvudmän (16 b § första stycket 2 och 18 § förordningen [1999:1134] om belastningsregister).

Vi ska enligt vårt uppdrag analysera om det finns behov för Skolinspektionen och kommunerna att vid sina ägar- och ledningsprövningar även ta del av vissa uppgifter i misstankeregistret och i så fall

föreslå vilka uppgifter som de ska få ta del av. Inledningsvis ger vi en översiktlig redogörelse för regelverket kring godkännande och tillsyn av enskilda huvudmän i skolväsendet och pedagogisk omsorg (avsnitt 11.2). Därefter lämnar vi våra överväganden och förslag (avsnitt 11.3–11.4). Slutligen redogör vi för våra bedömningar avseende dataskydd och sekretess (avsnitt 11.5–11.7).

## 11.2 Godkännande och tillsyn av enskilda huvudmän

### *Skolinspektionen och kommunerna prövar ansökningar*

Enskilda får efter ansökan godkännas som huvudmän för vissa skolformer och fritidshem samt för pedagogisk omsorg som erbjuds i stället för förskola eller fritidshem (2 kap. 5 § och 25 kap. 10 § skollagen [2010:800]).

En ansökan om huvudmannaskap inom skolväsendet prövas av Skolinspektionen när det gäller förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola eller fritidshem som anordnas vid en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller anpassad grundskola. Övriga ärenden om godkännande av enskild huvudman i skolväsendet prövas av kommunerna. Det gäller dels fristående förskola, dels fritidshem med enskild huvudman som inte anordnas vid en skolenhet med fristående förskoleklass, grundskola eller anpassad grundskola (2 kap. 7 §). Kommunerna prövar även ansökningar om att godkännas som enskild huvudman för pedagogisk omsorg (25 kap. 10 §).

### *Krav för att godkännas som enskild huvudman*

En ansökan om huvudmannaskap i skolväsendet ska godkännas om den enskilde 1) genom erfarenhet eller på annat sätt har förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten, 2) har ekonomiska förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten, och 3) i övrigt har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen. Det krävs dessutom att den enskilde i övrigt bedöms lämplig. Vid lämplighetsbedömningen ska viljan och förmågan att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna beaktas (2 kap. 5 § första och andra stycket).

Kravet på insikt omfattar utöver krav på kunskap om innehållet i den lagstiftning som reglerar skolverksamheten även kunskap om bl.a de arbetsrättsliga och arbetsmiljörättsliga regler som gäller för verksamheten samt kunskap om de ekonomiska regelverk som styr associationsformen. När det gäller den personliga lämpligheten ska, som redan nämnts, viljan och förmågan att fullgöra skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra omständigheter av betydelse beaktas. Andra omständigheter av betydelse kan vara att en person haft en ledande ställning i ett bolag som är eller har varit försatt i konkurs eller ekonomisk misskötsamhet. Att en person tidigare har drivit en verksamhet vars godkännande eller tillstånd har återkallats eller om en

verksamhet bedrivits olagligt kan också påverka lämplighetsbedömningen (prop. 2017/18:158 s. 46–49).

Enligt 2 kap. 5 b § ska en sökande inte anses som lämplig, om det finns en risk för att barn eller elever i den verksamhet som ansökan avser kommer att utsättas för 1) våld, tvång eller hot, 2) diskriminering eller kränkande behandling, eller 3) påverkan som syftar till motarbetande av grundläggande fri- och rättigheter eller det demokratiska styrelseskicket. Bestämmelsen ger uttryck för de s.k. demokrativillkoren vilka infördes 2023 i syfte att skärpa lämplighetsprövningen av enskilda (prop. 2021/22:157 s. 63). Demokrativillkoren ingår som en del i lämplighetsbedömningen enligt 2 kap 5 §.

För en enskild som ansöker om att bli enskild huvudman för pedagogisk omsorg krävs, i likhet med vad som gäller för skolväsendet, att den enskilde har insikt och förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten (25 kap. 10 § första stycket 1 skollagen). I ägar- och ledningsprövningen ingår även en bedömning av den enskilde huvudmannens lämplighet (25 kap. 10 § första stycket 2). Vid lämplighetsbedömningen av den enskilde ska förmågan att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt och andra omständigheter av betydelse beaktas (25 kap. 10 a § andra stycket). Detta motsvarar vad som gäller vid ägar- och ledningsprövningar i skolväsendet. Däremot innefattar lämplighetsbedömningen inte några demokrativillkor motsvarande de som gäller för skolväsendet.

#### *Det är möjligt att begära utdrag ur belastningsregistret*

Skolinspektionen och kommunerna har möjlighet att på egen hand hämta in uppgifter som är av betydelse vid ägar- och ledningsprövningar. Det kan t.ex. röra sig om uppgifter från Skatteverket eller Kronofogdemyndigheten. Skolinspektionen och kommunerna har i dag, som framgår ovan, även möjlighet att begära utdrag från belastningsregistret från Polismyndigheten. Det gäller såväl i ärenden om tillstånd att godkännas som enskild huvudman som i tillsynsärenden (16 b § första stycket 2 och 18 § förordningen om belastningsregister). Ett sådant utdrag omfattar ett stort antal brott bl.a. brott mot person, förmögenhetsbrott och brott mot borgenärer.

#### *Kretsen av personer som prövas*

Både fysiska och juridiska personer kan ansöka om att godkännas som enskild huvudman i skolväsendet.

Om en ansökan avser en juridisk person ska prövningen avse 1) den verkställande direktören och andra som genom ledande ställning eller på annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten, 2) styrelseledamöter och styrelsesuppleanter, 3) bolagsmännen i ett kommanditbolag eller andra handelsbolag, och 4) personer som genom ett direkt eller indirekt ägande har ett väsentligt inflytande över verksamheten (2 kap. 5 a § skollagen).

När det gäller kravet på insikt ska det göras en samlad bedömning för hela den berörda kretsen som avses i bestämmelsen. Det krävs alltså inte att samtliga personer i ägar- och ledningskretsen har sådan insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten, utan endast att kunskapen finns

representerad inom kretsen (prop. 2017/18:158 s. 122). Kraven på lämplighet och de däri inbegripna demokrativillkoren gäller däremot för samtliga personer i ägar- och ledningskretsen och även för den juridiska personen (2 kap. 5 a §). Ett godkännande förutsätter alltså att såväl den juridiska personen som samtliga företrädare bedöms som lämpliga.

Den som har godkänts som enskild huvudman är skyldig att anmäla förändringar i ägar- och ledningskretsen (2 kap. 6 b §). Anmälan ska göras till den som lämnat huvudmannens godkännande, dvs. till Skolinspektionen eller aktuell kommun. Syftet med anmälningsskyldigheten är att underlätta Skolinspektionens och kommunernas tillsyn (prop. 2017/18:158 s. 123).

När det gäller enskilda som ansöker om att bli huvudmän inom pedagogisk omsorg avser ägar- och ledningsprövningen samma personkrets som är föremål för motsvarande prövning i skolväsendet. Om den enskilde är en juridisk person gäller att samtliga personer i verksamheten uppfyller kravet på lämplighet (25 kap. 10 a §). Även i fråga om pedagogisk omsorg har den enskilde huvudmannen en skyldighet att anmäla förändringar i den krets av personer som omfattas av ägar- och ledningsprövningen (25 kap. 10 b §).

#### *Ägar- och ledningsprövningar görs också i samband med tillsyn*

Ägar- och ledningsprövningar ingår även som en del i den tillsyn som Skolinspektionen och kommunerna utövar över enskilda huvudmän. Med tillsyn avses en självständig granskning som har till syfte att kontrollera om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter. I tillsynen ingår att fatta de beslut om åtgärder som kan behövas för att den huvudman som bedriver verksamheten ska rätta fel som upptäckts vid granskningen (26 kap. 2 §).

Skolinspektionen har tillsyn över att enskilda som godkänts av Skolinspektionen fortlöpande uppfyller kraven i 2 kap. 5 och 6 b §§. Motsvarande gäller för kommunerna i fråga om förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg vars huvudman en kommun har godkänt (26 kap. 3 och 4 §§). De krav på insikt och lämplighet som en ägar- och ledningsprövning omfattar ska således vara uppfyllda under hela den period som verksamheten drivs. Om Skolinspektionen eller en kommun konstaterar att ägar- och ledningskretsen inte längre uppfyller de krav som ställs, kan godkännandet av den enskilde som huvudman komma att återkallas (26 kap. 14 §).

### 11.3 Det bör införas en möjlighet till kontroll i misstankeregistret

**Förslag:** Skolinspektionen och kommunerna ska få möjlighet att ta del av vissa uppgifter ur misstankeregistret vid den ägar- och ledningsprövning som sker i ärenden om godkännande och tillsyn av enskilda huvudmän inom skolväsendet och pedagogisk omsorg.

## Skälen för förslaget

### *Oseriösa aktörer ska hindras från att verka inom välfärdssektorn*

Syftet med ägar- och ledningsprövningar är att säkerställa att en verksamhet håller god kvalitet och att förhindra att oseriösa aktörer verkar inom välfärdssektorn. Att förhindra oseriösa aktörer är enligt förarbetena av vikt dels för att tjänster inom välfärdssektorn riktar sig till grupper som befinner sig i en beroendesituation till den som levererar tjänsten, dels för att bevara allmänhetens tilltro till sektorn som helhet (prop. 2017/18:158 s. 44 f.).

Som framgår ovan inbegriper ägar- och ledningsprövningar att den enskilde bl.a. ska uppfylla krav på insikt och lämplighet. Den belastningsregisterkontroll som i dag sker inom ramen för dessa prövningar har framför allt betydelse för att bedöma den enskildes lämplighet. På så sätt kan oseriösa aktörer hindras från att verka inom skolväsendet eller pedagogisk omsorg. Vid bedömningen av om registerkontrollen ska utökas till att omfatta även misstankeregistret bör det därför beaktas i vilken utsträckning en sådan kontroll kan bidra till att oseriösa eller olämpliga aktörer inte verkar inom dessa områden.

### *Ett förändrat omvärldsläge medför ett ökat behov att ta del av uppgifter ur misstankeregistret*

Det har i tidigare lagstiftningsarbeten inte ansetts befogat att ge Skolinspektionen och kommunerna tillgång till uppgifter i misstankeregistret med hänsyn till den skada eller olägenhet som den enskilde kan drabbas av (prop. 2021/22:157 s. 74 och prop. 2013/14:112 s. 32). Sedan dess har emellertid situationen i landet förändrats och nya hot från bl.a. våldsbejakande extremism och organiserad brottslighet har vuxit fram (se avsnitt 3.2). Det förändrade omvärldsläget berör i hög grad välfärdssektorn och inte minst skolan. Detta återspeglas också i att Skolinspektionen under de senaste åren har fått i uppdrag av regeringen att stärka sin tillståndsprövning, tillsyn och annan granskning avseende våldsbejakande extremism inom skolväsendet (regleringsbrevet för budgetåren 2023, 2024 och 2025 avseende Statens skolinspektion). I Skolinspektionens återrapporteringar anges att ägar- och ledningsprövningarna är ett viktigt verktyg i detta arbete (se Skolor med problematik avseende våldsbejakande extremism m.m., 2024 och Skolinspektionens arbete med att förhindra välfärdsbrottslighet, 2024). Skolinspektionen har också under perioden 2019–2024 återkallat tillstånd för nio skolor på grund av risken för att elever vid huvudmännens skolor kan utsättas för antidemokratisk påverkan. Vi bedömer mot denna bakgrund att det finns behov av att Skolinspektionen och kommunerna får ett bredare underlag som inkluderar kontroll i misstankeregistret vid ägar- och ledningsprövningar.

Skolinspektionen har i våra dialoger också framhållit att tillgång till uppgifter i misstankeregistret skulle vara ett viktigt verktyg vid den lämplighetsbedömning som sker vid ägar- och ledningsprövningar. Ett skäl för detta är att det ökar möjligheten att i ett tidigt skede ingripa mot olämpliga aktörer. Som framhållits i tidigare lagstiftningsarbete är det även att föredra om en ansökan om att godkännas som huvudman nekas redan från början i stället för att dras tillbaka i efterhand, inte minst med

hänsyn till barn och elever som då behöver byta huvudman (prop. 2021/22:157 s. 63).

Det bör samtidigt beaktas att uppgifter om brottsmisstankar är osäkra och inte behöver leda till någon fällande dom. Denna omständighet skulle kunna tala mot att lägga sådana uppgifter till grund för en lämplighetsbedömning, eftersom det finns en risk att bedömningen grundar sig på antaganden som senare visar sig felaktiga.

Vi bedömer dock att risken för detta är liten när det gäller ägar- och ledningsprövningar. För det första har sådana ärenden förhållandevis långa handläggningstider, vilket innebär att det finns större möjlighet att vänta in ett avgörande i brottmålsprocessen. En annan, och viktigare faktor, är att en misstankeregisterkontroll endast utgör en av flera utredningsåtgärder som Skolinspektionen och kommunerna har möjlighet att vidta vid ägar- och ledningsprövningar. Utöver att begära in handlingar från den sökande eller huvudmannen själv kan Skolinspektionen och kommunerna även hämta in uppgifter från annat håll, t.ex. från Kronofogdemyndigheten och Skatteverket. I utredningar om extremism kan även yttranden från Säkerhetspolisen spela en viktig roll (se Skolinspektionen, Skolor med våldsbejakande extremism m.m., 2023, s. 7). Skolinspektionen och Sveriges kommuner och regioner (SKR) har i våra dialoger uppgett att förekomst i misstankeregistret framför allt fungerar som en signal att ytterligare utredningsåtgärder bör vidtas och att en fördjupad ägar- och ledningsprövning bör inledas. Även om uppgifterna i misstankeregistret har betydelse för att uppmärksamma möjliga brister när det gäller huvudmannens lämplighet kommer själva bedömningen av denna fråga i många fall att grunda sig på andra uppgifter.

Den omständigheten att uppgifterna i misstankeregistret är osäkra och kan komma att ändras behöver således inte innebära att en ägar- och ledningsprövning kommer att grunda sig på ett osäkert underlag. En kontroll i misstankeregistret kan tvärtom bidra till att Skolinspektionen och kommunerna på ett tidigt stadium kan identifiera vilka ytterligare utredningsåtgärder som behöver vidtas för att en lämplighetsbedömning ska kunna göras på ett fullgott underlag. Vår bedömning är därför att en kontroll i misstankeregistret kan utgöra ett viktigt verktyg vid bedömningen av huvudmannens lämplighet och därigenom bidra till förbättrade ägar- och ledningsprövningar.

#### *Uppgifter från misstankeregistret kan även ha betydelse för den kontroll som görs inför anställning*

Vi föreslår ovan att registerkontrollen inför anställning eller annat mottagande inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet ska utökas och bl.a. innefatta en kontroll i misstankeregistret. Förslagen utgår från intresset att skydda barn och elever mot att utsättas för våld, övergrepp samt skadlig och otillbörlig påverkan från de som arbetar i skolan (kapitel 8).

Till skillnad från skolans personal behöver en huvudman och dess företrädare inte aktivt delta i skolans arbete. Det är dock skolans huvudman som har det övergripande ansvaret för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen och andra författningar (2 kap. 8 § skollagen). I detta ingår bl.a. att ingripa mot

personal som inte följer de regler som gäller för arbetet, t.ex. vad gäller skolans värdegrund. Huvudmannen ansvarar även för att registerkontroller sker och att anställningsförfarandet i övrigt genomförs på så att olämpliga personer inte verkar i skolan.

Att huvudmannen och dess företrädare uppfyller de krav på lämplighet som gäller för verksamheten kan därmed sägas vara en förutsättning för att skolans personal också kommer att göra det. Det innebär att en ägar- och ledningsprövning indirekt kan komma att påverka det skydd för barn och elever som en kontroll inför anställning eller annat mottagande i skolan syftar till att tillvarata. Eftersom skyddet för barn och elever i skolan är ett så pass tungt vägande intresse att uppgifter om misstankar om brott bör inhämtas inför anställning i skolan framstår det enligt vår mening som följdriktigt att sådana uppgifter även kan inhämtas i samband med ägar- och ledningsprövningar.

### *Sammanfattande bedömning*

Vi bedömer alltså att Skolinspektionen och kommunerna bör få tillgång till uppgifter i misstankeregistret i samband med ägar- och ledningsprövningar. Vårt huvudsakliga skäl för detta är att det finns behov av ett bredare underlag vid den ägar- och ledningsprövning som sker vid godkännande och tillsyn av enskilda som huvudmän till följd av de nya utmaningar skolväsendet står inför framför allt när det gäller påverkan från organiserad brottslighet och våldsbejakande extremism. En kontroll i misstankeregistret skulle möjliggöra för Skolinspektionen och kommunerna att, i ett tidigt skede, uppmärksamma eventuella brister i huvudmannens lämplighet och vidta ytterligare nödvändiga utredningsåtgärder. Vi menar att detta kan leda till förbättrade ägar- och ledningsprövningar och förhindra att oseriösa aktörer verkar inom skolväsendet. En sådan förbättring har även betydelse för den kontroll som sker inför anställning eller annat mottagande i skolan.

### *Hur regleringen bör ske*

En bestämmelse som ger Skolinspektionen och kommunerna rätt att begära in uppgifter från misstankeregistret bör tas in 4 § i förordningen (1999:1135) om misstankeregister. Våra förslag kräver ingen ändring i lagen (1998:621) om misstankeregister eftersom regeringen får föreskriva vilka myndigheter som för vissa slag av ärenden har rätt att begära uppgifter om misstankar om brott (5 § första stycket punkten 2 lagen om misstankeregister).

## 11.4 Uppgifter som en misstankeregisterkontroll bör omfatta

**Förslag:** En kontroll i misstankeregistret ska avse uppgifter om misstanke om brott för vilka åtal har väckts. Kontrollen ska omfatta uppgifter om sådana brott som ingår i den belastningsregisterkontroll som Skolinspektionen och kommunerna i dag har möjlighet att göra vid ägar- och ledningsprövningar.

## Skälen för förslaget

*Kontrollen i misstankeregistret bör avse uppgifter om brott för vilka åtal har väckts*

Vi bedömer ovan att en kontroll i misstankeregistret inför anställning eller annat mottagande i skolväsendet bör begränsas till uppgifter om brott för vilka åtal har väckts (avsnitt 8.10). Som skäl för detta har vi i huvudsak hänvisat till den förundersökningssekretess som gäller fram till dess att åtal har väckts. Detta skäl gör sig gällande även när det gäller frågan om kontroller i misstankeregistret i samband med ägar- och ledningsprövning. I likhet med vår tidigare bedömning anser vi därför att även en sådan kontroll endast bör avse uppgifter om misstankar om brott för vilka åtal har väckts.

*Kontrollen bör omfatta samma brott som dagens belastningsregisterkontroll vid ägar- och ledningsprövningar*

Som framgår ovan är syftet med ägar- och ledningsprövningar att förhindra att oseriösa aktörer verkar inom skolväsendet, vilket är av betydelse både för skyddet för personer i beroendeställning och allmänhetens tilltro till verksamheten. Den lämplighetsbedömning som sker i samband med ägar- och ledningsprövningar utgår således från vidare skyddsintressen än vad som gäller vid anställning inom skolväsendet. I enlighet med detta omfattar belastningsregisterkontrollen vid sådana prövningar också ett större antal brottstyper där det förutom brott mot person även ingår t.ex. förmögenhetsbrott och brott mot allmän ordning (se 16 b § första stycket förordningen om belastningsregister).

Vi har som skäl för att det ska införas en misstankeregisterkontroll vid ägar- och ledningsprövningar hänvisat till behovet av att skydda skolväsendet från oseriösa aktörer i allmänhet och från organiserad brottslighet och våldsbejakande extremism i synnerhet. Detta skulle kunna tala för att en misstankeregisterkontroll bör begränsas till brott som är av betydelse för att tillgodose dessa skyddsintressen och därmed omfatta färre brott än dagens belastningsregisterkontroll.

Enligt vår mening finns det emellertid inte anledning att göra någon sådan åtskillnad mellan brottskatalogerna. Att behovet av en kontroll i misstankeregistret har sin grund i ett visst skyddsintresse utesluter inte att uppgifterna i registret kan ha betydelse även för andra intressen som ägar- och ledningsprövningen syftar till att tillvarata. Det framstår inte heller som ändamålsenligt att Skolinspektionen och kommunerna ska hantera registerutdrag av olika omfattning inom ramen för en och samma prövning.

Den belastningsregisterkontroll som sker i samband med ägar- och ledningsprövningar är begränsad till uppgifter om brott som lett till någon annan påföljd än böter. En motsvarande begränsning kan av naturliga skäl inte uppställas i samband med en kontroll i misstankeregistret. Det innebär att ett utdrag ur misstankeregistret kan omfatta fler brott än vad ett senare belastningsregisterutdrag innehåller. En sådan skillnad kan även uppkomma till följd av att en misstanke om brott för vilken åtal har väckts inte leder till fällande dom. Detta är givetvis någonting som Skolinspektionen och kommunerna bör ta hänsyn till vid sin värdering av



de uppgifter som kommer fram vid registerkontrollen. Enligt vår mening medför inte detta skäl för att göra åtskillnad mellan vilka brott som bör omfattas av en kontroll i misstanke- respektive belastningsregistret.

Vår slutsats är alltså att en kontroll i misstankeregistret i samband med ägar- och ledningsprövningar bör omfatta samma brott som den belastningsregisterkontroll som i dag sker vid sådana prövningar. En kontroll i misstankeregistret bör därmed innehålla uppgifter om följande brott, om brotten lett till någon annan påföljd än böter:

- 3, 4, 6, 8–11, 13–17 eller 20 kap. brottsbalken,
- 1 § andra stycket eller 4 a § lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott,
- narkotikastrafflagen (1968:64),
- skattebrottslagen (1971:69),
- lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel,
- lagen (1992:860) om kontroll av narkotika,
- 11 kap. 4 § alkohollagen (2010:1622),
- lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor,
- 5 eller 6 § lagen (2000:1225) om straff för smuggling,
- bidragsbrottslagen (2007:612),
- lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott,
- 19 kap. 1, 2 eller 3 § spellagen (2018:1138), och
- terroristbrottslagen (2022:666) eller motsvarande äldre lag.

## 11.5 Förslaget medför inga ändringar i befintlig sekretessreglering

**Bedömning:** Det bör inte införas några nya sekretessbestämmelser med anledning av våra förslag om kontroll i misstankeregistret vid ägar- och ledningsprövningar.

### Skälen för bedömningen

Uppgifter ur misstankeregistret är i likhet med uppgifter ur belastningsregistret särskilt skyddsvärda ur integritetssynpunkt. Det finns därför anledning att bedöma om det finns behov av ett förstärkt sekretesskydd vid ägar- och ledningsprövningar.

Det finns inga sekretessbestämmelser som särskilt reglerar Skolinspektionens och kommunernas ärenden om prövning av tillstånd för enskilda huvudmän. Däremot finns det sekretessbestämmelser för uppgifter i den tillsyn som Skolinspektionen och kommunerna utövar. I Skolinspektionens tillsynsverksamhet gäller bl.a. sekretess för uppgifter om enskildas personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs (23 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400]). I kommunernas tillsynsverksamhet gäller sekretess med avseende på näringslivet dels för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs, dels för uppgift om andra

ekonomiska eller personliga förhållanden än enskilds affärs- eller driftförhållanden för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för sådan tillsynsverksamhet (30 kap. 27 §).

Det infördes inte något särskilt sekretesskydd för uppgifter i belastningsregistret när bestämmelserna om en utökad ägar- och ledningsprövning infördes. Frågan har därefter tagits upp i senare lagstiftningsarbete i samband med att kommunernas ägar- och ledningsprövning utvidgades till att omfatta även pedagogisk omsorg. Regeringen menade, med hänsyn till medborgarnas möjlighet till insyn i vilka som ansöker och godkänns som huvudmän, att inte heller de registerutdrag som en kommunal myndighet inhämtar angående en enskild som ansöker om att bli godkänd som huvudman för pedagogisk omsorg bör omfattas av sekretess (prop. 2021/22:78 s. 33–34).

Utgångspunkten för dagens reglering är således att allmänhetens intresse av insyn väger tyngre än behovet av att skydda de uppgifter som framkommer vid en registerkontroll i samband med ägar- och ledningsprövningar. Vårt förslag om att en registerkontroll även ska omfatta uppgifter ur misstankeregistret innebär visserligen en utökning av de uppgifter som en kontroll kommer att avse. Förslaget innebär dock inte att den personkrets som kontrolleras kommer att vidgas och kontrollen kommer inte heller att avse fler brott än tidigare. Kontrollen kommer att begränsas till uppgifter om brott för vilka åtal har väckts. Med hänsyn till detta och till att allmänhetens intresse av insyn är stort anser vi att det inte finns skäl att införa några nya bestämmelser om sekretess med anledning av våra förslag om misstankeregisterkontroll vid med ägar- och ledningsprövningar.

## 11.6 Förslaget innebär ett proportionerligt intrång i den personliga integriteten

**Bedömning:** Intresset att förhindra att oseriösa aktörer verkar inom skolväsendet väger tyngre än intresset av skydd för den personliga integriteten hos den som ansöker om att godkännas som huvudman.

### Skälen för bedömningen

Uppgifterna i misstankeregistret är särskilt integritetskänsliga och det finns därför starka integritetsskäl mot att sådana uppgifter lämnas ut i stor utsträckning. För att en kontroll i misstankeregistret ska vara möjlig måste Skolinspektionens och kommunernas behov av uppgifterna väga tyngre än skyddet för den personliga integriteten. En bedömning måste alltså göras om förslaget är förenligt med kraven på nödvändighet och proportionalitet i regeringsformen, Europakonventionen och EU:s dataskyddsförordning (se avsnitt 7.5).

Syftet med ägar- och ledningsprövningen är att förhindra att oseriösa aktörer verkar i välfärdssektorn, vilket är viktigt för barns, elevers och samhällets förtroende för denna sektor. Huvudmannen har det övergripande ansvaret för att skolverksamheten bedrivs i enlighet med de

regler som gäller för denna. Det innebär bl.a. att huvudmannen har det yttersta ansvaret för att barn och elever tillförsäkras en skolmiljö som präglas trygghet och studiero, vilket innefattar att säkerställa att personal på skolan är lämplig för sitt arbete eller uppdrag.

Det ska i detta sammanhang beaktas att det är frivilligt att ansöka om godkännande som huvudman. Det innebär att om den enskilde vet med sig att han eller hon är åtalad för brott, kan han eller hon välja att avstå från att ansöka. Det ska också lyftas fram att en förekomst i misstankeregistret inte nödvändigtvis diskvalificerar en enskild från att godkännas som huvudman. Skolinspektionen eller kommunerna har inom ramen för prövningen möjlighet att hämta in andra uppgifter eller avvakta en fällande dom. Det är vidare inte en skyldighet för Skolinspektionen och kommunerna att begära in uppgifter från misstankeregistret utan en möjlighet som dessa kan nyttja när en kontroll är påkallad.

Vid avvägningen måste vi också beakta om Skolinspektionen och kommunerna kan få information om misstanke om brott på något annat sätt än genom än en registerkontroll. Skolinspektionen och kommunerna kan inom ramen för sina ägar- och ledningsprövningar vidta flera olika utredningsåtgärder. Det kan t.ex. handla om att kontakta Säkerhetspolisen i samband med tillståndsprövning eller vid tillsyn och återkallande av godkännanden. Enligt Skolinspektionen är det emellertid ofta en tidskrävande process att få yttranden från Säkerhetspolisen. En person kan även förekomma i misstankeregistret utan att för den skull vara föremål för Säkerhetspolisens intresse. En kontroll i misstankeregistret kan vara av betydelse för att avgöra när det finns anledning att hämta in ett yttrande från Säkerhetspolisen. Enligt vår bedömning kan inte sådana åtgärder som att inhämta yttranden från andra aktörer fullt ut ersätta en kontroll i misstankeregistret.

Att registerutdraget lämnas in till Skolinspektionen och kommunerna innebär en ökad risk för obefogad spridning av uppgifterna och att personal inte lagrar dem på ett tillräckligt säkert sätt. Skolinspektionen och kommunerna är, i egenskap av personuppgiftsansvariga, skyldiga att hantera de begärda registerutdragen i enlighet med det dataskyddsrättsliga regelverket. Det innefattar bl.a. att införa tekniska- och organisatoriska säkerhetsåtgärder för uppgifterna såsom åtkomstbegränsningar och utbildning av personal. Det kan också noteras att Skolinspektionen och kommunerna redan i dag hanterar utdrag från belastningsregistret inom ramen för tillståndsprövningen och tillsynen. Därutöver är Skolinspektionen och kommunerna skyldiga att inför en begäran i varje särskilt fall göra en behovs- och proportionalitetsbedömning (6 § lagen om misstankeregister).

Sammantaget bedömer vi att intresset av att förhindra att oseriösa aktörer verkar inom skolväsendet väger så pass tungt att det motiverar den inskränkning av den personliga integriteten som en kontroll i misstankeregistret innebär.

## 11.7 Förslaget är i övrigt förenligt med EU:s dataskyddsförordning

**Bedömning:** En misstankeregisterkontroll vid ägar- och ledningsprövningar är förenlig med dataskyddsregleringen.

### Skälen för bedömningen

Vårt förslag innebär en utökad behandling av personuppgifter. För att den utökade personuppgiftsbehandlingen ska vara tillåten måste den vara förenlig med övriga delar i det dataskyddsrättsliga regelverket, främst EU:s dataskyddsförordning och lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

Varje personuppgiftsbehandling måste stödja sig på en rättslig grund (artikel 6). Den personuppgiftsbehandling som en kontroll i misstankeregistret vid ägar- och ledningsprövningar innebär får anses vara nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse (artikel 6.1 e).

Förslaget innebär också att Skolinspektionen och de kommunala myndigheterna kommer att behandla personuppgifter om lagöverträdelse enligt artikel 10 eftersom de kommer att inhämta ett utdrag ur misstankeregistret för en person som ansöker om att bli godkänd som enskild huvudman. Myndigheter har stöd för att behandla personuppgifter om lagöverträdelse i 3 kap. 8 § dataskyddslagen.

Varje personuppgiftsbehandling omfattas också av de grundläggande principerna i artikel 5 i EU:s dataskyddsförordning. Av principen om uppgiftsminimering (artikel 5.1 c) framgår att uppgifterna ska vara adekvata, relevanta och inte alltför omfattande i förhållande till ändamålet. De brott som omfattas av belastningsregisterkontrollen vid ägar- och ledningsprövningar har ansetts nödvändiga och relevanta för sitt ändamål. Samma brottskatalog bör gälla vid en kontroll i misstankeregistret. Vårt förslag om vilka uppgifter om brottsmisstankar som registerutdraget ska omfatta är därför förenligt med principen om uppgiftsminimering i artikel 5.1 c. Förslaget är även förenligt med övriga principer i dataskyddsförordningen.

## 12 Kontroll i belastningsregistret inför antagning till högskoleutbildning

### 12.1 Inledning

Utredningen om belastningsregisterkontroll och avskiljande av studenter (SOU 2021:83) föreslog i sitt betänkande med samma namn att det ska införas en belastningsregisterkontroll vid antagning till vissa lärarutbildningar och hälso- och sjukvårdsutbildningar. Enligt förslaget ska kontrollen avse uppgifter om samma brott som omfattas av den registerkontroll som i dag sker inför anställning i skolan. Förslaget avser

endast antagning till högskoleutbildningar vid statliga universitet och högskolor.

Vi föreslår ovan att den belastningsregisterkontroll som görs inför anställning i skolan ska utökas med fler brott. Vi ska därför överväga om det finns anledning att komplettera urvalet av vilka brott som ska ingå i den föreslagna en belastningsregisterkontrollen inför antagning till vissa utbildningar.

Med utgångspunkt i förslagen i SOU 2021:83 ska vi även lämna förslag på hur ett system med belastningsregisterkontroll bör utformas för antagning till utbildningar som ges av enskilda utbildningsanordnare som omfattas av lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina (examenstillståndslagen). I detta ingår att vi ska analysera förutsättningarna för en sökande att få ett beslut om nekad antagning till utbildning hos enskilda utbildningsanordnare på grund av förekomst i belastningsregistret rättat eller ändrat. Vi ska även lämna förslag som innebär att det är tillåtet för enskilda utbildningsanordnare att behandla uppgifter om förekomst i belastningsregistret i samband med antagning. Vi ska också lämna förslag som ger enskilda utbildningsanordnare direktåtkomst till sådana uppgifter i antagningsregistret som behövs för ett ändamålsenligt antagningssystem som innefattar registerkontroll samt lämna nödvändiga författningsförslag, bl.a. i frågor om sekretess och tystnadsplikt.

I detta kapitel lämnar vi våra överväganden och förslag i dessa frågor (avsnitt 12.5-12.17). Vi inleder kapitlet med en översiktlig redogörelse för hur högskoleområdet regleras och hur antagningen genomförs (avsnitt 12.2–12.3). Vi redogör även översiktligt för förslagen i SOU 2021:83 om belastningsregisterkontroll i samband med antagning och för den översyn av bl.a. antagningsregistret som Universitetskanslersämbetet (UKÄ) har gjort (avsnitt 12.4).

## 12.2 Reglering av högskolesektorn

Statliga universitet och högskolor är förvaltningsmyndigheter under regeringen och omfattas liksom andra statliga myndigheter av de regler som gäller för den offentliga förvaltningen. Det gäller bl.a. reglerna om allmänna handlingars offentlighet och sekretess i tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL. Statliga universitet och högskolor omfattas även av förvaltningslagens bestämmelser om ärendehandläggning, bl.a. bestämmelserna om rättelse och ändring av beslut (36–39 §§ förvaltningslagen).

Högskoleutbildning kan även anordnas av enskilda utbildningsanordnare med tillstånd att utfärda examen. Bestämmelser om detta finns i examenstillståndslagen. Det finns i dag 17 enskilda utbildningsanordnare med examenstillstånd inom olika områden. Vissa av dessa har tillstånd att utfärda endast en eller ett fåtal examina medan andra har tillstånd att utfärda flera examina.

Ett tillstånd för en enskild utbildningsanordnare att utfärda examina lämnas av regeringen (5 § examenstillståndslagen). Ett sådant tillstånd får lämnas endast om utbildningen uppfyller de krav som ställs i kap.

högskolelagen och de särskilda krav som gäller för den aktuella examen enligt bilaga 2 till högskoleförordningen (2 §). Övriga bestämmelser i högskolelagen och högskoleförfattningarna omfattar inte de enskilda utbildningsanordnarna. Motsvarande gäller för de flesta av de författningar som reglerar de statliga myndigheternas verksamhet som t.ex. förvaltningslagens bestämmelser om ärendehandläggning. Ett undantag är reglerna om handlingsoffentlighet och sekretess i tryckfrihetsförordningen och OSL. Enligt 2 kap. 4 § och bilagan till OSL ska vissa enskilda utbildningsanordnare jämföras med myndigheter vid tillämpning av den lagen. Detta gäller Chalmers tekniska högskolan, Stiftelsen Högskolan i Jönköping och i begränsad omfattning Handelshögskolan i Stockholm.

Att enskilda utbildningsanordnare inte omfattas av de bestämmelser som gäller för statliga lärosäten hindrar inte att de har egna regler för sin verksamhet. Många enskilda utbildningsanordnare har regler som motsvarar dem som gäller för de statliga lärosätena, t.ex. i fråga om antagning. Regeringen kan även ställa upp villkor för de enskilda utbildningsanordnarnas verksamhet i besluten om examenstillstånd eller i kompletterande avtal.

## 12.3 Antagning till högskoleutbildning

### 12.3.1 Antagningsförfarandet

#### *Bestämmelser om antagning*

För de statliga lärosätena finns övergripande bestämmelser om antagning i 4 kap. högskolelagen (1992:1434). Av bestämmelserna framgår att högskolorna, ska ta emot de sökande som uppfyller behörighetskraven för studierna så långt det kan ske med hänsyn till kvalitetskraven för verksamheten (1 §). Den högskola som anordnar en utbildning avgör vilka behörighetsvillkor som ska gälla för att bli antagen till utbildningen, om inte annat följer av föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer (2 §). Om inte alla behöriga sökande till en utbildning kan tas emot, ska ett urval göras. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om urval (3 §). Närmare bestämmelser om behörighet och urval finns i 7 kap. högskoleförordningen och i föreskrifter som meddelats av Universitets- och högskolerådet (UHR). I högskoleförordningen finns även bestämmelser om att ett beslut om att en sökande inte uppfyller kraven på behörighet för att bli antagen till utbildning får överklagas till Överklagandenämnden för högskolan (12 kap. 2 § 3).

Enskilda utbildningsanordnare omfattas inte av högskolelagens och högskoleförordningens bestämmelser och har således möjlighet att ställa upp egna regler för antagningen. Flertalet av de enskilda utbildningsanordnarna deltar dock i det samordnade antagningsförfarandet som UHR ansvarar för. Antagningen till dessa lärosäten kommer därmed att genomföras på samma sätt som antagningen till statliga universitet och högskolor.

### *Det samordnade antagningsförfarandet*

UHR har till uppgift att på uppdrag av lärosätena biträda vid antagning av studenter och ansvara för ett samordnat antagningsförfarande (2 § förordningen [2012:811] med instruktion för Universitets- och högskolerådet). Det är frivilligt för lärosätena att anlita UHR vid antagningen. I dag deltar samtliga statliga universitet och högskolor i den samordnade antagningen, förutom Stockholms konstnärliga högskola, och nio enskilda utbildningsanordnare med examenstillstånd.

Den samordnade antagningen innebär att en sökande i en gemensam anmälan ansöker till utbildningar på olika lärosäten. De sökandes anmälningar hanteras i en antagningsomgång som bl.a. har gemensamma villkor för sista ansökningsdag, tid för antagningsbesked och högsta antal högskolepoäng som en sökande kan antas till. Det finns sju samordnade antagningsomgångar på ett år, vilka avser nationell eller internationell antagning. Den nationella antagningsomgången inför höstterminen har flest antal sökande.

När ansökningarna till en antagningsomgång har kommit in görs en bedömning av de sökandes meriter. Därefter görs ett urval av de sökande, vilket i regel sker i två omgångar. Efter det första urvalet fattar lärosätena beslut om antagning och ett antagningsbesked skickas till de sökande. I antagningsbeskedet anges om den sökande blivit antagen, reservplacerad eller struken i urvalet. Därefter genomförs ett andra urval i vilket tidigare reserver kan antas på utbildningar med lediga platser. Lärosätena fattar ett nytt beslut om antagning och besked om detta skickas till de sökande.

Efter att det andra urvalet genomförts ansvarar respektive lärosäte för det fortsatta förfarandet. För många utbildningar är det möjligt att göra en sen anmälan som behandlas efter ordinarie urvalsförfarande.

## **12.3.2 Antagningsregistret NyA**

### *Hur antagningsregistret används*

För den samordnade antagningen använder UHR och lärosätena antagningssystemet NyA. Det är frivilligt för lärosätena att ansluta sig till systemet, vilket sker genom att dessa tecknar en överenskommelse om licens- och antagningstjänst med UHR. UHR är systemansvarig för NyA och systemet finansieras med de avgifter som lärosätena betalar för licens- och antagningstjänsterna.

I NyA samlas de ansökningar som gjorts till de program och kurser som ingår i den samordnade antagningen. Systemet hämtar automatiskt uppgifter om de sökandes slutbetyg från gymnasieskolan och akademiska meriter. Sökanden måste själv ladda upp eller skicka in meritdokument och andra handlingar som inte kan hämtas in automatiskt. Uppgifterna i NyA ligger sedan till grund för bedömningen av de sökandes behörighet och det meritvärde som används i urvalet. Bedömningen kan göras maskinellt i systemet eller av handläggare på UHR och lärosätena.

I samband med en anmälan hämtas även andra uppgifter in från olika system, bl.a. uppgifter om uppehållstillstånd från Migrationsverket och uppgifter om folkbokföringsadress och sekretessmarkering från Skatteverket. Uppgifter som är sekretessbelagda till skydd för förföljda

personer enligt 21 kap. 3 § och 23 kap. 5 § OSL hanteras i antagningsregistret med särskilt strikta behörighetsbegränsningar. Även uppgifter om hälsotillstånd som en sökande vill åberopa som skäl för avsteg från urvalsgrunderna ska lämnas direkt till lärosätet och således behandlas utanför antagningsregistret.

De lärosäten som är anslutna till NyA har i dag i praktiken direktåtkomst till systemet, trots att författningsstöd för sådan åtkomst saknas. Det gäller såväl statliga universitet och högskolor som enskilda utbildningsanordnare. UHR kan anpassa behörigheterna till systemet och på så sätt påverka vilka uppgifter användarna har tillgång till. I dagsläget har lärosätena tillgång till uppgifter om sökanden som har sökt till det egna lärosätet. Om en sökande har ansökt till utbildningar vid flera lärosäten har de olika lärosätena även tillgång till varandras uppgifter.

### *Bestämmelserna i redovisningsförfordningen*

I förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor (förkortad redovisningsförfordningen) finns särskilda bestämmelser om behandling av personuppgifter inom universitets- och högskolesektorn som kompletterar bestämmelserna i EU:s dataskyddsförordning.

Bestämmelser om antagningsregistret finns i 4 kap. redovisningsförfordningen. Enligt dessa får UHR föra ett antagningsregister vars ändamål är att vara till hjälp för högskolor vid antagning av studenter. Uppgifterna får också användas för att lämnas ut på medium för automatiserad behandling för vissa syften samt för officiell statistik och för forskning (4 kap. 1 §).

Uppgifterna i antagningsregistret får omfatta bl.a. uppgifter om behörighet, urvalsgrund, behörighetsgrundande meriter, urvalsgrundande meriter och de uppgifter i övrigt som en student åberopar i samband med antagning till en utbildning med undantag för sådana uppgifter som en student lämnar in som underlag för beslut om anmälningsavgift eller studieavgift (4 kap. 2 §). I kapitlet finns även bestämmelser om utlämnande av uppgifter på medium för automatiserad behandling och genom direktåtkomst (4 kap. 4 och 5 §§). Det är endast den registrerade själv som har direktåtkomst till sina egna uppgifter (4 kap 5 §). Det finns inga bestämmelser som ger lärosätena direktåtkomst till uppgifterna i antagningsregistret.

I redovisningsförfordningen finns även bestämmelser om studieregister (2 kap.) och rapportering för officiell statistik (3 kap.).

När det gäller studieregister anges att varje högskola ska föra ett studieregister. Ändamålet med studieregistret är att säkra att uppgifter om sökande till utbildning, genomgångna studier, betyg över utbildningar och examina bevaras (2 kap. 1 och 2 §§). I studieregistret ska det för varje student dokumenteras ett flertal uppgifter, bl.a. om antagning och studieresultat (3 §). Uppgifterna i studieregistret får hämtas in från högskolorna för att ingå i UHR:s antagningsregister (4 kap. 2 §).



## 12.4 Tidigare överväganden och förslag

### 12.4.1 Förslagen i SOU 2021:83 om belastningsregisterkontroll inför antagning

I SOU 2021:83 föreslogs att det ska införas en belastningsregisterkontroll inför antagning till vissa lärarutbildningar och hälso- och sjukvårdsutbildningar. Förslaget avser endast antagning till statliga universitet och högskolor.

#### *Skälen för en registerkontroll inför antagning*

En utgångspunkt för förslaget om belastningsregisterkontroll är att skolan och hälso- och sjukvården är verksamheter för vilka allmänhetens förtroende är av stor vikt och där det finns behov av att skydda utsatta personer. Utredningen framhöll samtidigt att dessa skyddsintressen inte aktualiseras i samband med antagningen till en utbildning, utan först då studenten ska genomföra verksamhetsförlagd del av utbildningen eller anställas eller få yrkeslegitimation i det yrke som utbildningen leder till (s. 121). Utredningen menade dock att intresset av en rimlig, enhetlig och förutsebar reglering ändå talar för att en belastningsregisterkontroll bör införas redan i samband med antagning till vissa högskoleutbildningar. Syftet är framför allt att förhindra att en sökande antas till en utbildning trots att han eller hon på grund av förekomst i belastningsregistret inte kommer att kunna fullfölja utbildningen eller få anställning eller yrkeslegitimation inom det yrke som utbildningen ska leda till. Utredningen hänvisade i denna del bl.a. till att Justitiekanslern (JK) i ett tidigare beslut framhållit behovet av att samordna de regler som gäller för bl.a. antagning och de som gäller vid utfärdande av legitimation beslut om anställning (JK:s beslut den 8 augusti 2011, dnr 2788-09-40).

#### *Utbildningar som ska omfattas av en registerkontroll*

Utredningen föreslog att det på skolområdet ska införas en belastningsregisterkontroll vid antagning till utbildningar som leder till förskollärarexamen, grundläraresexamen, ämnesläraresexamen eller yrkesläraresexamen och utbildningar enligt förordningen (2008:1101) om högskoleutbildning som kompletterar avslutad utländsk utbildning och som leder till behörighet som förskollärare, grundlärare, ämneslärare eller yrkeslärare.

På hälso- och sjukvårdsområdet föreslogs en motsvarande kontroll för utbildningar som leder till fysioterapeutexamen, läkarexamen, psykologexamen, röntgensjuksköterskeexamen eller sjuksköterskeexamen och utbildningar enligt förordningen om högskoleutbildning som kompletterar avslutad utländsk utbildning och som leder till yrkeslegitimation enligt 4 kap. 2 § patientsäkerhetslagen (2010:659) för barnmorska, fysioterapeut, läkare, psykolog, röntgensjuksköterska eller sjuksköterska.

#### *Brott som ska omfattas av en sådan kontroll*

Utredningen menade att en belastningsregisterkontroll i samband med antagning inte bör omfatta fler brott än de som omfattas av den register-

kontroll som sker inför anställning i skolan eller vid meddelande av yrkeslegitimation inom hälso- och sjukvården. Detta eftersom de skyddsintressen som motiverar en kontroll i regel gör sig gällande i högre grad under yrkeslivet än under studierna. Utredningen ansåg därför att en belastningsregisterkontroll i samband med antagning bör begränsas till sådana brott som med stor sannolikhet innebär att den som söker anställning eller legitimation hade nekats detta (s. 158 f.). De brott som föreslogs omfattas av registerkontrollen inför antagning var uppgifter om brotten mord, dråp, grov och synnerligen grov misshandel, människorov, samtliga sexualbrott i 6 kap. brottsbalken, grovt rån och barnpornografibrott, om brotten lett till någon annan påföljd än böter. Detta motsvarar uppgifterna i den belastningsregisterkontroll som i dag sker inför arbete i skolan enligt 2 kap. 31 § skollagen (2010:800). Den registerkontroll som sker enligt skollagen är dock inte begränsad till uppgifter om brott som lett till annan påföljd än böter. Brotten ingår också i den brottskatalog som kan göras i ärenden om legitimation enligt 4 kap. 1 och 2 §§ patientsäkerhetslagen (16 c och 22 §§ förordningen [1999:1134] om belastningsregister).

#### *Hur kontrollen ska genomföras*

Det krävs att en sökande inte förekommer i belastningsregistret för att han eller hon ska kunna antas till de aktuella utbildningarna. En förekomst i belastningsregistret är således tänkt som ett absolut hinder mot antagning. För att begränsa kretsen av de som ska kontrolleras föreslogs att en belastningsregisterkontroll endast ska avse sökande som ska erbjudas plats på en utbildning. Det innebär att kontrollen ska göras efter det att den sökandes behörighet har bedömts och urvalet genomförts men innan ett beslut om antagning har fattats. Av integritetsskäl föreslogs även att kontrollen ska begränsas till uppgifter om sökanden förekommer eller inte förekommer för relevant brottslighet. För det fall den sökande förekommer i belastningsregistret kommer det alltså inte att framgå för vilka brott han eller hon har dömts för.

Kontrollen ska ske genom att UHR eller lärosätena hämtar in uppgifterna från belastningsregistret beroende på vem som hanterar ansökningarna. UHR, som hanterar majoriteten av alla ansökningar, kommer enligt utredningen att kunna hämta in uppgifterna från belastningsregistret elektroniskt från Polismyndigheten.

#### *Hur kontrollen ska regleras*

Enligt förslagen i SOU 2021:83 ska det införas en ny bestämmelse i högskolelagen som anger dels att det för att bli antagen till vissa utbildningar krävs att den sökande inte förekommer i belastningsregistret, dels att en kontroll endast får göras av sökande som ska erbjudas plats på utbildningen.

De närmare bestämmelserna om kontrollen ska enligt förslaget samlas i en särskild förordning om kontroll i belastningsregistret inför antagning till vissa högskoleutbildningar. I förordningen ska det närmare anges vilka utbildningar och vilka brott som en kontroll ska avse. Det ska även upplysas om UHR:s och lärosätenas rätt att få ut vissa uppgifter ur belastningsregistret enligt en ny bestämmelse i förordningen om belastningsregister och att en sådan kontroll ska genomföras innan en

sökande antas till en utbildning. I övrigt innehåller den föreslagna förordningen inte några bestämmelser om hur kontrollen ska gå till, eftersom det bedömdes saknas behov av sådana bestämmelser i nuläget.

Enligt utredningens förslag ska ett beslut om att inte anta en sökande till en utbildning på grund av att han eller hon förekommer i belastningsregistret inte kunna överklagas. Utredningen menade också att det saknas anledning att införa bestämmelser om omprövning av sådana beslut eftersom det redan finns tillräckliga möjligheter att korrigera felaktiga beslut med stöd av bestämmelserna i förvaltningslagen om rättelse och ändring av beslut.

#### **12.4.2 Universitetskanslersämbetets förslag om ändringar i redovisningsförordningen**

Det har i tidigare lagstiftningsarbete framhållits att det är påkallat med en allmän översyn av bestämmelserna i redovisningsförordningen för att skapa ett tydligare och därmed mer rättssäkert stöd för behandlingen av personuppgifter för lärosätena och UHR (se SOU 2017:49 s. 282–283 och SOU 2021:83 s. 178–179). Det har till stöd för detta bl.a. anförts att redovisningsförordningens bestämmelser i många fall inte motsvarar de verkliga förhållandena. När det gäller bestämmelserna om antagningsregistret i 4 kap. har det påpekats på att systemet även används som ett handläggningssystem och att uppgifterna där har gjorts gemensamt tillgängliga för de lärosäten som använder systemet.

Universitetskanslersämbetet fick 2022 i uppdrag av regeringen att genomföra en översyn av redovisningsförordningen (regeringsbeslut den 5 maj 2022, dnr U2023/01915). Uppdraget redovisades i rapporterna En översyn av bestämmelserna om antagningsregister – Delredovisning av ett regeringsuppdrag, 2023, och En översyn av förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor – Slutredovisning av ett regeringsuppdrag, 2023.

När det gäller redovisningsförordningens bestämmelser om antagningsregistret föreslog UKÄ bl.a. att det ska införas bestämmelser som ger statliga universitet och högskolor direktåtkomst till uppgifter i registret. Även enskilda utbildningsanordnare som vid tillämpningen av OSL ska jämföras med myndigheter ska ges sådan åtkomst. Enligt förslaget ska direktåtkomsten begränsas till uppgifter i registret som rör sökande och antagna till det egna lärosätet. Enskilda utbildningsanordnare som inte jämföras med myndigheter föreslogs endast få tillgång till uppgifter i registret genom annat elektroniskt utlämnande än genom direktåtkomst (En översyn av bestämmelserna om antagningsregister – Delredovisning av ett regeringsuppdrag, s. 81–89).

Det ska noteras att UHR i UKÄ:s delrapport redovisat ett eget författningsförslag om direktåtkomst som innebär att de statliga lärosätena och de enskilda utbildningsanordnarna får direktåtkomst till uppgifter som rör sökande och antagna till respektive lärosäte och till uppgifter som är nödvändiga för den samordnade antagningen (s. 80–81).

## 12.5 Fler brott ska omfattas av den föreslagna registerkontrollen inför antagning

**Förslag:** Den belastningsregisterkontroll som ska ske inför antagning till vissa lärarutbildningar och hälso- och sjukvårdsutbildningar ska, utöver vad som föreslås i SOU 2021:83, även omfatta följande brott:

- brott mot terroristbrottslagen (2022:666) eller motsvarande äldre lag,
- brott mot lagen (2014:406) om straff för vissa internationella brott,
- grovt och synnerligen grovt narkotikabrott enligt narkotikastrafflagen (1968:64), och
- grov och synnerligen grov narkotikasmuggling enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

### Skälen för förslaget

#### *Gemensamma utgångspunkter*

Vi ska enligt vårt uppdrag komplettera urvalet av vilka brott som ska omfattas av den i SOU 2021:83 föreslagna belastningsregisterkontrollen inför antagning. Detta mot bakgrund av att vi har föreslagit att registerkontrollen inför anställning i skolan ska utökas med fler brott (se avsnitt 8.5).

Syftet med förslaget om belastningsregisterkontroll inför antagning är att skapa en mer enhetlig och förutsebar reglering i fråga om antagning, yrkeslegitimation och anställning (se avsnitt 12.4.1). En sådan kontroll bör därmed inte omfatta fler brott än de som ansetts relevanta vid motsvarande kontroll inför anställning eller legitimation. Förekomst i belastningsregistret är samtidigt tänkt att utgöra ett absolut hinder mot antagning till vissa lärarutbildningar och hälso- och sjukvårdsutbildningar (SOU 2021:83 s. 133). Det ska alltså inte göras någon individuell bedömning av om en sökande är lämplig att gå en utbildning trots att han eller hon förekommer i belastningsregistret. Detta skiljer sig från den bedömning som sker inför anställning i skolväsendet eller vid meddelande av yrkeslegitimation för vissa vårdyrken där uppgifterna i belastningsregistret ingår som en del i bedömningen av den sökandes lämplighet.

Det innebär att en registerkontroll inför antagning måste vara mer restriktiv än vad som gäller vid de senare registerkontrollerna inför anställning inom skolan respektive inför meddelande av legitimation för vissa vårdyrken. Vi anser därför, i likhet med utredningen i SOU 2021:83, att en belastningsregisterkontroll inför antagning bör begränsas till sådana brott som med stor sannolikhet innebär att den sökande skulle nekas anställning eller legitimation för det yrke som utbildningen är avsedd att leda till (s. 158 f.).

*En registerkontroll för lärarutbildningar bör avse brott som med stor sannolikhet leder till att anställning eller lärarlegitimation nekas*

Vår utgångspunkt är alltså att en registerkontroll inför antagning till lärarutbildningar endast ska utökas med sådana brott som med stor sannolikhet kan leda till nekad anställning inom skolan eller nekad eller återkallad

lärarlegitimation. Eftersom vi har utökat registerkontrollen inför anställning med fler brott än vad som i dag är fallet, är det inte lämpligt att utgå från hela denna brottskatalog vid bedömningen av vilka brott som ska omfattas vid registerkontrollen inför antagning. Det går nämligen inte att hävda att samtliga av dessa brott med stor sannolikhet leder till nekad anställning (se avsnitt 8.5). Vår bedömning kommer därför i huvudsak utgå från vilka brott som med stor sannolikhet kan leda till att lärarlegitimation nekas eller återkallas.

I skollagen (2010:800) regleras under vilka förhållanden lärarlegitimationer får nekas och återkallas. En lärarlegitimation får inte meddelas och ska återkallas bl.a. om den legitimerade i eller utanför yrkesutövningen har gjort sig skyldig till ett allvarligt brott som gör att hans eller hennes lämplighet att verka som lärare eller förskollärare kan sättas i fråga (2 kap. 16 § och 2 kap. 23 § andra stycket 2).

Den praxis som finns från Lärarnas ansvarsnämnd (LAN) och förvaltningsdomstolarna som gäller allvarliga brott vilka lett till återkallelse av lärarlegitimation är förhållandevis begränsad med cirka 40 avgöranden sedan 2013. Utifrån dessa avgöranden är det inte möjligt att med någon högre grad av säkerhet slå fast vilka specifika brott som generellt är sådana att de normalt leder till återkallad lärarlegitimation. Förarbetsuttalandena till legitimationssystemet ger dock viss vägledning i frågan. Där framgår att det vid prövningen av om ett brott ska anses allvarligt ska göras en helhetsbedömning av alla relevanta omständigheter. Det ska inte vid denna prövning vara brottstypen som sådan som är avgörande utan brottsligheten i det enskilda fallet. Brott som generellt sett kan sägas vara allvarliga i detta sammanhang inkluderar grova våldsbrott, sexualbrott och narkotikabrott. Vid bedömningen bör också kunna vägas in om brottet riktat sig mot elever eller barn (prop. 2010/11:20 s. 61).

Med hänsyn till den restriktivitet som bör prägla bedömningen föreslår vi att följande brott ska ingå i en belastningsregisterkontroll inför antagning till de aktuella lärarutbildningarna. Brott mot terroristbrottslagen (2022:666) eller motsvarande äldre lag och brott mot lagen (2014:406) om straff för vissa internationella brott utgör synnerligen allvarliga våldsbrott. Det är enligt vår mening uppenbart att en person som begått dessa brott kommer att nekas anställning i skolan eller lärarlegitimation. Motsvarande bör gälla för en person som är dömd för brotten grovt och synnerligen grovt narkotikabrott enligt 3 § narkotikastrafflagen (1968:64). Begreppet ”narkotikabrott” i förarbetena till legitimationssystemet kan enligt vår mening även innefatta smuggling av narkotika. Brotten grov och synnerligen grov narkotikasmuggling enligt 6 § tredje och fjärde styckena lagen (2000:1225) om straff för smuggling bör därför omfattas av den belastningsregisterkontroll som ska ske inför antagning. Dessa brott kommer med stor sannolikhet att leda till att anställning eller lärarlegitimation nekas. Brotten bör därför, utöver de brott som redan föreslagits av SOU 2021:83, ingå i registerkontrollen inför antagning.

### *Samma brott bör omfattas av kontrollen för hälso- och sjukvårdsutbildningar*

Det sker inte någon generell registerkontroll inför anställning i hälso- och sjukvården likt den som sker i skolväsendet. Registerkontrollen inför antagning till vissa hälso- och sjukvårdsutbildningar bör därför endast omfatta sådana brott som med stor sannolikhet kan leda till att en legitimation för vissa hälso- och sjukvårdsyrken nekas eller återkallas.

I patientsäkerhetslagen regleras under vilka förhållanden sådana legitimationer får nekas och återkallas. En legitimation får inte meddelas och ska återkallas om den legitimerade i eller utanför yrkesutövningen har gjort sig skyldig till ett allvarligt brott som är ägnat att påverka förtroendet för honom eller henne (4 kap. 1 § och 8 kap. 3 § patient-säkerhetslagen). Även vid denna prövning ska en helhetsbedömning göras av samtliga relevanta omständigheter (prop. 2009/10:210 s. 232–233).

Den registerkontroll som sker vid meddelande av legitimationer inom vissa hälso- och sjukvårdsyrken innefattar flera olika brott, t.ex. förfalskningsbrott och rattfylleri (se 16 c § förordningen [1999:1134] om belastningsregister). Det beror på att legitimationen ska fungera som ”garantibevis” för att innehavaren är lämplig att utöva yrket (prop. 2009/10:210 s. 232). Det är därmed inte uteslutet att registerkontrollen inför antagning till vissa hälso- och sjukvårdsutbildningar skulle kunna omfatta andra och fler brott än motsvarande kontroll inför antagning till vissa lärarutbildningar.

Vi anser dock att detta inte är en lämplig lösning. Även om fler brott är av betydelse vid prövningen av en legitimation för ett yrke inom hälso- och sjukvården jämfört med lärarlegitimationer, behöver skillnaden inte vara så stor när det gäller frågan om vilka brott som är av betydelse vid antagning till högskoleutbildning. Både när det gäller lärarutbildningar och hälso- och sjukvårdsutbildningar bör en belastningsregisterkontroll inför antagning begränsas till vissa särskilt allvarliga brott. I likhet med den bedömning som gjordes i SOU 2021:83 anser vi även att det finns skäl att låta kontrollerna till de olika utbildningarna omfatta samma brott. Utredningen menade att detta leder till en klar förenkling av systemet eftersom det inte skulle finnas något behov av kontroll av två typer av belastningsregisterutdrag för de som vid samma omgång söker till både en lärarutbildning och en hälso- och sjukvårdsutbildning. Det skulle även förhindra en situation som skulle kunna uppfattas som stötande, nämligen att en sådan sökande nekas antagning till en av utbildningarna på grund av förekomst i registret, men inte till den andra (s. 161 f.).

### *Sammantagen bedömning*

Brott som med stor sannolikhet leder till nekad anställning i skolan eller nekad lärarlegitimation och legitimation för vissa hälso- och sjukvårdsyrken är, enligt vår bedömning, brott mot terroristbrottslagen (2022:666) eller motsvarande äldre lag, brott mot lagen (2014:406) om straff för vissa internationella brott, grovt och synnerligen grovt narkotikabrott enligt 3 § narkotikastrafflagen (1968:64) samt grov och synnerligen grov narkotikasmuggling enligt 6 § tredje och fjärde styckena lagen (2000:1225) om straff för smuggling. Vi föreslår därför att dessa brott, utöver de brott som föreslås i SOU 2021:83, ska omfattas av den

registerkontroll som ska ske inför antagning till vissa lärarutbildningar och vissa hälso- och sjukvårdsutbildningar.

Utredningen i SOU 2021:83 har föreslagit att det ska införas en ny förordning om kontroll i belastningsregistret inför antagning till vissa högskoleutbildningar. I 4 § förordningen föreslås det ske en uppräknig av vilka brott som omfattas av sådan kontroll. Vi föreslår att bestämmelsen kompletteras med de brott som vi ovan har föreslagit bör omfattas av registerkontrollen inför antagning.

### *Konsekvenser av en snäv brottskatalog*

Som framgår ovan är ett skäl till att införa en belastningsregisterkontroll inför antagning till högskoleutbildning att skapa en större enhetlighet och förutsebarhet när det gäller de regler som gäller inför antagning till lärarutbildningar och hälso- och sjukvårdsutbildningar och de som gäller vid beslut om anställning och utfärdande av legitimationer. Vårt förslag bidrar i viss utsträckning till detta genom att registerkontrollen kommer att omfatta fler brott som även är av betydelse vid prövningen om en lärarlegitimation eller en legitimation för yrken inom hälso- och sjukvården ska meddelas. Samtidigt innebär vårt förslag att de uppgifter om brott som ingår i en registerkontroll inför antagning kommer att vara betydligt mer begränsade än vad som gäller vid meddelande av legitimationer och då särskilt för yrken inom hälso- och sjukvården. Det innebär att det även med vårt förslag kan uppkomma situationer där en sökande antas till en utbildning trots att han eller hon förekommer i belastningsregistret för brott som senare kan utgöra hinder mot anställning eller för legitimation för det yrke som utbildningen är avsedd att leda till. Enligt vår mening är det dock inte möjligt att undvika att sådana situationer uppkommer eftersom en förekomst i belastningsregistret är tänkt att utgöra ett absolut hinder mot antagning. En sådan kontroll måste därför begränsas till de allvarligaste brotten eftersom det till skillnad från vad som gäller vid utfärdande av legitimation eller anställning inte finns utrymme för några individuella bedömningar.

## 12.6 Förslaget innebär ett proportionerligt intrång i den personliga integriteten

**Bedömning:** Intresset av att skapa en enhetlig och förutsebar reglering för antagning, anställning och yrkeslegitimation väger tyngre än skyddet för den personliga integriteten.

### **Skälen för bedömningen**

Vårt förslag om att fler brott ska omfattas av registerkontrollen inför antagning innebär att endast ett begränsat antal särskilt allvarliga brott ska omfattas sådan kontroll. Av registerutdraget kommer det endast framgå om någon förekommer eller inte förekommer i belastningsregistret för de aktuella brotten. Det kommer alltså inte framgå vilket brott som personen är dömd för. Vi anser att de integritetsrisker som följer av förslaget är begränsade och inte mer omfattande än vad som är nödvändigt för att nå

syftet. Förslaget bedöms därmed utgöra en proportionerlig inskränkning i integritetsskyddet.

## 12.7 Förslaget är i övrigt förenligt med EU:s dataskyddsförordning

**Bedömning:** Den utökade registerkontrollen är i övrigt förenlig med dataskyddsregleringen.

### Skälen för bedömningen

För att den utökade personuppgiftsbehandling som förslaget innebär ska vara tillåten måste den vara förenlig med övriga delar i det dataskyddsrättsliga regelverket, främst EU:s dataskyddsförordning och lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (se avsnitt 4.7).

Varje personuppgiftsbehandling måste stödja sig på en rättslig grund enligt artikel 6 i dataskyddsförordningen. Den behandling som Polismyndigheten är tänkt att utföra får anses nödvändig för att myndigheten ska kunna fullgöra en rättslig förpliktelse som följer av författning. Behandlingen är därför tillåten enligt artikel 6.1 c och 6.3. För UHR, som anlitas av lärosätena för att biträda vid antagningen, är behandlingen nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse enligt artikel 6.1 e. När lärosätena behandlar personuppgifter om att sökande förekommer eller inte förekommer i belastningsregistret kommer det ske med stöd av den rättsliga grunden rättslig förpliktelse enligt 6.1 c. Den rättsliga grunden kommer att vara fastställd i nationell rätt eftersom lärosätena fullgör en skyldighet att genomföra registerkontroll inför antagning till vissa utbildningar.

Därutöver gäller särskilda krav i artikel 10 för att personuppgifter som rör lagöverträdelse ska få behandlas. Behandling av sådana personuppgifter får endast utföras under kontroll av en myndighet eller då behandling är tillåten enligt unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, där lämpliga skyddsåtgärder för de registrerades rättigheter och friheter fastställs. Statliga lärosäten har stöd för att behandla sådana uppgifter enligt 3 kap. 8 § dataskyddslagen. I avsnitt 12.8 och 12.10 redogör vi för hur de enskilda utbildningsanordnarna ska inordnas i ett system med registerkontroll inför antagning och hur de genom våra förslag kommer att ha stöd för att behandla personuppgifter om lagöverträdelse vid en sådan kontroll.

Som framgår ovan innebär vårt förslag att endast ett begränsat antal brott kommer att omfattas av registerkontrollen inför antagning. Förslaget är därför förenligt med principen om uppgiftsminimering i artikel 5.1 c. Förslaget är också förenligt med övriga principer i dataskyddsförordningen.



## 12.8 Enskilda utbildningsanordnare ska omfattas av det föreslagna systemet med registerkontroll inför antagning

**Förslag:** Det ska införas en ny bestämmelse i lagen om tillstånd att utfärda vissa examina som anger dels att det är en förutsättning för att bli antagen till vissa utbildningar att sökanden inte förekommer i belastningsregistret avseende vissa brott, dels att en sådan kontroll endast får göras beträffande den som ska erbjudas plats på en sådan utbildning.

Regeringen ska enligt den nya bestämmelsen kunna meddela ytterligare föreskrifter om vilka utbildningar och vilka brott som en kontroll ska avse. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska även kunna meddela ytterligare föreskrifter om hur kontrollen ska gå till.

Den i SOU 2021:83 föreslagna förordningen om kontroll i belastningsregistret inför antagning till vissa högskoleutbildningar ska kompletteras så att enskilda utbildningsanordnare med examens-tillstånd omfattas av förordningens bestämmelser.

Regeringen ska i lagen (1998:620) om belastningsregister bemyndigas att meddela föreskrifter om att enskilda utbildningsanordnare med examenstillstånd ska kunna begära ut uppgifter från registret. Sådana föreskrifter ska införas i förordningen om belastningsregister.

### Skälen för förslagen

#### *Några utgångspunkter*

Vi ska enligt vårt uppdrag komplettera de förslag som lämnats i SOU 2021:83 genom att föreslå hur en belastningsregisterkontroll vid antagning till vissa högskoleutbildningar hos enskilda utbildningsanordnare ska utformas.

Ett skäl för att införa belastningsregisterkontroller även vid antagning till utbildning hos enskilda utbildningsanordnare är enligt vår uppdragsbeskrivning att förhindra att det uppstår parallella antagningsmodeller för utbildningar som leder till samma examina. En sådan ordning skulle kunna leda till att sökanden som på grund av fällande domar i brottmål nekas antagning till utbildning vid ett statligt lärosäte samtidigt kan komma att antas till motsvarande utbildning hos en enskild utbildningsanordnare. Vi tolkar detta som att en belastningsregisterkontroll inför antagning till utbildning hos enskilda utbildningsanordnare ska avse samma utbildningar och samma brott som föreslagits för de statliga lärosätena.

Den fortsatta bedömningen kommer därmed att ta sikte på frågan hur en belastningsregisterkontroll närmare ska genomföras och regleras. Som angetts ovan föreslog SOU 2021:83 att de närmare bestämmelserna om belastningsregisterkontroller inför antagning skulle samlas i en ny förordning. Skälet till detta var att regleringen skulle bli så överskådlig som möjligt (s. 147). Enligt vår mening talar intresset av en överskådlig

reglering för att de enskilda utbildningsanordnarna bör omfattas av den reglering som föreslagits för de statliga lärosätena. Detta förutsätter dock att en belastningsregisterkontroll vid antagning till utbildning hos enskilda utbildningsanordnare inte ger upphov till frågor som behöver regleras särskilt. I så fall kan det finnas skäl att överväga en separat reglering för de enskilda utbildningsanordnarna.

*En registerkontroll bör genomföras på samma sätt som föreslagits för de statliga lärosätena*

Enligt förslagen i SOU 2021:83 ska en belastningsregisterkontroll ske genom att UHR eller de statliga universiteten och högskolorna begär ut utdrag ur belastningsregistret från Polismyndigheten. Tanken är att UHR ska begära ut utdragen ur belastningsregistret och genomföra kontrollen för de ansökningar som hanteras inom ramen för den samordnade antagningen. Som framgår ovan är det därmed aktuellt för lärosätena att själva begära ut registerutdragen i de fall dessa inte deltar i den samordnade antagningen och således inte anlitar UHR.

Vi anser att motsvarande ordning bör gälla även vid antagning till utbildning hos enskilda utbildningsanordnare. Syftet med förslaget att UHR eller lärosätena ska begära ut utdrag ur belastningsregistret är att förhindra att alternativa sätt att genomföra belastningsregisterkontrollen används eftersom detta skulle kunna ha negativa konsekvenser för den sökande eller det skyddsintresse kontrollen är avsedd att tillvarata (SOU 2021:83 s. 163 f.). Dessa skäl gör sig gällande även vid antagning till utbildning hos enskilda utbildningsanordnare. Praktiska skäl skulle visserligen kunna tala för att endast låta UHR genomföra belastningsregisterkontrollen. Det skulle dock innebära att de enskilda utbildningsanordnarna som ger de utbildningar som omfattas av kontrollen skulle vara tvungna att anlita UHR vid antagningen. Något sådant krav gäller inte för de statliga lärosätena och bör därför inte heller ställas på de enskilda utbildningsanordnarna.

Vid sidan av de föreslagna bestämmelserna om att en belastningsregisterkontroll ska ske av den som ska erbjudas plats på en utbildning och att uppgifterna ska begäras ut av UHR eller lärosätena innehåller den föreslagna förordningen i SOU 2021:83 inte några ytterligare bestämmelser om hur kontrollen ska gå till. Utredningen bedömde att det i nuläget inte fanns något behov av detta. I betänkandet framhölls samtidigt att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer har möjlighet att meddela ytterligare föreskrifter för det fall ett sådant behov skulle visa sig när förberedelserna för att införa en kontroll inletts.

Vi gör samma bedömning i fråga om de enskilda utbildningsanordnarna. Vi har inte identifierat något behov av ytterligare bestämmelser om hur en belastningsregisterkontroll bör genomföras utöver vad som föreslagits för de statliga lärosätena. Inte heller vid våra kontakter med UHR, Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) och de enskilda utbildningsanordnarna har det framkommit något som talar för detta. SUHF och de enskilda utbildningsanordnarna har i stället framhållit vikten av att det finns en enhetlig reglering för de statliga lärosätena och de enskilda utbildningsanordnarna.

Vi bedömer utifrån detta att en belastningsregisterkontroll inför antagning till utbildning hos enskilda utbildningsanordnare bör genomföras på samma sätt som föreslagits för de statliga lärosätena. Det innebär att kontrollen ska avse den som ska erbjudas plats på en utbildning och ske genom att UHR eller den enskilda utbildningsanordnaren begär ut utdrag från belastningsregistret. Några ytterligare bestämmelser om hur kontrollen ska genomföras bör i nuläget inte införas.

#### *En reglering av kontrollen faller inom regeringens restkompetens*

Nästa steg i vår bedömning är hur föreskrifterna avseende registerkontroller inför antagning till utbildning hos enskilda utbildningsanordnare närmare bör utformas. Inledningsvis har vi här att ta ställning till om sådana föreskrifter faller inom det primära lagområdet, dvs. det område där föreskrifter ska meddelas av riksdagen genom lag (8 kap. 2 § regeringsformen), eller om regeringen får meddela föreskrifterna med stöd av sin restkompetens (8 kap. 7 §). Om frågorna faller inom det primära lagområdet, krävs riksdagens bemyndigande för att regeringen ska kunna meddela föreskrifter om belastningsregisterkontrollen (8 kap. 11 §).

Till det primära lagområdet hör föreskrifter som bl.a. avser förhållandet mellan enskilda och det allmänna under förutsättning att föreskrifterna gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden (8 kap. 2 § första stycket 2). Bestämmelsen har i tidigare lagstiftningsarbeten inte ansetts tillämplig i fall där någon frivilligt har åtagit sig en förvaltningsuppgift, eftersom föreskriften i sådana fall inte kommer att vara av sådan betungande art som kravet på lagstöd förutsätter (prop. 2009/10:238 s. 58 och 71 f.).

Vi anser att dessa överväganden har betydelse även i fråga om registerkontroller i samband med antagning till utbildning hos enskilda utbildningsanordnare med examenstillstånd. Att utfärda en examen med stöd av reglerna i examenstillståndslagen är ett frivilligt åtagande från de enskilda utbildningsanordnarnas sida. Ett krav på registerkontroll inför antagning till vissa högskoleutbildningar utgör därmed inte någon sådan för den enskilde betungande föreskrift som kräver lagform. Vi kan inte heller i övrigt se att det finns någon bestämmelse som innebär att en sådan föreskrift måste ske med stöd av lag. Det ska samtidigt nämnas att frågan om hur regleringen av enskilda utbildningsanordnare ska ske har bedömts som oklar i tidigare lagstiftningsarbete (se SOU 2021:23 s. 175 f., jfr dock Ds 2013:49 s. 87). Vår bedömning är att det bör falla inom regeringens restkompetens att meddela föreskrifter om registerkontroller inför antagning hos enskilda utbildningsanordnare. Detta hindrar emellertid inte att riksdagen meddelar föreskrifter i samma ämne (8 kap. 8 § regeringsformen).

#### *En grundläggande bestämmelse om kontrollen bör införas i examenstillståndslagen*

I SOU 2021:83 föreslogs att det för de statliga lärosätena ska införas en ny bestämmelse i 4 kap. högskolelagen som innebär att en förekomst i belastningsregistret avseende vissa brott utgör ett absolut hinder mot antagning till vissa lärarutbildningar och hälso- och sjukvårdsutbildningar. De enskilda utbildningsanordnarna omfattas inte av högskolelagen. Det

bör därför införas en bestämmelse som innebär att en förekomst i belastningsregistret på motsvarande sätt ska utgöra hinder mot antagning till utbildning hos enskilda utbildningsanordnare. Som framgår ovan är vår bedömning att regeringen kan meddela föreskrifter om registerkontroller inför antagning hos enskilda utbildningsanordnare med stöd av sin restkompetens. För överskådlighetens skull och för att motsvara strukturen i den reglering som föreslagits för de statliga lärosätena anser vi dock att en bestämmelse med en sådan innebörd bör tas in i examenstillståndslagen.

*Kontrollen bör i övrigt regleras i den förordning som föreslagits i SOU 2021:83*

Vi bedömer att en belastningsregisterkontroll inför antagning till utbildning hos enskilda utbildningsanordnare inte kräver några särregleringar. De närmare bestämmelserna om kontrollen bör därför omfattas av den i SOU 2021:83 föreslagna förordningen om belastningsregisterkontroll inför antagning till vissa högskoleutbildningar. Det bör därför införas en s.k. nödvändig upplysningsbestämmelse i examenstillståndslagen. I enlighet med förslagen i SOU 2021:83 bör det i bestämmelsen tydliggöras dels att regeringen kan meddela ytterligare föreskrifter om vilka utbildningar och brott en kontroll ska avse, dels att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela ytterligare föreskrifter om hur kontrollen ska gå till.

Den föreslagna förordningen om kontroll i belastningsregistret inför antagning till vissa högskoleutbildningar bör kompletteras med bestämmelser som klargör att förordningen omfattar även enskilda utbildningsanordnare med examenstillstånd. De enskilda utbildningsanordnarna kommer därigenom att omfattas av förordningens bestämmelser om vilka utbildningar som ska omfattas av en kontroll och vilka brott kontrollen ska avse.

När det gäller frågan om vilka utbildningar en kontroll ska omfatta anges i SOU 2021:83 att en belastningsregisterkontroll ska avse vissa utbildningar som ges med stöd av förordningen (2008:1101) om högskoleutbildning som kompletterar avslutad utländsk utbildning. Samtidigt ska, enligt förslaget, undantag göras för utbildningar som ges med stöd av förordning (2011:689) om vissa behörighetsgivande examina för legitimation som lärare och förskollärare och om högskoleutbildningar för vidareutbildning av lärare och pedagogisk personal inom förskolan som leder till lärar- eller förskollärexamen.

Dessa förordningar gäller endast statliga universitet och högskolor och är således inte tillämpliga på enskilda utbildningsanordnare. Det hindrar dock inte att en enskild utbildningsanordnare inom ramen för sitt examenstillstånd kan ge utbildningar som motsvarar de som avses i förordningarna. För att förhindra att det uppstår parallella antagningssystem bör de enskilda utbildningsanordnarna i sådana fall omfattas av samma krav på registerkontroll som gäller för de statliga lärosätena. Detta bör tydliggöras i den nya förordningen.

*Universitets- och högskolerådet och de enskilda utbildningsanordnarna bör ges rätt att begära ut uppgifter från belastningsregistret*

I SOU 2021:83 föreslogs en ny bestämmelse, 16 g §, i förordningen (1999:1134) om belastningsregister som innebär att vissa uppgifter ur belastningsregistret ska lämnas ut till UHR samt till universitet och högskolor i fråga om en sökande som myndigheten ska kontrollera. Bestämmelsen är nödvändig för att bryta den absoluta sekretess som gäller för uppgifter i belastningsregistret (35 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen). Våra förslag innebär att den föreslagna bestämmelsen 16 g § måste kompletteras så att UHR får rätt att inhämta uppgifter även i samband med antagning till enskilda utbildningsanordnare.

Eftersom vi föreslår att även enskilda utbildningsanordnare med examenstillstånd ska kunna genomföra en belastningsregisterkontroll inför antagning bör det införas en bestämmelse i förordningen om belastningsregister som ger enskilda utbildningsanordnare rätt att få ut uppgifter ur belastningsregistret. Regeringen har möjlighet att meddela sådana föreskrifter för de statliga universiteten och högskolorna med stöd av bestämmelser i lagen om belastningsregister (6 § första stycket 4). Bestämmelserna omfattar dock inte något bemyndigande för regeringen att meddela motsvarande föreskrifter för de enskilda utbildningsanordnarna. Vi föreslår därför att det ska införas en ny bestämmelse i lagen om belastningsregister som innebär att regeringen, i fråga om antagning till vissa utbildningar, får meddela föreskrifter om att uppgifter ur belastningsregistret får lämnas ut om det begärs av enskilda utbildningsanordnare med examenstillstånd.

## 12.9 Det bör inte införas några bestämmelser om rättelse och ändring för enskilda utbildningsanordnare

**Bedömning:** Det finns inte skäl att införa några bestämmelser om rättelse eller ändring av en enskild utbildningsanordnares beslut om nekad antagning på grund av förekomst i belastningsregistret.

### Skälen för bedömningen

I SOU 2021:83 gjordes bedömningen att det inte finns skäl att införa en möjlighet att begära omprövning av statliga universitets och högskolors beslut att inte anta en sökande till en högskoleutbildning på grund av att denne förekommer i belastningsregistret. Utredningen hänvisade till att ett beslut om att inte anta en sökande på grund av att denne förekommer i belastningsregistret inte inbegriper någon prövning i sak utöver frågan om den sökande förekommer eller inte förekommer för viss brottslighet i belastningsregistret. Enligt utredningen gav de befintliga reglerna om rättelse och ändring av beslut i förvaltningslagen därmed tillräckliga möjligheter att korrigera felaktiga beslut (s. 165 f.).

Vi har med utgångspunkt i utredningens förslag om belastningsregisterkontroll i samband med antagning föreslagit hur ett sådant system

bör utformas för att omfatta även enskilda utbildningsanordnare med examenstillstånd. Som vi anger ovan i avsnitt 12.2 omfattas enskilda utbildningsanordnare inte av förvaltningslagens bestämmelser om rättelse och ändring. Vi ska enligt vårt uppdrag analysera förutsättningarna för sökande att få ett beslut om nekad antagning till utbildning hos en enskild utbildningsanordnare på grund av förekomst i belastningsregistret rättat eller ändrat samt vid behov lämna förslag i denna del.

Vid denna bedömning kan inledningsvis konstateras att de flesta offentligrättsliga regler som gäller för statliga universitet och högskolor inte är tillämpliga på enskilda utbildningsanordnare med examenstillstånd. Flertalet av de rättssäkerhetsgarantier som ställs upp i det offentligrättsliga systemet gäller således inte för de enskilda utbildningsanordnarna. Det gäller t.ex. bestämmelserna om ändring och överklagande av statliga universitets och högskolors beslut i förvaltningslagen och högskoleförordningen. Skälet för denna ordning är att det inte ansetts lämpligt att reglera förhållandet mellan en student och en enskild utbildningsanordnare i offentligrättslig ordning utan sådana frågor bör i stället regleras civilrättsligt (se prop. 2001/02:27 s. 75).

Att införa bestämmelser om ändring eller rättelse av beslut om nekad antagning på grund av att den sökande förekommer i belastningsregistret skulle därmed avvika från hur verksamheten hos enskilda utbildningsanordnare i övrigt är reglerad. Vi kan inte heller se något behov av att särskilt reglera frågan om ändring och rättelse av sådana beslut. När det gäller frågan om ändring av beslut bör det noteras att våra förslag om belastningsregisterkontroll innebär att en förekomst i belastningsregistret kommer att utgöra ett absolut hinder mot antagning. Som framhölls i SOU 2021:83 innebär ett beslut om nekad antagning på denna grund att lärosätet inte kommer att göra någon prövning i sak utöver att konstatera om den sökande förekommer i belastningsregistret eller inte (s. 166). Utrymmet för att ändra ett sådant beslut kommer därmed att vara ytterst begränsat.

Vid våra kontakter med enskilda utbildningssamordnare har vi även fått redogörelser för deras interna regelverk om ändring och rättelse. Dessa regler kan tillämpas i de situationer då beslut av någon anledning fattats på felaktigt underlag. Om något handläggningsfel har förekommit ligger det i båda parter intresse att felet rättas. Vi anser därför att man kan utgå från att intresset av materiellt riktiga antagningsbeslut tillgodoses i den ordning som gäller hos respektive utbildningsanordnare.

Vi bedömer därför att det inte finns skäl att författningsreglera en sökandes möjlighet att begära rättelse eller ändring av en enskild utbildningsanordnares beslut om nekad antagning på grund av förekomst i belastningsregistret.

## 12.10 Det finns inte behov av någon ytterligare reglering för behandling av personuppgifter om lagöverträdelser

**Bedömning:** Enskilda utbildningsanordnare kommer med våra förslag att ha stöd för att behandla personuppgifter om lagöverträdelser. Någon

ytterligare reglering för deras behandling av sådana personuppgifter behövs inte.
---

### Skälen för bedömningen

Enskilda utbildningsanordnare kommer vid en registerkontroll inför antagning att behandla uppgifter om lagöverträdelser enligt EU:s dataskyddsförordning (artikel 10). En förutsättning för att enskilda utbildningsanordnare ska kunna omfattas av ett system med belastningsregisterkontroll inför antagning är därför att de har stöd att behandla sådana personuppgifter.

#### *Personuppgifter som rör lagöverträdelser får behandlas under vissa villkor*

EU:s dataskyddsförordningen innehåller särskilda bestämmelser om behandling av personuppgifter om lagöverträdelser (artikel 10). Behandling av sådana personuppgifter får endast utföras under kontroll av en myndighet eller då en behandling är tillåten enligt unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, där lämpliga skyddsåtgärder för de registrerades rättigheter och friheter fastställs. I dataskyddslagen finns en föreskriftsrätt för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela ytterligare föreskrifter om i vilka fall andra än myndigheter får behandla sådana personuppgifter som avses i artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning (3 kap. 9 §). I 5 § förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning föreskrivs att personuppgifter som avses i artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning får behandlas av andra än myndigheter om behandlingen är nödvändig för att rättsliga anspråk ska kunna fastställas, göras gällande eller försvaras, eller en rättslig förpliktelse enligt lag eller förordning ska kunna fullgöras.

Utöver dessa bestämmelser finns det även bestämmelser för enskilda utbildningsanordnare om behandling av personuppgifter som rör fällande domar i brottmål i examenstillståndslagen (14 §), men de bestämmelserna är inte tillämpliga i nu aktuellt fall.

#### *Det kommer att finnas stöd i nationell rätt för att behandla personuppgifter som rör lagöverträdelser*

Vi har i avsnitt 12.8 föreslagit att det i den nya bestämmelsen i 16 § examenstillståndslagen ska anges att en förutsättning för att bli antagen är att den sökande inte förekommer i belastningsregistret avseende vissa brott. Kravet på att en enskild utbildningsanordnare inte får anta en sökande som förekommer i belastningsregistret får anses utgöra en sådan rättslig förpliktelse som avses i artikel 6.1 c i dataskyddsförordningen. Den rättsliga förpliktelsen kommer att vara fastställd i nationell rätt och syftet med behandlingen kommer också att framgå av den rättsliga grunden på det sätt som krävs enligt artikel 6.3. Den behandling av personuppgifter som är nödvändig vid en belastningsregisterkontroll kommer således att kunna ske av de enskilda utbildningsanordnarna med stöd av den rättsliga grunden rättslig förpliktelse.

Detta innebär att de enskilda utbildningsanordnarna med stöd av 5 § förordningen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning kommer att kunna utföra nödvändig behandling av sådana personuppgifter som avses i artikel 10. Det behövs därför inte någon ytterligare bestämmelse om detta.

Även om personuppgiftsbehandlingen genom våra förslag har stöd i nationell rätt skulle det ändå kunna övervägas att införa en bestämmelse examenstillståndslagen som tydliggör att personuppgifter som avses i artikel 10 får behandlas om det är nödvändigt för att genomföra den belastningsregisterkontroll som ska ske av sökande inför antagning till vissa utbildningar. Regeringen har emellertid vid genomförandet av EU:s dataskyddsreform på utbildningsområdet uttalat att sektorsförfattningarna bara ska kompletteras med sådana bestämmelser om personuppgiftsbehandling som är nödvändiga utöver dataskyddsförordningen och dataskyddslagen och att dubbelregleringar bör undvikas (prop. 2017/18:218 s. 126). Vi anser därför att det inte bör införas någon ytterligare bestämmelse i examenstillståndslagen, eftersom detta skulle innebära en dubbelreglering av vad som följer av dataskyddslagen och dataskyddsförordningen.

#### *Det krävs inga ytterligare skyddsåtgärder i examenstillståndslagen*

Om behandling av personuppgifter som rör lagöverträdelse utförs av andra än myndigheter krävs att det fastställs lämpliga skyddsåtgärder för de registrerades rättigheter och friheter i nationell rätt (artikel 10 i dataskyddsförordning).

Av vår föreslagna bestämmelse i 16 § examenstillståndslagen kommer det att framgå att enskilda utbildningsanordnare endast får behandla personuppgifter om lagöverträdelse vid en belastningsregisterkontroll inför antagning. Uppgifterna kommer således endast att få behandlas för ett specifikt och tydligt fastställt ändamål. Vidare kommer behandlingen endast att få ske om den är nödvändig för att fullgöra den rättsliga förpliktelsen (5 § förordningen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning). Enligt vår mening utgör detta sådana skyddsåtgärder som avses i artikel 10.

Frågan är då om dessa skyddsåtgärder är tillräckliga eller om ytterligare skyddsåtgärder bör införas.

En ytterligare skyddsåtgärd skulle t.ex. kunna vara att i examenstillståndslagen införa ett sökförbud för uppgifter om lagöverträdelse. Vid genomförandet av EU:s dataskyddsreform på utbildningsområdet bedömde regeringen att det inte behövde införas något sökförbud i fråga om personuppgifter om lagöverträdelse. Ett skäl var att behandlingen av personuppgifter som rör fällande domar i brottmål bedömdes vara ytterst begränsad inom högre utbildning. Ett annat skäl var att regeringen strävade efter att skapa en reglering om behandling av personuppgifter på utbildningsområdet som motsvarar den som föreslås i dataskyddslagen, där ett sådant sökförbud inte finns (prop. 2017/18:218 s. 184).

Det ska framhållas att vårt förslag kommer att innebära en ökad behandling av personuppgifter om lagöverträdelse hos enskilda utbildningsanordnare. Eftersom det av registerutdraget inte kommer



framgå vilka brott en sökande har gjort sig skyldig till utan endast om sökande förekommer eller inte förekommer i registret för relevant brottslighet får integritetsriskerna för den enskilde anses vara begränsade.

Med hänsyn till de begränsade integritetsrisker behandlingen innebär och till intresset av en enhetlig reglering på utbildningsområdet, finner vi inte anledning att föreslå att något sökförbud införs för de enskilda utbildningsanordnarna. Vi bedömer att det inte heller i övrigt krävs några ytterligare skyddsåtgärder i examenstillståndslagen för att tillvarata de registrerades fri- och rättigheter. Däremot föreslår vi att skyddsåtgärder införs i bestämmelsen om direktåtkomst (se nedan avsnitt 12.11).

## 12.11 Enskilda utbildningsanordnare ska få medges direktåtkomst till vissa uppgifter i antagningsregistret

**Förslag:** Enskilda utbildningsanordnare ska få medges direktåtkomst hos Universitet- och högskolerådet till vissa personuppgifter som behövs för antagning av studenter.

Direktåtkomsten ska vara förbehållen de personkategorier som på grund av sina arbetsuppgifter behöver tillgång till uppgifterna.

### Skälen för förslaget

#### *Inledning*

Av vår uppdragsbeskrivning framgår att det är viktigt att enskilda utbildningsanordnare på ett enkelt sätt får tillgång till uppgifter i antagningsregistret för att kunna genomföra en effektiv och rättssäker antagning. Vi ska därför lämna förslag på hur enskilda utbildningsanordnare genom direktåtkomst ska ges tillgång till sådana uppgifter i antagningsregistret som behövs för ett ändamålsenligt antagningssystem som innefattar belastningsregisterkontroll.

#### *Vad är direktåtkomst?*

Direktåtkomst är en form av elektronisk informationsöverföring som sammanfattningsvis innebär att den utlämnande myndigheten ger mottagaren möjlighet att hämta information direkt från den utlämnande myndighetens it-system. Det skiljer sig alltså från sådant elektroniskt utlämnande som föregås av en manuell eller automatiserad kontroll eller annan prövning av om utlämnandet ska ske. Ett vanligt sätt att beskriva direktåtkomst har tidigare varit att ett sådant utlämnande innebär att mottagaren på egen hand kan söka i den utlämnande myndighetens informationssamling, men utan att kunna påverka innehållet.

I begreppet direktåtkomst ligger också att den utlämnande myndigheten saknar kontroll över vilka faktiska uppgifter som den externa parten vid ett visst tillfälle tar del av (se tex. prop. 2004/05:164). Den myndighet som lämnar ut uppgifter genom direktåtkomst fattar därmed inte något beslut om utlämnande av uppgifter i varje enskilt fall som den mottagande myndigheten tar del av uppgifterna. I stället måste den utlämnande

myndigheten göra en förhandsprövning av förutsättningarna för utlämnande i samband med att åtkomsten rent tekniskt upprättas. En sådan prövning innefattar alla uppgifter som mottagaren har möjlighet att ta del av genom direktåtkomsten. Beroende på vad direktåtkomsten avser kan prövningen behöva omfatta en stor informationsmängd.

#### *Förutsättningar för direktåtkomst*

Direktåtkomst anses särskilt känslig ur integritetssynpunkt eftersom uppgifter som görs tillgängliga för direktåtkomst anses förvarade enligt 2 kap. 6 § första stycket tryckfrihetsförordningen hos den mottagande myndigheten (Högsta förvaltningsdomstolens avgörande i HFD 2015 ref. 61). Det finns också en risk för att den mottagande myndigheten tar del av överskottsinformation eftersom den utlämnande myndigheten saknar möjlighet att påverka hur den mottagande myndigheten använder direktåtkomsten. Ett utlämnande genom direktåtkomst kräver därför regler som säkerställer skyddet för personuppgifterna (se prop. 2015/16:65 s. 92).

En bestämmelse som tillåter en myndighet att lämna ut uppgifter genom direktåtkomst är inte sekretessbrytande om den inte är tvingande för den utlämnande myndigheten. Om sekretess gäller hos den utlämnande myndigheten för de uppgifter som ska lämnas ut krävs därför att det också finns en sekretessbrytande bestämmelse som är tillämplig och som inte kräver bedömningar som behöver göras i varje enskilt fall. Möjligheten att över huvud taget utnyttja direktåtkomst för informationsöverföring kan alltså vara begränsad redan på grund av utformningen av de sekretessbrytande bestämmelserna.

#### *Enskilda utbildningsanordnare bör få medges direktåtkomst*

Antagningsprocessen till högskoleutbildningar består av en skyndsam hantering av stor mängd ansökningar. Det är därför viktigt att enskilda utbildningsanordnare på ett snabbt och enkelt sätt kan få tillgång till de uppgifter de behöver för att anta studenter till utbildningar. Vi lämnar därför, i enlighet med vår uppdragsbeskrivning, förslag om att enskilda utbildningsanordnare genom direktåtkomst ska få tillgång till uppgifter i antagningsregistret. Det får anses nödvändigt med sådan åtkomst för att de enskilda utbildningsanordnarna ska kunna genomföra en effektiv och rättssäker antagning. Som vi nämner ovan kan direktåtkomst dock endast komma i fråga om integritetsskyddande åtgärder införs i författning, vilket vi föreslår nedan. En bestämmelse om direktåtkomst för enskilda utbildningsanordnare bör placeras i anslutning till övriga bestämmelser om direktåtkomst i redovisningsförordningen.

#### *Vilka uppgifter bör direktåtkomsten omfatta?*

För att förslaget om direktåtkomst ska vara förenligt med den grundläggande principen om uppgiftsminimering i artikel 5.1 c i dataskyddsförordningen bör de enskilda utbildningsanordnarna endast få tillgång till sådana uppgifter som de har behov av för att genomföra antagningen. För att inte fler personuppgifter ska behandlas än vad som är nödvändigt bör det i författning tydligt framgå vilka uppgifter som enskilda utbildningsanordnare får hämta genom sådan åtkomst.

Frågan är då vilka uppgifter i antagningsregistret som enskilda utbildningsanordnare behöver få direktåtkomst till. Vilka uppgifter som får finnas i antagningsregistret framgår av 4 kap. 2 § redovisningsförordningen. Där anges att uppgifterna i antagningsregistret får hämtas in från högskolornas studieregister och får omfatta uppgifter som anges 2 kap. 3 § redovisningsförordningen, behörighetsgrundande meriter, urvalsgrundande meriter och uppgifter, och de uppgifter i övrigt som en student återoppar i samband med antagning till en utbildning, med undantag för sådana uppgifter som en student lämnar in som underlag för beslut om anmälningsavgift eller studieavgift. UHR kommer alltså i antagningsregistret, med stöd av redovisningsförordningen, dokumentera en nekad antagning på grund av att en sökande förekommer i belastningsregistret avseende viss brottslighet.

Det har framkommit att enskilda utbildningsanordnare har behov av samtliga uppgifter om en student som får finnas i antagningsregistret för att kunna genomföra en effektiv och rättssäker antagning. Vi föreslår därför att det i bestämmelsen om direktåtkomst föreskrivs att en enskild utbildningsanordnare får ha sådan åtkomst till de personuppgifter som behandlas i antagningsregistret enligt 4 kap. 2 § redovisningsförordningen.

Frågan är därefter om direktåtkomsten endast bör avse uppgifter om sökande eller antagna till det egna lärosätet eller om sådan åtkomst även bör omfatta uppgifter hos andra lärosäten som den sökande har sökt till. Som tidigare nämnts har det gjorts olika bedömningar av vilka uppgifter en direktåtkomst till antagningsregistret bör omfatta (se avsnitt 12.4.2). I rapporten En översyn av bestämmelserna om antagningsregister – en delredovisning har UKÄ föreslagit att högskolor och enskilda utbildningsanordnare som vid tillämpningen av OSL ska jämföras med myndigheter ska ges direktåtkomst till uppgifter som rör sökande och antagna till det egna lärosätet. UHR har i samma rapport föreslagit att direktåtkomsten även ska omfatta uppgifter som är nödvändiga för den samordnade antagningen. Den huvudsakliga skillnaden mellan dessa förslag är att lärosätena, genom UHR:s förslag, även kommer att få tillgång till uppgifter hos andra lärosäten. Det är också vad de enskilda utbildningsanordnarnas direktåtkomst omfattar i dag.

Utgångspunkten för vårt uppdrag är att enskilda utbildningsanordnare ska få tillgång till sådana uppgifter som behövs för ett ändamålsenligt antagningssystem som innefattar belastningsregisterkontroll. De enskilda utbildningsanordnarna och UHR har uppgett att det är nödvändigt att lärosätena får tillgång till uppgifter hos andra lärosäten som sökanden har sökt till för att kunna genomföra en ändamålsenlig antagning. Vi finner inte anledning att ifrågasätta detta. Det är därför inte lämpligt att i redovisningsförordningen föreskriva att direktåtkomsten endast får avse uppgifter om sökande till det egna lärosätet. En bättre lösning är i stället att låta UHR, i egenskap av personuppgiftsansvarig för antagningsregistret, närmare avgöra vilka typer av uppgifter som enskilda utbildningsanordnare behöver få tillgång till genom direktåtkomst för att kunna genomföra antagningen.

Det är ändamålet med behandlingen som ska styra vilka uppgifter som enskilda utbildningsanordnare bör få tillgång till genom direktåtkomst. Ändamålet med åtkomsten är antagning av studenter, vilket är förenligt med antagningsregistrets ändamål (se 12.3.2). Det bör i författning

förtydligas att direktåtkomsten endast får medges för detta ändamål. Det bör därför uttryckligen i bestämmelsen om direktåtkomst framgå att sådan åtkomst endast får medges om det behövs för antagning av studenter.

Vårt förslag innebär alltså att ramarna för direktåtkomsten kommer att framgå av författning medan UHR utifrån en behovsprövning, närmare kommer att avgöra vilka typer av uppgifter som direktåtkomsten ska omfatta. Utlämnanden genom direktåtkomst regleras på ett liknande sätt i andra författningar (se t.ex. prop. 2020/21:124 s. 61 f.). Innan direktåtkomst medges måste UHR försäkra sig om att utlämnandet är förenligt med dataskyddsregleringen. Det innefattar bl.a. att säkerställa att inte fler personuppgifter behandlas än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet (artikel 5.1 c) och att införa lämpliga tekniska och organisatoriska säkerhetsåtgärder.

#### *Det bör införas en bestämmelse som begränsar åtkomsten till uppgifterna*

En viktig åtgärd för att skydda enskildas integritet vid behandling av personuppgifter är att begränsa åtkomsten till de personuppgifter som behandlas. Det följer redan av EU:s dataskyddsförordning att personuppgiftsansvariga är skyldiga att på olika sätt begränsa åtkomsten till personuppgifter (artiklarna 5.1 f., 24.1 och 32). Vi bedömer dock att det av integritetsskyddsskäl bör införas en bestämmelse i redovisningsförordningen som innebär att den direktåtkomst som får medges enskilda utbildningsanordnare ska vara förbehållen de personer som på grund av sina arbetsuppgifter behöver ha tillgång till uppgifterna (jfr bedömningen i prop. 2020/21:124 s. 66). De enskilda utbildningsanordnarna är alltså skyldiga att se till att endast den eller de personer som behöver en uppgift för att fullgöra sina arbetsuppgifter tar del av denna. En sådan bestämmelse får anses uppfylla kravet på att uppgifterna inte sprids hos den mottagande aktören på ett oacceptabelt sätt. Vi vill framhålla att en sådan bestämmelse om tillgång till personuppgifter i redovisningsförordningen inte innebär att de enskilda utbildningsanordnarna kan bortse från övriga krav på lämpliga tekniska och organisatoriska säkerhetsåtgärder som föreskrivs i dataskyddsförordningen.

#### *Förslaget utgör en proportionerlig inskränkning av integritetsskyddet*

Som framgår ovan är direktåtkomst särskilt integritetskänsligt. Om förslaget om belastningsregisterkontroll inför antagning genomförs, kommer direktåtkomsten bl.a. omfatta integritetskänsliga personuppgifter som rör lagöverträdelser. Det bör dock beaktas att det i så fall endast kommer att framgå om en person förekommer eller inte förekommer i belastningsregistret avseende vissa allvarliga brott. Som framgår ovan syftar förslaget om direktåtkomst till att enskilda utbildningsanordnare ska kunna genomföra en effektiv och rättssäker antagning. Vi har föreslagit att det i författning ska föreskrivas vilka uppgifter direktåtkomsten får avse. Vidare begränsas direktåtkomsten enligt förslaget till uppgifter som behövs för antagning av studenter. Vi har också föreslagit en bestämmelse som anger att direktåtkomsten endast ska vara förbehållen de personer som på grund av sina arbetsuppgifter behöver ha tillgång till uppgifterna. I avsnitt 12.15 nedan föreslår vi också att en bestämmelse om tystnadsplikt

ska införas för den som deltar eller har deltagit i verksamhet hos enskilda utbildningsanordnare som inte omfattas av bilagan till OSL. Dessa integritetsskyddande åtgärder medför enligt vår mening att den föreslagna rätten till direktåtkomst inte innebär ett oproportionerligt ingrepp i enskildas integritetsskydd.

## 12.12 En sekretessbrytande bestämmelse ska införas

**Förslag:** Enskilda utbildningsanordnare ska ha rätt att vid direktåtkomst hos Universitet- och högskolerådet ta del av de personuppgifter som omfattas av åtkomsten.

### Skälen för förslaget

#### *Det kan finnas sekretessreglerade uppgifter i antagningsförfarandet*

De uppgifter som förekommer i ett antagningsärende är normalt sett offentliga. I vissa fall kan det emellertid i antagningsförfarandet förekomma uppgifter som är sekretessreglerade. Enligt antagningsordningarna för Göteborgs universitet och Stiftelsen Högskolan i Jönköping finns det möjlighet att under vissa förutsättningar göra avsteg från urvalsgrunderna med hänsyn till medicinska skäl och funktionsnedsättning. UHR har uppgett att sådana uppgifter ska lämnas direkt till den högskola man vill söka till och inte till UHR:s antagningsregister. Det kan ändå hända att sökande bilägger ett dokument om hälsotillstånd till ansökan så att det registreras i antagningsregistret. Sådana uppgifter omfattas av det minimiskydd som gäller för mycket känsliga uppgifter om enskildas hälsa och sexualliv (21 kap. 1 § OSL). Sekretessskyddet enligt denna bestämmelse gäller för uppgifter som rör en enskilds hälsa eller sexualliv, såsom uppgifter om sjukdomar, missbruk, sexuell läggning, könsbyte, sexualbrott eller annan liknande uppgift. Sekretessskyddet avgränsas med ett kvalificerat rakt skaderekvisit som innebär att sekretess gäller endast om det måste antas att den enskilde eller någon närstående till denne kommer att lida betydande men om uppgiften röjs. Skaderekvisitet i 21 kap. 1 § OSL är alltså utformat med en särskilt stark offentlighetspresumtion.

Vissa uppgifter i antagningsregistret kan också avse uppgifter om en sökande som omfattas av sekretess för s.k. skyddade personuppgifter i 23 kap. 5 § andra stycket OSL. UHR har uppgett att skyddade personuppgifter endast hanteras i en antagningsregistret med särskilt strikta behörighetsbegränsningar. Myndigheten har samtidigt uppgett att det inte kan garanteras att sådana uppgifter inte registreras i antagningsregistret genom åtgärder vidtagna av den sökande själv. Denna sekretess avgränsas också med ett kvalificerat rakt skaderekvisit vilket innebär en särskilt stark presumtion för offentlighet.

Bestämmelserna om sekretess enligt minimiskyddet i 21 kap. 1 § OSL och sekretess för skyddade personuppgifter enligt 23 kap. 5 § andra stycket OSL gäller för uppgifter hos UHR och de statliga lärosätena. Handlingsoffentligheten och OSL är därutöver tillämplig hos de enskilda

utbildningsanordnare som anges i bilagan till OSL, dvs. i all verksamhet hos Chalmers tekniska högskola AB, Stiftelsen Högskolan i Jönköping och dess dotterbolag samt i verksamhet som avser statligt stöd i form av utbildningsbidrag för doktorander hos Handelshögskolan i Stockholm (2 kap. 4 § OSL och bilagan till OSL).

#### *En sekretessbrytande bestämmelse ska införas*

Eftersom bestämmelser om direktåtkomst inte har någon sekretessbrytande verkan krävs att det finns bestämmelser som bryter sekretessen för att ett utlämnande till enskilda utbildningsanordnare ska kunna ske genom direktåtkomst (se t.ex. prop. 2004/05:164 s. 83 och 2007/08:160 s. 73).

Frågan är om det redan finns bestämmelser om sekretessgenombrott som kan bli tillämpliga inom ramen för uppgiftsutlämnandet mellan UHR och de enskilda utbildningsanordnarna.

Handlingsoffentligheten och OSL är, som nämnts ovan, tillämpliga hos de enskilda utbildningsanordnare som anges i bilagan till OSL. Det finns vissa sekretessbrytande bestämmelser i 10 kap. OSL. Enligt den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL får en sekretessbelagd uppgift lämnas till en myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Regeringen har gjort bedömningen att det ofta inte är lämpligt att omfattande utlämnande av sekretessbelagda uppgifter sker enbart med stöd av den sekretessbrytande generalklausulen (se t.ex. prop. 2015/16:65 s. 94). Vår bedömning är därför att det är tveksamt om denna sekretessbrytande bestämmelse regelmässigt kan tillämpas för utlämnanden till enskilda utbildningsanordnare som omfattas av bilagan till OSL genom direktåtkomst.

Av 10 kap. 28 § OSL följer vidare att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. Med stöd av denna bestämmelse kan vi i författning införa en sekretessbrytande regel i form av en uppgiftsskyldighet som då skulle gälla för de enskilda utbildningsanordnare som omfattas av bilagan till OSL.

När det gäller enskilda utbildningsanordnare som vid tillämpningen av OSL inte kan jämföras med myndigheter, dvs. i dag samtliga enskilda utbildningsanordnare förutom Chalmers tekniska högskola och Stiftelsen Högskolan i Jönköping, gäller inte handlingsoffentligheten och OSL. Det är viktigt att ett utlämnande kan ske genom direktåtkomst till samtliga enskilda utbildningsanordnare. En förutsättning för detta är att det införs en sekretessbrytande bestämmelse som gäller samtliga enskilda utbildningsanordnare.

Bestämmelser om direktåtkomst brukar ofta kompletteras med sekretessbrytande bestämmelser som är utformade som regler om uppgiftsskyldighet (prop. 2015/16:65 s. 93). Dessa formuleras ofta som en rätt för mottagande myndighet att ta del av uppgifter, se t.ex. 13 § totalförsvarsdatalagen (2020:151). Vi anser att det i anslutning till den föreslagna bestämmelsen om direktåtkomst i 5 a § redovisningsförordningen bör införas en motsvarande sekretessbrytande bestämmelse. Uppgiftsskyldigheten bör omfatta sådana uppgifter som enskilda utbildningsanordnare får ta del av genom direktåtkomst (avsnitt 12.11).

Den sekretessbrytande bestämmelsen bör utformas så att den gäller samtliga enskilda utbildningsanordnare.

För de enskilda utbildningsanordnare som inte omfattas av 10 kap. 28 § OSL krävs att en hänvisning till den sekretessbrytande bestämmelsen tas in OSL (Eva Lenberg m.fl. Offentlighets- och sekretesslagen, JUNO version 30, kommentaren till 8 kap. 1 § OSL).

## 12.13 Det finns inte behov av ytterligare sekretessbestämmelser för uppgifter om hälsotillstånd

**Bedömning:** Det behöver inte införas några nya bestämmelser om sekretess för uppgifter om enskilds hälsotillstånd i verksamhet som avser antagning till högskoleutbildning.

### Skälen för bedömningen

I vår uppdragsbeskrivning anges att nuvarande sekretessreglering för skyddade personuppgifter enligt 23 kap. 5 § andra stycket OSL hos UHR och lärosäten fungerar tillfredsställande. När det gäller uppgifter om hälsotillstånd behöver det analyseras om sådana uppgifter ska skyddas av sekretess hos UHR, statliga universitet och högskolor samt enskilda utbildningsanordnare som anges i bilagan till OSL i större utsträckning än vad som följer av 21 kap. 1 § OSL.

#### *Svensk offentlighets- och sekretessreglering*

Rätten att ta del av allmänna handlingar följer av tryckfrihetsförordningen. Denna rätt får enligt 2 kap. 2 § första stycket tryckfrihetsförordningen begränsas endast om det är påkallat med hänsyn till vissa angivna intressen, t.ex. skyddet för enskilds personliga förhållanden. Av andra stycket följer att en sådan begränsning 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. Den särskilda lag som avses i 2 kap. 2 § andra stycket är OSL. Sekretess innebär ett förbud att röja en uppgift, oavsett om det sker genom utlämnande av en handling eller genom att röja uppgiften muntligen eller på något annat sätt (3 kap. 1 § OSL). Sekretessen innebär alltså dels handlingssekretess, dels tystnadsplikt. Sekretessen gäller också för en person som fått kännedom om uppgiften 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 (2 kap. 1 § OSL).

#### *Intresset av sekretess väger inte tyngre än insynsintresset*

Utgångspunkten vid utformningen av en ny sekretessbestämmelse är att det inte ska gälla mer sekretess än vad som är oundgängligen nödvändigt för att skydda det intresse som har föranlett bestämmelsen. Av detta skäl är de flesta sekretessbestämmelser försedda med skaderekvisit (prop. 1979/80:2 Del A s. 78–86). En grundläggande princip vid bedömningen av om en ny sekretessreglering ska införas är att behovet av och styrkan i den inte kan bestämmas enbart med hänsyn till sekretessintresset. Behovet

av sekretess måste i varje sammanhang vägas mot intresset av insyn i myndigheternas verksamhet (se prop. 2021/22:216 s. 29).

Det finns ett betydande allmänt intresse av insyn i antagningsverksamheten till högre utbildning. Som vi har nämnt ovan ska som utgångspunkt endast typiskt sett harmlösa uppgifter hanteras i antagningsförfarandet. Det är endast i undantagsfall som uppgifter om hälsotillstånd förekommer där. Redan i dag finns det möjlighet för UHR, statliga lärosäten och de enskilda utbildningsanordnare som omfattas av bilagan till OSL att sekretessbelägga uppgifter om bl.a. hälsotillstånd med stöd av minimiskyddet i 21 kap. 1 § OSL. Även om sekretesskyddet enligt denna bestämmelse är svagt har det inte framkommit några omständigheter som talar för att skyddet behöver stärkas. UHR, Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) och vissa enskilda utbildningsanordnare har vid våra samtal också förklarat att de inte ser något behov av ytterligare sekretessreglering till skydd för uppgifter om hälsotillstånd. Vi bedömer därför att det finns ett tillräckligt skydd för uppgifterna genom befintlig sekretessreglering. Vi lämnar därmed inget förslag om några ytterligare sekretessbestämmelser till skydd för uppgifter om hälsotillstånd.

## 12.14 Det finns inte behov av sekretessbestämmelser för uppgifter om förekomst i belastningsregistret

**Bedömning:** Det behöver inte införas några bestämmelser om sekretess för uppgifter om att en sökande förekommer i belastningsregistret avseende vissa brott.

### Skälen för bedömningen

#### *Uppgift om förekomst i belastningsregistret skyddas inte av sekretess*

Det gäller absolut sekretess i verksamhet som avser förande av eller uttag ur belastningsregistret för uppgift i registret enligt 35 kap. 3 § OSL. Sekretessbestämmelsen är inte tillämplig när en myndighet får eller tar ut en uppgift ur registret för att använda den i den egna verksamheten. Då blir den sekretess som kan gälla i denna verksamhet i stället tillämplig (prop. 1999/2000:67, s. 25 f. och prop. 2009/10:210, s. 161 f.). Att den absoluta sekretessen upphör att gälla när en myndighet tar ut en uppgift ur belastningsregistret för att använda den i sin verksamhet beror på att en av de principer som ligger till grund för sekretessregleringen är att intresset av sekretess alltid måste vägas mot intresset av insyn samt att sistnämnda intresse kan vara olika stort i olika sammanhang (jfr prop. 1979/80:2 Del A s. 75 f.).

Bestämmelsen om absolut sekretess i 35 kap. 3 § OSL blir alltså aldrig tillämplig för uppgifter om förekomst i belastningsregistret hos UHR och lärosätena eftersom de inte har direktåtkomst till belastningsregistret. Uppgifterna skyddas inte heller av sekretess enligt någon annan bestämmelse.



### *En ny sekretessbestämmelse skulle inte ge något reellt skydd för uppgifterna*

Av vår uppdragsbeskrivning framgår att det behöver analyseras om uppgifter om brottslighet som kan komma att registreras i samband med belastningsregisterkontroller inför antagning bör omfattas av sekretess.

Utredningen i SOU 2021:83 konstaterade att det inte bör införas några bestämmelser om sekretess för uppgifter om att en sökande förekommer i belastningsregistret avseende vissa brott. Skälen till utredningens bedömning var i huvudsak att en sådan sekretessbestämmelse inte skulle ge något reellt skydd för uppgifterna. Förekommer sökande inte i belastningsregistret, kommer uppgifterna att kunna lämnas ut, eftersom den sökande i sådana fall inte kommer att lida någon skada eller men av detta. Om någon begär att få ta del av uppgifter om förekomst i belastningsregistret och nekas detta på grund av sekretess, kan den som begär att få ta del av uppgifterna därför dra slutsatsen att den berörda personen förekommer för relevant brottslighet. Utredningen konstaterade vidare att uppgift om förekomst i belastningsregistret i normalfallet bör anges i skälen till beslut om att neka antagning till de aktuella utbildningarna. Sekretessen kan då enkelt kringgås genom att man i stället begär ut beslutet om nekad antagning (SOU 2021:83 s. 170–173).

Vi delar utredningens bedömning i denna del. För att säkerställa god insyn i antagningsförfarandet är det viktigt att antagningsbesluten är offentliga. Av ett beslut kommer det att framgå om en sökande nekats antagning på grund av förekomst i belastningsregistret. Uppgifterna i antagningsbeslutet kommer att innehålla samma uppgifter som i registretutdraget eller en anteckning om detta i antagningsregistret, dvs. om sökande förekommer eller inte förekommer för relevant brottslighet. Det kommer dessutom att gå en mycket kort tid från det att registerutdraget begärs in till dess att antagningsbeslutet fattas och uppgifterna blir offentliga. Vi kan därför, i likhet med vad SOU 2021:83 konstaterade, inte se att en sekretessbestämmelse i praktiken skulle ge något reellt skydd för uppgifterna. Vi föreslår därför inte någon bestämmelse om sekretess till skydd för uppgifter om förekomst i belastningsregistret. De åtgärder till skydd för uppgifterna som vi föreslagit bedömer vi som tillräckliga.

## 12.15 Det ska införas en bestämmelse om tystnadsplikt i examenstillståndslagen

**Förslag:** Det ska införas en bestämmelse om tystnadsplikt som innebär att den som deltar eller har deltagit i verksamhet hos en enskild utbildningsanordnare som inte anges i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen inte obehörigen ska få röja vad han eller hon har fått veta om en enskilds personliga förhållanden.

I det allmänna verksamheten och för sådana organ som anges i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) gäller den lagen.

Bestämmelsen om tystnadsplikt ska placeras i examenstillståndslagen.

## Skälen för förslaget

### *Inledning*

Som vi nämner ovan gäller bestämmelserna om sekretess i OSL för UHR, de statliga lärosätena och de enskilda utbildningsanordnare som anges i bilagan till OSL. Däremot är bestämmelserna inte tillämpliga på de enskilda utbildningsanordnare som inte omfattas av bilagan till OSL, dvs. samtliga enskilda utbildningsanordnare förutom Chalmers tekniska högskola och Stiftelsen Högskolan i Jönköping.

Eftersom vi föreslår att samtliga enskilda utbildningsanordnare får medges direktåtkomst till antagningsregistret och att sekretessbrytande bestämmelser införs, måste vi ta ställning till om uppgifterna kommer att ha ett tillfredsställande sekretesskydd hos de enskilda utbildningsanordnarna som inte omfattas av bilagan till OSL eller om sekretessen hos dessa behöver stärkas (prop. 2016/17:58 s. 145).

### *Tystnadsplikt i privat verksamhet*

Bestämmelser om tystnadsplikt för funktionärer inom den privata sektorn finns i allmänhet i de författningar som reglerar den verksamhet där tystnadsplikten gäller. En föreskrift om tystnadsplikt är i regel förenad med straffansvar enligt 20 kap. 3 § brottsbalken, förutsatt att det inte i författningen eller på annat håll finns en särskild straffbestämmelse som reglerar brott mot tystnadsplikten.

I flera författningar regleras tystnadsplikt specifikt för privata utförare av offentligt finansierade tjänster. Här kan bl.a. nämnas tystnadsplikt för den som är eller har varit verksam i enskilt bedriven förskola, fritidshem eller förskoleklass enligt 29 kap. 14 § skollagen, tystnadsplikt för den som är eller har varit verksam inom yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet som avser insatser enligt 15 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) och tystnadsplikt inom den privata hälso- och sjukvården enligt 6 kap. 12–14 och 16 §§ patientsäkerhetslagen. Enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585) gäller att den som på grund av anställning eller på annat sätt deltar eller har deltagit i säkerhetskänslig verksamhet inte obehörigen får röja eller utnyttja säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter (5 kap. 2 §).

Syftet med tystnadspliktsbestämmelserna är bl.a. att uppgifter som behandlas inte ska få ett sämre skydd när de hanteras i enskild verksamhet än när motsvarande hantering sker hos en myndighet. Det finns ingen anledning att göra skillnad på tystnadspliktsförhållandena för privatanställda och offentliganställda (prop. 2017/18:89 s. 120). Vid tolkningen av bestämmelserna om tystnadsplikt kan ledning sökas i motsvarande bestämmelser i OSL. Utgångspunkten är att det ska vara en nära överensstämmelse när det gäller innebörden av de olika bestämmelserna om tystnadsplikt för offentlig respektive enskild verksamhet.

### *Uppgifterna som lämnas ut bör skyddas av tystnadsplikt*

Som vi nämner ovan kan det finnas sekretessreglerade uppgifter i antagningsregistret. De sekretessreglerade uppgifter som kan finnas i antagningsregistret är uppgifter om hälsotillstånd som skyddas av minimiskyddet enligt 21 kap. 1 § OSL samt uppgifter om skyddade personuppgifter som skyddas av 23 kap. 5 § andra stycket OSL. För

enskilda är det av stor betydelse att skyddade personuppgifter och uppgifter om hälsotillstånd skyddas även hos enskilda utbildningsanordnare som inte omfattas av bilagan till OSL.

Av 19 § lagen om belastningsregister framgår att den som med stöd av belastningsregisterlagen har fått del av uppgifter om någon annans personliga förhållanden inte obehörigen får röja dessa uppgifter. Vi uppfattar det som att denna bestämmelse gäller i de fall enskilda utbildningsanordnare själva inhämtar registerutdrag om en sökande från Polismyndigheten (se prop. 2018/19:65 s. 102 och Ds 2017:58 s. 180). I de allra flesta fall kommer dock enskilda utbildningsanordnare att anlita UHR att utföra belastningsregisterkontrollen inom ramen för den samordnade antagningen. Någon bestämmelse om tystnadsplikt finns då inte för uppgifterna hos de enskilda utbildningsanordnarna.

En bestämmelse om tystnadsplikt innebär en begränsning av yttrandefriheten enligt 2 kap. 1 § första stycket 1 regeringsformen. En sådan begränsning måste, enligt 2 kap. 20 och 21 §§, göras genom lag och får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får inte 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. Yttrandefriheten får begränsas med hänsyn till bl.a. enskildas anseende och privatlivets helgd. Vidare får friheten att yttra sig i näringsverksamhet begränsas (2 kap. 23 § första stycket). Vid bedömandet av vilka begränsningar som får göras ska särskilt beaktas vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter (2 kap. 23 § andra stycket). Yttrandefriheten skyddas även av artikel 10 i Europakonventionen. Även enligt Europakonventionen får yttrandefriheten inskränkas under vissa förutsättningar. Enligt 2 kap. 19 § regeringsformen får lag eller annan föreskrift inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen.

En bestämmelse om tystnadsplikt för anställda eller andra som deltar i verksamhet hos enskilda utbildningsanordnare som inte omfattas av bilagan till OSL bedöms nödvändig för att skydda uppgifter om enskildas hälsotillstånd och skyddade personuppgifter. Ett sådant skydd måste ses som ett godtagbart ändamål i ett demokratiskt samhälle. Tystnadsplikten bör enbart gälla obehörigt röjande, och innebörden av obehörighetsrekvisitet bör tolkas med ledning av de skaderekvisit som finns i motsvarande bestämmelse i OSL (prop. 2020/21:43 s. 143). En sådan tystnadsplikt bedöms inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller utgöra ett hot mot den fria åsiktsbildningen. Sammantaget bedöms den vara förenlig med det skydd för yttrandefriheten som följer av regeringsformen och Europakonventionen. Det bör därför införas en bestämmelse om att den som, t.ex. på grund av anställning, deltar eller har deltagit i verksamhet hos enskilda utbildningsanordnare som inte omfattas av bilagan till OSL inte obehörigen får röja uppgifter som han eller hon har tagit del av. En sådan bestämmelse bör lämpligen tas in i examenstillståndslagen.

*Tystnadsplikten ska ha företräde framför 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 sekretessbestämmelserna i 21 kap. 1 § och 23 kap. 5 § andra stycket OSL. Nämda bestämmelser i OSL har företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter (se 21 kap. 8 och 23 kap. 8 §). På motsvarande sätt anser vi att den föreslagna tystnadsplikten ska ha företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. Detta bör åstadkommas genom en bestämmelse i 44 kap. OSL.

## 12.16 Förslagen innebär ett proportionerligt intrång i den personliga integriteten

**Bedömning:** Intresset av att skapa en enhetlig och förutsebar reglering för antagning, anställning och yrkeslegitimation väger tyngre än skyddet för den personliga integriteten.

### Skälen för bedömningen

Förslaget om att enskilda utbildningsanordnare också ska omfattas av det föreslagna systemet för belastningsregisterkontroll innebär att fler personuppgifter kommer att behandlas av enskilda utbildningsanordnare. Det kommer att röra sig om mindre integritetskänsliga uppgifter såsom namn, adress och andra kontaktuppgifter. Andra uppgifter kan vara mer integritetskänsliga, t.ex. uppgifter om hälsa och fällande domar i brottmål.

I SOU 2021:83 konstaterades att det som främst motiverar en belastningsregisterkontroll redan vid antagning till vissa utbildningar är intresset av en rimlig, enhetlig och förutsebar reglering (s. 120 f.). Mot detta syfte ska vägas att en sådan kontroll utgör ett intrång i enskildas integritet. En sådan kontroll kan endast införas om syftet med kontrollen väger tyngre än skyddet för den personliga integriteten.

Eftersom det av registerutdraget endast kommer att framgå om en sökande förekommer eller inte förekommer i registret för relevant brottlighet och inte för vilka brott får inskränkningen i den enskildes integritet anses vara begränsad. Vidare innebär vårt förslag att integritetsskyddsåtgärder ska införas i den föreslagna bestämmelsen om direktåtkomst (se ovan avsnitt 12.11). Vi föreslår också att en bestämmelse om tystnadsplikt ska införas för den som deltar eller har deltagit i verksamhet hos enskilda utbildningsanordnare som inte omfattas av bilagan till OSL.

Sammantaget innebär detta att de integritetsrisker som följer av förslagen är begränsade och inte mer omfattande än vad som är nödvändigt för att uppnå syftet med kontrollen. Förslaget bedöms därmed utgöra en proportionerlig inskränkning i integritetsskyddet.

## 12.17 Förslagen är i övrigt förenliga med EU:s dataskyddsförordning

**Bedömning:** Förslagen om att enskilda utbildningsanordnare ska omfattas av systemet med belastningsregisterkontroll inför antagning är i övrigt förenliga med dataskyddsregleringen.

### Skälen för bedömningen

För att den utökade personuppgiftsbehandling som förslagen i detta kapitel innebär ska vara tillåten måste den också vara förenlig med övriga delar i det dataskyddsrättsliga regelverket, främst EU:s dataskyddsförordning och dataskyddslagen.

Den behandling av personuppgifter som är nödvändig för att utöva verksamhet som grundas examenstillståndslagen kan ske med stöd av den rättsliga grunden uppgift av allmänt intresse i artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen. Den rättsliga grunden är fastställd i nationell rätt på det sätt som krävs enligt artikel 6.3 (prop. 2017/18:21 s. 77 f.). Den behandling av personuppgifter som sker vid en registerkontroll inför antagning är även nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse enligt artikel 6.1 c. Den rättsliga grunden är fastställd i nationell rätt på det sätt som krävs enligt artikel 6.3 eftersom det, enligt våra förslag, i författning kommer att slås fast en skyldighet för enskilda utbildningsanordnare att genomföra en registerkontroll inför antagning.

Vi gör ovan bedömningen att våra förslag innebär att de enskilda utbildningsanordnarna kommer att ha stöd för att behandla personuppgifter om lagöverträdelse enligt artikel 10 eftersom vi inför en rättslig förpliktelse för dem att genomföra en registerkontroll vid antagning (se avsnitt 12.10).

Våra förslag innebär att enskilda utbildningsanordnare i vissa fall kan komma att ta del av personuppgifter om hälsotillstånd i form av de hälsointyگ som kan biläggas av sökande i antagningsregistret. Det är inte fråga om någon omfattande hantering av sådana uppgifter men det kan förekomma. Uppgifterna utgör känsliga personuppgifter enligt artikel 9 vilka kräver en särskild rättslig grund. Känsliga personuppgifter får med stöd av artikel 9.2 g behandlas av en enskild utbildningsanordnare om behandlingen är nödvändig för en hantering som motsvarar handläggning av ett ärende hos en myndighet, eller i annat fall, om behandlingen är nödvändig i verksamheten och inte innebär ett otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet (13 § examenstillståndslagen). Enskilda utbildningsanordnare kan således med stöd av denna bestämmelse behandla känsliga personuppgifter som är nödvändiga inom antagningsförfarandet (se prop. 2017/18:218 s. 160 f.).

Enskilda utbildningsanordnare kommer även att behandla de sökandes personnummer vid antagningen. Personnummer får behandlas utan samtycke när det är klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen, vikten av en säker identifiering eller något annat beaktansvärt skäl (3 kap. 10 § dataskyddslagen). Syftet med behandlingen, dvs. intresset att skapa en enhetlig och förutsebar reglering, motiverar en

behandling av personnummer. De enskilda utbildningsanordnarna har därmed stöd för att behandla sådana uppgifter.

Våra förslag innebär att det i författning ska föreskrivas vilka personuppgifter som de enskilda utbildningsanordnarna får tillgång till genom direktåtkomst. Uppgifterna föreslås vidare vara begränsade till uppgifter som behövs för antagningen av studenter. Förslagen är således förenliga med principerna om ändamålsbegränsning och uppgiftsminimering i artikel 5.1 b och c. Vi har också föreslagit att direktåtkomsten ska vara förbehållen de personalkategorier som på grund av sina arbetsuppgifter behöver tillgång till uppgifterna. Förslagen är således förenliga med de grundläggande principerna i dataskyddsförordningen.

## 13 En ny avskiljandegrund för högskolan och yrkeshögskolan

### 13.1 Inledning

Vi ska enligt vårt uppdrag lämna förslag som innebär ökade möjligheter att avskilja studenter och studerande från studier i högskolan och yrkeshögskolan.

Avskiljande från utbildning har, liksom frågan om belastningsregisterkontroll vid antagning, behandlats i betänkandet Belastningsregisterkontroll och avskiljande av studenter (SOU 2021:83). I betänkandet föreslogs två nya grunder för avskiljande av studenter eller studerande. Enligt förslaget ska ett avskiljande kunna ske dels om studenten eller den studerande förekommer i belastningsregistret avseende vissa brott, dels om studenten eller den studerande på grund av särskilt klandervärt uppträdande, under eller i anslutning till utbildningen, visat sig uppenbart olämplig att fortsätta sina studier.

I vårt uppdrag ingår endast att lämna förslag i frågan om avskiljande på grund av särskilt klandervärt uppträdande och inte på grund av förekomst i belastningsregistret. Uppdraget har bl.a. sin grund i de remissvar som lämnats på förslaget i SOU 2021:83 om avskiljande av studenter eller studerande som visat sig uppenbart olämpliga för fortsatta studier. I remissvaren pekades bl.a. på olika tillämpningssvårigheter med den föreslagna avskiljandegrunden. För att undvika sådana svårigheter ges i vår uppdragsbeskrivning exempel på olika typfall för vilka det bör övervägas om ett avskiljande ska vara möjligt.

Detta kapitel inleds med en redogörelse av de nuvarande avskiljandegrunderna i högskolan och yrkeshögskolan (avsnitt 13.2) samt för regelverket kring disciplinära åtgärder i högskolan (avsnitt 13.3). Därefter följer en sammanfattning av förslagen i SOU 2021:83 om en ny grund för avskiljande av uppenbart olämpliga studenter och av de remissvar som lämnats på förslaget (avsnitt 13.4). Vi presenterar sedan några utgångspunkter för våra förslag om en ny avskiljandegrund för högskolan och yrkeshögskolan (avsnitt 13.5). Därefter lämnar vi våra överväganden och

förslag om en ny grund för avskiljande i högskolan och yrkeshögskolan (avsnitt 13.6–13.17).

## 13.2 Avskiljande från högskoleutbildning och yrkeshögskoleutbildning

### *Bestämmelser om avskiljande från högskoleutbildning*

I högskolelagen anges att regeringen får meddela föreskrifter om att en student tills vidare får avskiljas från en högskoleutbildning i vissa fall (4 kap 6 §). Bestämmelserna om avskiljande gäller endast studenter vid statliga universitet och högskolor. Med student avses den som är antagen till och bedriver högskoleutbildning (1 kap. 4 § högskoleförordningen [1993:100]).

Närmare föreskrifter om avskiljande finns i förordningen (2007:989) om avskiljande av studenter från högskoleutbildning (avskiljandeförordningen). Frågor om avskiljande prövas av en särskild nämnd, Högskolans avskiljandenämnd (4 kap. 7 § högskolelagen och 6 § avskiljandeförordningen).

### *Bestämmelser om avskiljande från yrkeshögskoleutbildning*

Yrkeshögskolan regleras främst i lagen (2009:128) och förordningen (2009:130) om yrkeshögskolan. Utmärkande för en yrkeshögskoleutbildning är bl.a. att den ska präglas av en stark arbetslivsanknytning och utvecklas och bedrivs i samverkan mellan arbetsliv och utbildningsanordnare (6 § lagen om yrkeshögskolan). En utbildning inom yrkeshögskolan får anordnas av statliga universitet och högskolor, andra statliga myndigheter, kommuner, landsting och enskilda fysiska eller juridiska personer (4 §).

En studerande inom yrkeshögskolan tills vidare får avskiljas från en yrkeshögskoleutbildning under samma förutsättningar som gäller för studenter på högskoleutbildningar (19 §). Bestämmelserna om avskiljande gäller endast studerande på yrkeshögskoleutbildningar med offentliga huvudmän, dvs. stat, kommun eller region. Med studerande avses den som är antagen till och som bedriver studier vid en utbildning inom yrkeshögskolan (2 §).

I 7 kap. förordningen om yrkeshögskolan finns närmare bestämmelser om avskiljande av studerande på utbildningar inom yrkeshögskolan. Av bestämmelserna framgår bl.a. att Högskolans avskiljandenämnd prövar frågor om avskiljande inom yrkeshögskolan (7 kap. 1 §). Även i övrigt motsvarar bestämmelserna i förordningen i huvudsak de som gäller för avskiljande av studenter från högskoleutbildning.

### *Grunder för avskiljande*

En student får tills vidare avskiljas från högskoleutbildning i fall då studenten

1. lider av psykisk störning,
2. missbrukar alkohol eller narkotika, eller
3. har gjort sig skyldig till allvarig brottslighet.

Som ytterligare förutsättning för ett avskiljande gäller att det, till följd av något förhållande som avses i 1–3, bedöms föreligga en påtaglig risk att studenten kan komma att skada annan person eller värdefull egendom under utbildningen (4 kap. 6 § högskolelagen och 2 § avskiljandeförordningen). Motsvarande gäller för avskiljande från yrkeshögskoleutbildning (19 § lagen om yrkeshögskolan).

Med skada på annan person avses inte bara fysisk utan även psykisk skada. I praxis har t.ex. känslomässigt obehag till följd av ovälkomna närmanden ansetts som skada i högskolelagens mening (se Kammarrätten i Stockholms dom den 8 maj i mål nr 237–19). Skada på egendom kan avse skada på värdefull apparatur men även skada på djur (prop. 1986/87:100 bil. 10 sid. 206). Kravet på att risken för skada ska vara påtaglig indikerar en relativt hög risknivå. I förarbetena framhålls att bedömningen ska präglas av försiktighet. Prövningen får inte bli schablonmässig utan en ingående riskbedömning måste göras för varje enskild studerande (prop. 1986/87:100 bil. 10 s. 207).

För att ett avskiljande ska kunna ske enligt denna grund är det inte tillräckligt att det finns en påtaglig risk för skada på person eller värdefull egendom. Det krävs även att denna risk kan knytas till någon av de bakomliggande orsaker som anges i bestämmelsen, dvs. att studenten lider av psykisk störning, missbrukar alkohol eller narkotika eller har gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet.

Begreppet psykisk störning är ett grundläggande sjukdomsbegrepp som även förekommer i andra författningar, t.ex. i lagen om psykiatrisk tvångsvård där begreppet kvalificerats genom tillägget ”allvarlig” (se prop. 1991/92:59 s. 33 och 36). Nämnden kan som underlag för bedömningen även begära att studenten låter undersöka sig av den läkare som anvisas honom eller henne (11 § avskiljandeförordningen). Läkareundersökningar kan också ske för att bedöma frågor om missbruk. Ett avskiljande på grund av missbruk är begränsat till missbruk av alkohol och narkotika. Andra former av missbruk omfattas alltså inte av bestämmelserna om avskiljande.

När det gäller allvarlig brottslighet anger förarbetena som riktpunkt att det ska vara fråga om våldsbrott eller grova narkotikabrott för vilka utdömts eller för vilka normalt skulle ha följt ett fängelsestraff om minst ett år. Även allvarliga fall av grov förberedelse och allmänfarliga brott enligt 13 kap. brottsbalken bör komma i fråga som grund för ett avskiljande. Vidare bör försök till sådana brott i detta sammanhang kunna bedömas som lika allvarliga som fullbordade brott. Även omfattande brottslighet av nämnda slag, där ingen enskild gärning ger minst ett års fängelse, ska kunna bli föremål för avskiljande om gärningarna sammantaget medför ett fängelsestraff om minst ett år (prop. 1986/87:100 bil. 10 s. 206).

#### *Handläggningen hos Högskolans avskiljandenämnd*

Ett ärende om avskiljande från högskoleutbildning tas upp av Högskolans avskiljandenämnd endast efter en skriftlig anmälan från rektor för ett universitet eller en högskola eller den som rektor har utsett (7 § första stycket avskiljandeförordningen). I ärenden om avskiljande från yrkes-



högskoleutbildning ska den skriftliga anmälan göras av ledningsgruppen för utbildningen (7 kap. 1 § tredje stycket förordningen om yrkes-högskolan). Studenten ska få del av anmälan och få tillfälle att yttra sig över denna (8 § avskiljandeförordningen).

Nämnden ska se till att ett ärende om avskiljande blir tillräckligt utrett. Om studenten önskar lämna uppgifter muntligen inför nämnden, bör studenten ges tillfälle till det (9 §). Som framgår ovan kan nämnden inom ramen för sitt utredningsansvar begära att studenten genomgår en läkarundersökning. När det gäller avskiljande från högskoleutbildning har nämnden även möjlighet att inhämta uppgifter från belastningsregistret (11 § förordningen [1999:1134] om belastningsregister). Nämnden kan i ärenden om avskiljande från högskoleutbildning vidare få tillgång till uppgifter från hälso- och sjukvården eller socialtjänsten (6 kap. 15 § 5 patientsäkerhetslagen [2010:659] och 12 kap. 10 § tredje stycket 3 socialtjänstlagen [2001:453]). Det kan gälla uppgifter ur patientjournaler eller uppgifter om vård och behandling för alkohol- eller narkotika-missbruk (se prop. 1987/88:41 s. 32).

Eftersom ärenden om avskiljande ibland är av brådskande slag får nämnden, om det finns särskilda skäl, interimistiskt besluta att en student ska avskiljas från utbildningen till dess att ärendet slutligt avgörs (12 och 13 §§ avskiljandeförordningen).

Närmare bestämmelser om nämndens verksamhet finns i förordningen (2007:990) med instruktion för Högskolans avskiljandenämnd. I instruktionen anges att nämnden består av en ordförande som ska vara jurist och ha erfarenhet som domare samt fyra andra ledamöter. Av dessa ska en vara psykiatrisk sakkunnig, två ha särskild kunskap om förhållandena inom universitet och högskolor, varav en ska representera studenterna, och en ledamot företräda allmänna intressen (4 §).

### *Beslut om avskiljande*

Ett beslut om avskiljande ska alltid innebära att studenten tills vidare inte får fortsätta den pågående utbildningen. Om Högskolans avskiljandenämnd inte beslutar något annat ska ett sådant beslut också innebära att studenten tills vidare inte får antas till eller fortsätta annan utbildning av samma slag. Högskolans avskiljandenämnd kan även besluta att studenten tills vidare inte får fortsätta eller antas till någon annan utbildning (3 § avskiljandeförordningen och 7 kap. 2 § förordningen om yrkeshögskolan).

Ett slutligt beslut om avskiljande ska omprövas tidigast två år efter det att beslutet meddelades, om den som beslutet avser begär det skriftligen (4 § avskiljandeförordningen och 7 kap. 3 § förordningen om yrkeshögskolan). När ett beslut om avskiljande upphävs får studenten utan ansökan återuppta utbildningen och tillgodoräkna sig den utbildning som fullgjorts tidigare (4 och 5 §§ avskiljandeförordningen och 3 och 4 §§ förordningen om yrkeshögskolan).

Slutliga och interimistiska beslut om avskiljande får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut får inte överklagas. Vid ett överklagande är det anmälande lärosätet eller utbildningsanordnaren motpart i domstol (20 och 21 §§ avskiljandeförordningen, 20 § lagen om yrkeshögskolan och 7 kap. 1 § tredje stycket förordningen om yrkeshögskolan).

### 13.3 Disciplinära åtgärder

Vid sidan av bestämmelserna om avskiljande får regeringen även meddela föreskrifter om tillfällig avstängning av studenter (4 kap. 5 § högskolelagen). Avstängning är en disciplinär åtgärd som för de statliga lärosätenas del närmare regleras i 10 kap. högskoleförordningen. Det finns inte några motsvarande bestämmelser om disciplinära åtgärder för yrkeshögskolan. Myndigheten för yrkeshögskolan rekommenderar dock att utbildningsanordnarna har egna regler och rutiner för hantering av disciplinära åtgärder.

#### *Grunderna för och beslut om disciplinära åtgärder i högskola*

I 10 kap. 1 § högskoleförordningen anges att en högskola får besluta om disciplinära åtgärder mot studenter som

1. med otillåtna hjälpmedel eller på annat sätt försöker vilseleda vid prov eller när en studieprestation annars ska bedömas,
2. stör eller hindrar undervisning, prov eller annan verksamhet inom ramen för utbildningen vid högskolan,
3. stör verksamheten vid högskolans bibliotek eller annan särskild inrättning inom högskolan, eller
4. utsätter en annan student eller en arbetstagare vid högskolan för sådana trakasserier eller sexuella trakasserier som avses i 1 kap. 4 § diskrimineringslagen (2008:567).

De disciplinära åtgärderna är varning och avstängning. Ett beslut om avstängning innebär att studenten tills vidare inte får delta i undervisning, prov eller annan verksamhet inom ramen för utbildningen vid högskolan. Beslutet ska avse en eller flera perioder, dock sammanlagt högst sex månader. Ett beslut om avstängning får också begränsas till att avse tillträde till vissa lokaler inom högskolan (3 §).

Ärenden om disciplinära åtgärder ska som huvudregel handläggas av högskolans disciplinnämnd som bl.a. består av rektor och en lagfaren ledamot (3 och 4 §§). Rektor och den lagfarna ledamoten får även besluta om att interimistiskt avstänga en student från verksamheten vid högskolan (14 §).

En disciplinnämnds beslut om varning och avstängning får överklagas till allmän förvaltningsdomstol (12 kap. 3 § högskoleförordningen).

#### *Disciplinära åtgärder på grund av ordningsstörande beteenden*

Bestämmelserna i 10 kap. första stycket 2–3 högskoleförordningen innebär att disciplinära åtgärder får vidtas mot en student som på olika sätt stör eller hindrar verksamheten vid lärosätet. Det kan här vara fråga om brottsliga handlingar som t.ex. olaga intrång eller skadegörelse. Även handlingar som inte är brottsliga kan medföra disciplinära åtgärder. Till exempel kan handlingar som medför att lärosätets ordningsregler åsidosätts ofta medföra att verksamheten vid lärosätet störs eller hindras på ett sätt som medför att disciplinära åtgärder får vidtas (se Nils Jareborg, Disciplinansvar för studenter som fuskar eller stör, Högskoleverket 2002, s. 15–16). Såvitt framgår av praxis har flera fall av störande beteende på senare år avsett studenter som i e-postmeddelanden eller på annat sätt

framfört hotfulla eller kränkande uttalanden mot lärare eller andra studenter. Även försök att påverka lärosätets personal i deras tjänsteutövning har bedömts som ett störande eller hindrande moment i lärosätets verksamhet (se Förvaltningsrätten i Göteborgs dom den 29 september 2023 i mål nr 10471–23).

Enligt 10 kap. första stycket 4 får disciplinära åtgärder även vidtas mot en student som utsätter en annan student eller en arbetstagare vid högskolan för sådana trakasserier som avses i 1 kap. 4 § diskrimineringslagen. Det är här fråga om sexuella trakasserier eller andra trakasserier som har samband med någon av diskrimineringsgrunderna kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller ålder.

#### *Några skillnader mellan avskiljanden och disciplinära åtgärder*

Bestämmelserna om avskiljande och disciplinära åtgärder har olika syften. Ett avskiljande syftar till att förhindra att en student skadar en annan person eller egendom under utbildningen, medan en disciplinär åtgärd är en form av bestraffning för olika förseelser.

Ett avskiljande är även en mer ingripande åtgärd än en disciplinär åtgärd som en avstängning. Ett beslut om avskiljande gäller tills vidare och får omprövas först efter två år. Ett sådant beslut omfattar inte endast utbildning vid det lärosäte som ansökt om ett avskiljande utan medför som huvudregel även att studenten är förhindrad att antas till eller fortsätta motsvarande utbildning vid andra universitet och högskolor (3 § avskiljandeförordningen). Ett beslut om avstängning enligt bestämmelserna om disciplinära åtgärder är däremot tidsbegränsat och avser endast utbildning vid det lärosäte som fattat beslutet.

En ytterligare skillnad är att beslut om disciplinära åtgärder prövas av lärosätena själva, medan frågor om avskiljande prövas av Högskolans avskiljandenämnd som är en från lärosätena fristående myndighet. Att frågor om avskiljande prövas av en särskild nämnd motiveras bl.a. av behovet av särskild sakkunskap (prop. 1986/87:100 bil. 10 s. 207 f.).

Högskolans avskiljandenämnd fattar beslut i ett fåtal ärenden per år vilka under 2023 uppgick till tre ärenden. Samma år blev 2 306 studenter föremål för disciplinära åtgärder vid landets statliga lärosäten och de större enskilda utbildningsanordnarna Chalmers tekniska högskola, Handelshögskolan i Stockholm och Stiftelsen Högskolan i Jönköping. Flertalet av dessa ärenden avsåg disciplinära åtgärder på grund av fusk. Endast 121 ärenden avsåg ordningsstörande beteenden eller trakasserier enligt diskrimineringslagen (se Universitetskanslersämbetets rapport 2024:4 Disciplinärenden 2023 vid universitet och högskolor).

## 13.4 Tidigare överväganden och förslag

#### *Förslagen om en ny grund för avskiljande i SOU 2021:83*

I SOU 2021:83 föreslogs att det skulle införas en ny grund för avskiljande av studenter och studerande i högskolan och yrkeshögskolan. Förslaget innebar att det skulle vara möjligt att tills vidare avskilja studenter och studerande som genom särskilt klandervärt uppträdande, under eller i

anslutning till utbildningen, visat sig uppenbart olämpliga att fortsätta sina studier.

En utgångspunkt för utredningens förslag var att det fanns ett behov av att utöka möjligheterna till avskiljande. I betänkandet (s. 204) angavs bl.a. följande:

Lärosätena menar att det finns ett behov av att i vissa fall kunna avskilja studenter även när förutsättningar enligt dagens reglering inte föreligger. Vad det handlar om är studenter som på olika sätt utsätter medstudenter och andra som de kommer i kontakt med genom utbildningen för oacceptabla beteenden eller som på annat vis allvarligt stör eller förhindrar verksamheten vid lärosätet. När det gäller handlingar som riktar sig mot personer som studenten kommer i kontakt med kan det röra sig om allt ifrån handlingar som kan utgöra brott, såsom hot och våld som inte är tillräckligt allvarligt för att nuvarande avskiljandegrund ska bli tillämplig, till trakasserier i form av t.ex. upprepade e-postmeddelanden med kränkande eller annars opassande innehåll. När det gäller agerande som allvarligt stör eller förhindrar verksamheten så behöver det inte nödvändigtvis vara fråga om handlingar som riktar sig mot någon särskild person, utan det kan också vara fråga om exempelvis sådan upprepad misskötsel i högskolans bibliotek eller laboratorium, eller ständigt störande av undervisningen, som förstör andra studenters möjligheter att tillgodogöra sig sin utbildning

Utredningen menade att det borde införas en ny avskiljandegrund avseende studenter och studerande som uppträtt särskilt klandervärt. Med särskilt klandervärt uppträdande avsågs framför allt handlingar som riktar sig mot personer som studenten eller den studerande kommer i kontakt med genom utbildningen och annat allvarligt ordningsstörande beteende. Detta kunde inbegripa handlingar som utgör brott men också de allvarligaste fallen av sådana handlingar som normalt kan leda till disciplinära åtgärder. Gemensamt var att det är fråga om ageranden som klart bryter mot allmänt rådande normer.

För att ett avskiljande skulle kunna ske enligt den nya grunden krävdes också att det särskilt klandervärda uppträdandet skett under eller i anslutning till utbildningen och att studenten genom uppträdandet visat sig uppenbart olämplig att fortsätta sina studier. Kraven är kopplade till vad utredningen angav som syftet med den nya avskiljandegrunden, nämligen att möjliggöra avskiljande i sådana fall där studentens fortsatta deltagande på utbildningen skulle riskera att gå ut över andra personer, och då särskilt över andra studenter och deras rätt till en utbildning. Förslaget innebar i det hänseendet att det skulle göras en viss framåtsyftande bedömning av studentens eller den studerandes agerande. För att en student skulle anses uppenbart olämplig att fortsätta sina studier krävdes enligt utredningen att det inte framstod som osannolikt att studenten skulle komma fortsätta att uppträda på ett olämpligt sätt.

#### *Förslaget om ändring i bestämmelserna om disciplinära åtgärder*

I SOU 2021:83 föreslogs även en ändring av bestämmelsen i 10 kap. 1 § första stycket 4 högskoleförordningen om disciplinära åtgärder mot studenter som utsätter andra vid högskolan för sådana trakasserier eller sexuella trakasserier som avses i 1 kap. 4 § diskrimineringslagen. Utredningen föreslog att bestämmelsen skulle ändras så att disciplinära åtgärder får vidtas mot studenter som utsätter en annan student eller en

arbetstagare vid högskolan för trakasserier oavsett om dessa har samband med någon diskrimineringsgrund eller inte. Som skäl för förslaget angavs att det i allmänhet bör vara möjligt att vidta disciplinära åtgärder även i fråga om trakasserier som inte har samband med någon diskrimineringsgrund.

#### *Remissvar på det tidigare förslaget om en ny avskiljandegrund*

Remissutfallet har varit blandat när det gäller utredningens förslag om en ny grund för avskiljande av uppenbart olämpliga studenter. Majoriteten av de lärosäten som yttrat sig har ställt sig positiva till utredningens förslag. Några lärosäten framhåller samtidigt vikten av att det tydliggörs vilka beteenden som ska omfattas av den föreslagna avskiljandegrunden. Dessa och andra gränsdragningsproblem tas även upp av andra remissinstanser. Justitieombudsmannen pekar bl.a. på den föreslagna avskiljandegrunden ställer lägre krav på den framåtsyftande bedömningen jämfört med nuvarande bestämmelser och att det därför finns skäl att se över hur de olika avskiljandegrunderna förhåller sig till varandra. Även Högskolans avskiljandenämnd, som avstyrker utredningens förslag om avskiljande av uppenbart olämpliga studenter, pekar på att den föreslagna avskiljandegrunden ställer lägre krav på ett avskiljande än vad som gäller enligt nuvarande bestämmelser. Enligt nämnden är skillnaderna så stora att nuvarande bestämmelser urholkas. Universitetskanslersämbetet anser att det i stället för en ny grund för avskiljande bör övervägas att ändra reglerna om disciplinära åtgärder och då främst genom att det ges möjlighet att stänga av studenterna under en längre tid än sex månader.

### 13.5 Några utgångspunkter för våra förslag om en ny avskiljandegrund

Vi ska enligt vårt uppdrag lämna förslag på utökade möjligheter att avskilja studenter och studerande i högskolan och yrkeshögskolan. Bedömningen ska ta sin utgångspunkt i det förslag om en ny grund för avskiljande av uppenbart olämpliga studenter som lämnades i SOU 2021:83. Som vi uppfattat vårt uppdrag ska vi vid denna bedömning beakta de synpunkter som framförts i remissvaren på utredningens förslag. Vi ska också beakta de möjligheter till utformning av en ny avskiljandegrund som nämns i vår uppdragsbeskrivning. Vi ska särskilt överväga om en ny avskiljandegrund ska utgå från en framåtsyftande riskbedömning av studentens agerande eller inte.

#### *En ny avskiljandegrund ska avse ordningsstörande beteenden*

Förslaget om en ny avskiljandegrund i SOU 2021:83 tog sikte på olika former av ordningsstörande beteenden som där benämndes som särskilt klandervärt uppträdande. Enligt utredningen fanns det ett behov hos lärosätena att i de allvarligaste fallen kunna avskilja studenter som gjort sig skyldiga till sådant beteende (s. 204 f.).

Utredningens avgränsning av de beteenden och handlingar som man menade skulle läggas till grund för ett avskiljande på denna grund har inte ifrågasatts av remissinstanserna, även om det i några remissvar har angetts

att förslaget är behäftat med vissa oklarheter. Vår uppdragsbeskrivning går inte heller närmare in på denna fråga.

Vår utgångspunkt är därför att en ny avskiljandegrund ska avse sådant ordningsstörande beteende som förslaget i SOU 2021:83 utgick från. Det är dels fråga om handlingar och beteenden som riktar sig mot andra personer som studenten kommer i kontakt med under sin utbildning, dels fråga om handlingar och beteenden som mer allmänt stör eller förhindrar verksamheten vid högskolan eller yrkeshögskolan. Detta motsvarar i allt väsentligt sådana handlingar och beteenden som lärosätena har uttryckt behov av att få ökade möjligheter att ingripa mot (avsnitt 13.4).

*En ny avskiljandegrund som avser ordningsstörande beteenden behöver anpassas till nuvarande avskiljandegrunder*

Enligt förslaget i SOU 2021:83 ska ett avskiljande kunna ske på grund av särskilt klandervärt uppträdande om studenten därigenom visat sig uppenbart olämplig att fortsätta sina studier. Förslaget innebär att studentens agerande inte kommer att knytas till någon bakomliggande orsak. Detta skiljer sig från nuvarande avskiljandegrunder där det krävs att studenten lider av en psykisk störning, missbrukar alkohol eller narkotika eller har gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet. Därutöver krävs det att det föreligger en påtaglig risk för att studenten kan komma att skada annan person eller värdefull egendom under utbildningen (se avsnitt 13.2). Enligt förslaget i SOU 2021:83 ska det inte ska göras någon bedömning av om det finns en risk för att studenten kan komma att skada annan person eller värdefull egendom under utbildningen. I remissvaren har framförts att detta kan skapa tillämpningsproblem i förhållande till nuvarande avskiljandegrunder.

I vår uppdragsbeskrivning presenteras förslag på hur sådana problem skulle kunna undvikas. Det anges bl.a. att det finns skäl att överväga om det i vissa fall bör vara möjligt att fatta beslut om avskiljande i fall där det till följd av studentens beteende finns en påtaglig risk för att studenten kan komma att skada annan person eller värdefull egendom under utbildningen.

Vi bedömer att en sådan bedömning av risk för skada endast kan avse sådant ordningsstörande beteende som riktar sig mot andra personer som t.ex. handlingar som innefattar våld och hot. Däremot är det mer tveksamt om en sådan bedömning kan avse handlingar som mer allmänt stör ordningen vid högskolan, eftersom sådana handlingar normalt inte leder till skador i den mening som avses i de nuvarande bestämmelserna om avskiljande. Vi finner därför inte anledning att närmare överväga detta förslag. Det finns också ett annat och mer grundläggande problem med att lägga ordningsstörande beteenden till grund för en ny bestämmelse om avskiljande.

Problemet består i att olika former av ordningsstörande beteenden även kan ingå i den bedömning av risk för skada som ska göras enligt nuvarande bestämmelser om avskiljande. Att t.ex. en student lider av en psykisk störning behöver inte i sig innebära att det finns en sådan påtaglig risk för skada som avses i nuvarande bestämmelser (se t.ex. Kammarrätten i Stockholms dom den 4 maj 2005 i mål nr 2014-05). Vanligen måste hänsyn även tas till hur studenten har agerat under utbildningen. Här kan

olika former av ordningsstörande beteenden vara av betydelse som t.ex. att studenten har stört undervisningen eller trakasserat andra studenter eller högskolans personal (se t.ex. Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 10 december 2021 i mål 32890–21). Att införa ordningsstörande beteenden som en självständig grund för ett avskiljande riskerar därmed att sätta nuvarande bestämmelser om avskiljande ur spel. Detta eftersom det enligt de nuvarande bestämmelserna även krävs att det ordningsstörande beteendet kan kopplas till en bakomliggande orsak som t.ex. psykisk störning eller missbruk. Ett förslag om en ny grund för avskiljande måste därför anpassas till detta förhållande.

### 13.6 En ny avskiljandegrund för högskolan ska avse studenter som har varit föremål för disciplinära åtgärder

**Förslag:** Det ska införas en ny avskiljandegrund avseende studenter som har varit föremål för beslut om disciplinära åtgärder.

#### Skälen för förslaget

*De ordningsstörande beteendena bör knytas till tidigare beslut om disciplinära åtgärder*

En möjlig utformning av en ny avskiljandegrund skulle kunna vara att knyta det ordningsstörande beteendet till en bakomliggande orsak liknande de som finns i de nuvarande bestämmelserna om avskiljande. Vi har dock svårt att se vari en sådan orsak närmare skulle bestå. En bättre lösning anser vi i stället är att det införs ett krav på att studenten tidigare ska ha varit föremål för beslut om disciplinära åtgärder för att ett avskiljande ska kunna ske. En sådan lösning nämns som också som ett förslag i vår uppdragsbeskrivning.

Det bör inledningsvis påpekas att ett avskiljande som utgår från tidigare beslut om disciplinära åtgärder inte kan avse beslut om disciplinära åtgärder som grundas på att studenten har gjort sig skyldig till fusk enligt 10 kap. 1 § första stycket 1 högskoleförordningen. Fusk och andra former av vilseledande beteenden ingår inte i sådant klandervärt uppträdande som avses i SOU 2021:83. Ett avskiljande måste i stället utgå från disciplinära åtgärder som vidtas med stöd av någon av grunderna i 10 kap. 1 § första stycket 2–4. Det är alltså fråga om disciplinära åtgärder som vidtas mot studenter som stör eller hindrar undervisning, prov eller annan verksamhet inom ramen för utbildningen vid högskolan, stör verksamheten vid högskolans bibliotek eller annan särskild inrättning inom högskolan, eller som utsätter en annan student eller en arbetstagare vid högskolan för sådana trakasserier eller sexuella trakasserier som avses i 1 kap. 4 § diskrimineringslagen.

Det ska noteras att handlingar som stör eller hindrar verksamheten enligt reglerna om disciplinära åtgärder inte endast avser handlingar som mer allmänt stör arbetsron vid högskolan. Även handlingar som är riktade mot andra personer som våld, hot och trakasserier omfattas av bestämmelserna

(se Kammarrätten i Stockholms dom den 22 april 2009 i mål nr 2544–08 och Kammarrätten i Göteborgs dom den 7 juli 2016 i mål nr 5795–15). T.ex. kan olika former av nedsättande uttalanden mot skolans personal, om de är av större omfattning, läggas till grund för disciplinära åtgärder (se Kammarrättens i Göteborg dom den 9 mars 2017 i mål nr 2654–16 och Kammarrättens i Sundsvall dom den 9 november 2011 i mål nr 1381–20). Detta motsvarar i allt väsentligt sådant ordningsstörande beteende som en ny avskiljandegrund är tänkt att komma till rätta med.

Det kan mot denna bakgrund falla sig naturligt att knyta ett avskiljande på grund av ordningsstörande beteende till tidigare beslut om disciplinära åtgärder. Vi menar att det därigenom även bör kunna undvikas att den nya avskiljandegrunden kommer att sätta nuvarande bestämmelser om avskiljande ur spel. Syftet med nuvarande bestämmelser är, som framgår ovan, att ge högskolorna möjlighet att ingripa mot studenter i fall där det finns en påtaglig risk för skada på andra personer eller värdefull egendom. Genom att vi ställer upp ett krav på att studenten ska ha varit föremål för tidigare beslut om disciplinära åtgärder kan det antas att den nya avskiljandegrunden kommer att ta sikte på upprepade handlingar och beteenden som inte utgör samma överhängande hot mot ordningen och tryggheten på högskolan som nuvarande avskiljandegrunder. Vi bedömer därför att ett avskiljande enligt vårt förslag kan komma att tillämpas på andra situationer än de nuvarande bestämmelserna om avskiljande. En ytterligare omständighet som talar för detta är att vi nedan föreslår att den nya avskiljandegrunden ska vara tidsbegränsad (se avsnitt 13.9). De hittills gällande avskiljandegrunderna och den nya bör därmed kunna fylla sina respektive funktioner parallellt.

#### *Ytterligare aspekter av en sådan lösning*

Ytterligare en fördel med vårt förslag om en ny avskiljandegrund är att Högskolans avskiljandenämnd kommer att få ett bättre underlag för sina beslut jämfört med om ett avskiljande sker utan att det knytas till tidigare beslut om disciplinära åtgärder. Även om nämnden är av domstolsliknande karaktär och ansvarar för att ett ärende blir tillräckligt utrett, har nämnden inte samma utredningsmöjligheter som en domstol. Det kan medföra särskilda problem när det gäller avskiljande på grund av ordningsstörande beteenden eftersom sådana beteenden kan bestå av ett flertal olika handlingar som kan ligga långt tillbaka i tiden. Genom att knyta ett avskiljande till tidigare beslut om disciplinära åtgärder kommer studentens beteenden redan att ha varit föremål för högskolornas utredning inom ramen för tidigare disciplinärende. Högskolornas utredningar kommer således i sin tur att utgöra en del av underlaget för nämndens prövning i frågan om avskiljande.

Det finns emellertid även nackdelar med att knyta ett avskiljande på grund av ordningsstörande beteenden till tidigare beslut om disciplinära åtgärder. En nackdel är att ett och samma beteende från studentens sida kommer att kunna prövas i två skilda förfaranden, dvs. både som ett disciplinärende och som ett avskiljandeärende. Det kan innebära vissa utmaningar för högskolan att avgöra i vilket skede man ska avsluta sina försök att komma till rätta med studentens beteende genom disciplinära åtgärder och i stället ansöka om avskiljande hos Högskolans avskiljande-



nämnd. Det kan även invändas att förslaget bortser från att bestämmelserna om disciplinära åtgärder och bestämmelserna om avskiljande har olika syften. En disciplinär åtgärd utgör en form av bestraffning för vissa förseelser från studentens sida medan ett avskiljande syftar till att förhindra att studenten skadar sin omgivning. Att låta ett avskiljande utgå från tidigare beslut om disciplinära åtgärder kan tyckas sammanblanda dessa syften och göra ett avskiljande på denna grund till en särskild form av disciplinär åtgärd.

En lösning på detta skulle vara att hantera frågan om ordningsstörande beteenden uteslutande inom ramen för reglerna om disciplinära åtgärder genom att tiden för avstängning av studenter enligt 10 kap. 2 § högskoleförordningen förlängs. Vi kan se fördelar med en sådan lösning. Eftersom vårt uppdrag avser att lämna förslag på möjlighet till avskiljande av studenter på grund av särskilt klandervärt uppträdande, har vi dock inte anledning att utreda detta alternativ.

#### *Närmare om innebörden av kravet på disciplinära åtgärder*

Som vi konstaterar ovan är det endast disciplinära åtgärder som avser olika former av ordningsstörande beteenden som bör kunna läggas till grund för ett avskiljande. För högskolans del är det alltså fråga om disciplinära åtgärder som vidtagits med stöd av 10 kap. 1 § första stycket 2–4 högskoleförordningen.

Det bör inte regleras hur många tidigare beslut om disciplinära åtgärder som krävs för ett avskiljande. Det får i stället avgöras utifrån förhållandena i det enskilda fallet. Utgångspunkten bör vara hur studentens beteende har kommit att påverka andra personer under utbildningen. Vid denna bedömning kan såväl allvaret i en enskild förseelse som den sammanlagda effekten av upprepade förseelser vara av betydelse.

Ett avskiljande bör inte heller begränsas till beslut om disciplinära åtgärder som avser avstängning. Det kan visserligen förutsättas att en student i regel kommer att ha varit avstängd från utbildningen innan ett avskiljande enligt den nya avskiljandegrunden kommer i fråga. Ett avskiljande bör dock även kunna grunda sig på ett tidigare beslut om varning, t.ex. i fall av upprepade förseelser där högskolan först har varnat studenten innan en avstängning har tillgripits.

### 13.7 Studenten ska därefter inte ha ändrat det beteende som föranledde åtgärderna...

**Förslag:** För att en student ska kunna avskiljas till följd av tidigare beslut om disciplinära åtgärder krävs att han eller hon därefter inte har ändrat det beteende som föranledde åtgärderna.

#### **Skälen för förslaget**

För att ett avskiljande ska kunna ske på grund av att studenten har varit föremål för beslut om disciplinära åtgärder bör det även krävas att studenten därefter inte har ändrat det beteende som föranledde åtgärderna.

En förutsättning för att ett avskiljande ska kunna ske är alltså att lärosätet först har försökt komma till rätta med studentens beteende genom disciplinära åtgärder. Detta kan ses som ett utflöde av den förvaltningsrättsliga proportionalitetsprincipen och kravet att en åtgärd aldrig får vara mer långtgående än vad som behövs (5 § tredje stycket förvaltningslagen). Ett avskiljande tar alltså sikte på studenter som inte rättar sig efter de tidigare besluten om disciplinära åtgärder. I detta ligger att det ska vara fråga om likartat beteende som lagts till grund för de tidigare besluten om disciplinära åtgärder och som studenten därefter har upprepat.

### 13.8 ...och därigenom visat sig uppenbart olämplig att bedriva högskolestudier

**Förslag:** För att ett avskiljande ska kunna ske krävs även att studenten genom sitt beteende visat sig uppenbart olämplig att bedriva högskolestudier.

#### Skälen för förslaget

Förslaget om en ny avskiljandegrund i SOU 2021:83 innebar inte endast att studenten skulle ha gjort sig skyldig till vad som där benämndes som särskilt klandervärt uppträdande. Ett ytterligare krav för ett avskiljande var att studenten genom ett sådant uppträdande visat sig uppenbart olämplig att fortsätta sina studier.

Vi menar att det finns skäl att uppställa ett liknande krav i fråga om studenter som har varit föremål för beslut om disciplinära åtgärder och därefter inte har ändrat det beteende som föranledde åtgärderna. Kravet innebär att ett avskiljande kommer att begränsas till de allvarligaste fallen av ordningsstörande beteende och indikerar att studentens beteende har passerat gränsen för vad en högskola ska behöva hantera inom ramen för sin verksamhet.

Enligt förslaget i SOU 2021:83 krävdes för ett avskiljande att studenten visat sig uppenbart olämplig att fortsätta sina studier. Hänvisningen till studentens fortsatta studier innebär att det skulle göras en viss framåtsyftande bedömning av om studenten skulle fortsätta med sitt agerande (s. 214).

Vårt förslag om avskiljande bör inte innehålla någon hänvisning till studentens fortsatta studier. Kravet bör i stället vara att studenten ska ha visat sig uppenbart olämplig att bedriva högskolestudier. Det bör alltså inte göras någon bedömning av studentens framtida agerande. Detta kan ses som en följd av kravet på att studenten inte ska ha ändrat det beteende som föranledde de tidigare disciplinära åtgärderna. Frågan om studentens framtida agerande framstår därigenom som överspelad eftersom studenten redan kommer att ha manifesterat sin ovilja att ändra sitt beteende. Bedömningen av om en student ska anses som uppenbart olämplig kan, enligt vårt förslag, i stället sägas ta sikte på frågan om studenten genom sitt beteende har diskvalificerat sig för fortsatta studier i högskolan.

Den närmare bedömningen av om en student är uppenbart olämplig får avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Vid en sådan bedömning är framför allt två faktorer av betydelse.

För att en student ska anses som uppenbart olämplig bör för det första krävas att studentens agerande har påverkat andra personer på utbildningen. I SOU 2021:83 lyftes särskilt fram att det klandervärda beteendet skulle ha påverkat andra studenter och deras rätt till utbildning av hög kvalitet (s. 209). Vi vill betona att ett avskiljande enligt vårt förslag även kan vara aktuellt när studentens beteende uteslutande gått ut över högskolans personal. I praxis finns det flera exempel på att disciplinära åtgärder har vidtagits mot studenter i sådana fall (se t.ex. Kammarrätten i Sundsvalls dom den 9 november 2020 i mål nr 1381–20). Att studentens olämplighet att bedriva studier ska vara uppenbar innebär samtidigt att ett avskiljande bör komma i fråga endast i de allvarligaste fallen av ordningsstörande beteende som påverkar andra personer på ett mer ingripande sätt. Ett typfall är handlingar som innefattar våld och hot men även störande av undervisning kan ha negativa effekter för andra personer, t.ex. i form av stress och obehag. Avgörande för bedömningen bör vara om studentens beteende kan sägas ha påverkat andra personer på ett sådant sätt som äventyrar tryggheten och ordningen på högskolan. Något krav på skada bör däremot inte ställas.

I kravet på uppenbar olämplighet ligger även att studenten genom sitt beteende har visat sig likgiltig för de regler som gäller för verksamheten. Detta kan ses som en följd av att studenten inte ska ha rättat sig efter tidigare beslut om disciplinära åtgärder. Det handlar om studenter som fått klargjort att de agerat på ett sätt som inte är acceptabelt utifrån de regler som gäller till skydd för andra personer i högskolans verksamhet och som trots det fortsätter med sitt beteende. Även här gäller dock att ett avskiljande endast bör komma i fråga i de allvarligaste fallen. Det bör här finnas utrymme att ta hänsyn till individuella omständigheter som t.ex. bakgrunden till studentens handlande. Det kan även vara av betydelse hur lång tid som förflutit mellan de beslut om disciplinära åtgärder som studenten har varit föremål för. Om det t.ex. förekommer längre perioder av skötsamhet mellan besluten kan det ifrågasättas om studenten verkligen har uppvisat en sådan likgiltighet för högskolans regler som krävs för att ett avskiljande ska kunna ske.

### 13.9 Ett beslut enligt den nya avskiljandegrunden ska tidsbegränsas

**Förslag:** Ett beslut om att avskilja en student enligt den nya avskiljandegrunden ska tidsbegränsas och gälla i tre år från det att beslutet meddelades. Studenten ska därefter kunna återuppta utbildningen och tillgodoräkna sig den utbildning som fullgjorts tidigare.

## Skälen för förslaget

Ett beslut om avskiljande från högskoleutbildning gäller i dag tills vidare. Den som har avskilts från utbildningen kan dock begära omprövning av beslutet hos Högskolans avskiljandenämnd sedan två år förflutit från det beslutet meddelades (4 kap. 6 § högskolelagen och 4 § avskiljandeförordningen).

Vid en omprövning gäller i tillämpliga delar bestämmelserna om avskiljande (4 § avskiljandeförordningen). För att ett beslut om avskiljande ska upphävas krävs därmed att de omständigheter som låg till grund för beslutet inte längre föreligger. Så kan vara fallet om det framkommer att den bakomliggande orsaken, t.ex. ett missbruk, som låg till grund för ett avskiljande har upphört eller att det av någon annan anledning inte längre finns någon påtaglig risk för att den avskilde kan komma att skada person eller egendom under utbildningen. Det finns inte några bestämmelser om vem som har bevisbördan för att ett avskiljande ska upphävas. Det framstår dock som rimligt att den avskilde i vart fall initialt har att visa att hans eller hennes förhållanden har ändrats på ett sådant sätt att det inte längre finns grund för ett avskiljande (jfr Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 13 april 2021 i mål nr 8099–21).

Ur ett rättssäkerhetsperspektiv är det problematiskt att tillämpa reglerna om omprövning på vårt förslag om avskiljande av uppenbart olämpliga studenter. Det sammanhänger med att ett beslut om avskiljande enligt vårt förslag enbart kommer att ta fasta på hur den avskilde studenten har uppträtt under utbildningen. Problemet aktualiseras framför allt i fall där studenten genom beslutet om avskiljande helt kommer att frångå möjligheten att bedriva högskolestudier. Det är i sådana fall oklart vad för slags omständigheter som den avskilde studenten skulle kunna återopa till stöd för att eller hon har ändrat sitt beteende på ett sådant sätt att det inte längre finns grund för ett avskiljande. Risken är därmed att ett avskiljandebeslut kan komma att fortsätta att gälla utan att den avskilde studenten har någon reell möjlighet att få beslutet upphävt genom omprövning.

Vi anser därför att ett beslut om avskiljande av uppenbart olämpliga studenter bör tidsbegränsas. En sådan begränsning bör inte vara kortare än två år, vilket är den tid som måste ha gått för att en student eller en studerande ska kunna begära omprövning av ett beslut om avskiljande enligt dagens regler. Vi bedömer att en lämplig tid för ett avskiljande är tre år. Detta motsvarar sex perioder av avstängning enligt bestämmelserna om disciplinära åtgärder i de fall den längsta tiden på sex månader används (10 kap. 2 § andra stycket högskoleförordningen).

När ett beslut om avskiljande upphör att gälla bör studenten eller den studerande utan ansökan kunna återuppta sin utbildning och tillgodoräkna sig den utbildning som fullgjorts tidigare i likhet med vad som gäller när ett beslut om avskiljande upphävs (5 § avskiljandeförordningen).

## 13.10 Hur regleringen ska utformas

<b>Förslag:</b> Det ska i högskolelagen införas ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om att en student under en tid av tre
--

år ska avskiljas från utbildningen i fall då studenten har varit föremål för tidigare beslut om disciplinära åtgärder. För att ett avskiljande ska kunna ske krävs även att studenten inte ändrat det beteende som föranledde de disciplinära åtgärderna och därigenom visat sig uppenbart olämplig att bedriva högskolestudier.

Högskolelagen ska även ändras så att bestämmelserna om omprövning inte avser den nya avskiljandegrunden.

Förordningen om avskiljande av studenter från högskoleutbildning ska gälla även för den nya avskiljandegrunden. Det ska införas en ny bestämmelse i förordningen som anger att ett avskiljande enligt den nya grunden endast får ske i fall då studenten har varit föremål för disciplinära åtgärder på grund av ordningsstörande beteenden enligt bestämmelserna i högskoleförordningen. Det ska även införas bestämmelser som anger vad ett tidsbegränsat avskiljande innebär för studenten och vad som gäller när ett sådant beslut upphör att gälla.

### Skälen för förslagen

Dagens bestämmelser i högskolelagen utgår från att regeringens behörighet att meddela föreskrifter om avskiljande i högskolan kräver riksdagens bemyndigande (4 kap. 6 § högskolelagen). Vi finner inte anledning att frånga den bedömningen (jfr SOU 2021:83 s. 193 för en annan bedömning).

Vi föreslår därför att det ska införas en ny bestämmelse i högskolelagen som bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter om avskiljande av studenter som tidigare har varit föremål för disciplinära åtgärder. Som framgår ovan ska ett sådant beslut om avskiljande avse studenter som varit föremål för disciplinära åtgärder enligt 10 kap. 1 § första stycket 2–4 högskoleförordningen. Av författningstekniska skäl bör en hänvisning till högskoleförordningens bestämmelser dock inte tas in i högskolelagen. Den föreslagna bestämmelsen i högskolelagen bör därför ange förutsättningarna för ett avskiljande enligt den nya grunden utan att hänvisa till högskoleförordningens bestämmelser.

I den nya bestämmelsen i högskolelagen ska det även anges att ett beslut om avskiljande på grund av tidigare beslut om disciplinära åtgärder ska vara tidsbegränsat och gälla i tre år. Det innebär att högskolelagens bestämmelser om omprövning av ett beslut om avskiljande inte är tillämpligt på den nya grunden. Detta bör förtydligas genom att det i högskolelagen anges att möjligheten att begära omprövning endast är tillämplig på beslut som gäller tills vidare enligt dagens bestämmelser om avskiljande.

I avskiljandeförordningen bör det införas en ny bestämmelse som förtydligar att ett beslut om avskiljande enligt den nya grunden endast får ske om studenten varit föremål för disciplinära åtgärder på grund av ordningsstörande beteende enligt 10 kap. 1 § första stycket 2–4 högskoleförordningen.

Därutöver bör det införas bestämmelser som anger vad ett beslut om avskiljande enligt den nya grunden innebär. Det finns redan i dag sådana bestämmelser i avskiljandeförordningen (3 och 5 §§). Eftersom bestämmelserna avser beslut om avskiljande som gäller tills vidare, är det

nödvändigt att införa särskilda bestämmelser för tidsbegränsade avskiljanden.

Verkan av ett tidsbegränsat beslut om avskiljande bör dock vara detsamma som för beslut som gäller tills vidare enligt dagens bestämmelser. Det innebär att studenten inte får fortsätta den pågående utbildningen under den tid som det tidsbegränsade beslutet varar. Beslutet ska också innebära att studenten under denna tid inte heller får antas till eller fortsätta annan utbildning av samma slag, om inte avskiljandenumnden beslutar annat. Ett beslut om avskiljande innebär också att studenten under denna tid inte får antas till eller fortsätta någon annan högskoleutbildning, om det anges i beslutet. När ett tidsbegränsat beslut om avskiljande upphör att gälla ska studenten få återuppta sin utbildning utan ansökan och tillgodoräkna sig den utbildning som fullgjorts tidigare. Detta motsvarar vad som gäller när ett beslut om avskiljande som gäller tills vidare upphävs.

Övriga bestämmelser i avskiljandeförordningen avser handläggningen av ärenden om avskiljande hos Högskolans avskiljandenämnd och möjligheten att överklaga beslut om avskiljande till allmän förvaltningsdomstol. Dessa bestämmelser bör i samma grad gälla även för ärenden och beslut enligt den föreslagna avskiljandegrunden. Det saknas därför anledning att göra några ändringar i avskiljandeförordningen i dessa delar.

### 13.11 Det behövs inte några ändringar i bestämmelserna om disciplinära åtgärder

**Bedömning:** Den nya grunden för avskiljande föranleder inte någon ändring av bestämmelserna om disciplinära åtgärder som gäller för statliga universitet och högskolor.

#### Skälen för bedömningen

En utgångspunkt för våra förslag är att den nya avskiljandegrunden ska avse sådant särskilt klandervärt uppträdande som ligger till grund för den avskiljandegrund som föreslås i SOU 2021:83. Vår bedömning är att sådant uppträdande i allt väsentligt motsvarar sådana ordningsstörande beteenden och trakasserier som kan ligga till grund för disciplinära åtgärder enligt 10 kap. 1 § första stycket 2–4 högskoleförordningen. Det är alltså inte nödvändigt att ändra dagens regler om disciplinära åtgärder för att dessa ska motsvara det beteende som den nya avskiljandegrunden avser att komma till rätta med.

I SOU 2021:83 föreslogs att bestämmelsen i 10 kap. 1 § första stycket 4 om disciplinära åtgärder mot trakasserier eller sexuella trakasserier som avses i diskrimineringslagen skulle ändras på så sätt att kravet på att trakasserierna skulle ha samband med någon diskrimineringsgrund tas bort. Som skäl för detta angav utredningen att disciplinära åtgärder bör kunna vidtas oavsett om trakasserierna har samband med någon diskrimineringsgrund eller inte (s. 225). I betänkandet hänvisades bl.a. till ett avgörande där domstolen bedömde att trakasserier i form av upprepade e-postmeddelanden med nedvärderande uttalanden inte kunde läggas till

grund för disciplinära åtgärder eftersom de inte var kopplade till någon diskrimineringsgrund (Kammarrätten i Stockholms dom den 10 juni 2019 i mål 3408–19). Det finns dock exempel på senare avgöranden där liknande uppträdanden har bedömts kunna läggas till grund för disciplinära åtgärder som beror på störande av verksamheten vid högskolan (se t.ex. Kammarrätten i Sundsvalls dom den 9 november 2020 i mål nr 1381–20 och Förvaltningsrätten i Göteborgs dom den 29 september 2023 i mål nr 10471–23). Vår bedömning är därför att nuvarande bestämmelser om disciplinära åtgärder täcker även sådana trakasserier som inte avses i diskrimineringslagen.

Sammanfattningsvis bedömer vi att det inte behövs några ändringar i bestämmelserna om disciplinära åtgärder med anledning av vårt förslag om en ny avskiljandegrund.

### 13.12 Förslaget står inte i strid med förbudet mot dubbel lagföring och dubbla straff

**Bedömning:** Ett beslut om att avskilja uppenbart olämpliga studenter strider inte mot förbudet mot dubbel lagföring och dubbla straff.

#### Skälen för bedömningen

Som vi nämner ovan tar vårt förslag om en ny avskiljandegrund fasta på olika former av ordningsstörande beteenden. Sådana beteenden kan bl.a. innefatta handlingar som inbegriper våld och hot och som således även kan utgöra brott (se avsnitt 13.5). Detta reser frågan om förslaget skulle kunna strida mot förbudet mot dubbel lagföring och dubbla straff i artikel 4.1 i sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen. Enligt artikeln får ingen lagföras eller straffas på nytt i en brottmålsrättegång i samma stat för ett brott för vilket han eller hon redan blivit slutligt frikänd eller dömd i enlighet med lagen och rättegångsordningen i denna stat. En motsvarande bestämmelse finns i artikel 50 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna.

#### *Närmare om förbudet mot dubbel lagföring och dubbla straff*

För att en konflikt ska uppstå med förbudet om dubbel lagföring och dubbelbestraffning enligt tilläggsprotokollet måste det vara fråga om två skilda straffrättsliga förfaranden som avser samma konkreta omständigheter. Europadomstolen har fastslagit att den nationella klassificeringen av ett förfarande som administrativt, disciplinärt eller straffrättsligt inte ensamt är avgörande för om förbudet mot dubbel lagföring och dubbel bestraffning är tillämpligt. Utöver den rättsliga klassificeringen av överträdelsen i nationell rätt ska överträdelsens art beaktas och därutöver arten och strängheten i den sanktion som den berörde riskerat, där även syftet med sanktionen beaktas (se t.ex. Europadomstolens dom den 10 februari 2009 i målet Sergey Zolotukhin mot Ryssland, nr 1493/03).

Frågan om förbudet mot dubbel lagföring har i svensk rätt varit föremål för prövning bl.a. vad gäller avstängning från högskoleprovet när den

avstängde även åtalats för osann försäkran (NJA 2022 s. 118). Högsta domstolen bedömde i det fallet att ett beslut om avstängning från högskoleprovet inte är av straffrättslig karaktär och alltså inte strider mot förbudet i artikel 4.1. Domstolen hänvisade bl.a. till att en avstängning inte är en sådan åtgärd som typiskt sett förekommer som påföljd för brott. Enligt domstolen motsvarande den snarast sådana disciplinära sanktioner som i övrigt används som reaktion på regelöverträdelser inom bl.a. universitets- och högskoleområdet. Domstolen pekade även på att det övergripande syftet med bestämmelsen om avstängning fick anses vara att se till att högskoleprovet genomförs på ett fullgott sätt genom att öka deltagarnas respekt för de regler som gäller för provverksamheten. Enligt domstolen talade detta för att den tidsbegränsade avstängningen föll utanför det straffrättsliga området i Europakonventionens mening.

*Ett avskiljande av uppenbart olämpliga studenter står inte i strid med förbudet mot dubbel lagföring och dubbla straff*

Vi bedömer att vårt förslag om avskiljande av uppenbart olämpliga studenter inte utgör ett sådant straffrättsligt förfarande som förbudet mot dubbel lagföring och dubbel bestraffning tar sikte på. Den nya avskiljandegrunden kan visserligen avse handlingar som utgör brott men även andra handlingar. Det ska enligt vårt förslag inte heller göras någon straffrättslig bedömning av studentens handlande. Avgörande för om ett avskiljande ska ske är i stället om studenten har varit föremål för disciplinära åtgärder till följd av att han eller hon har brutit mot de ordningsregler som gäller vid högskolan.

Det övergripande syfte med dagens bestämmelser om avskiljande är att säkerställa att tryggheten och ordningen på högskolan upprätthålls. Detta syfte gäller även för den av oss föreslagna avskiljandegrunden. Till skillnad från dagens bestämmelser ska det enligt vårt förslag inte göras någon bedömning av om det finns en risk för att studenten kan komma att skada annan person eller värdefull egendom under utbildningen. I stället ska det göras en lämplighetsbedömning av studenter som allvarligt har misskött sig under utbildningen. I likhet med dagens bestämmelser om avskiljande är syftet dock att förhindra att personer som äventyrar ordningen och tryggheten deltar i högskolans verksamhet. Vi bedömer därför att vårt förslag om en ny avskiljandegrund faller utanför det straffrättsliga området. Enligt vår mening kan ett avskiljande, som enligt vårt förslag också kommer att vara tidsbegränsat, inte heller ses som en sådan sträng sanktion som utgör ett straff i Europakonventionens mening.

Vi bedömer mot denna bakgrund att ett avskiljande av uppenbart olämpliga studenter inte står i strid med förbudet mot dubbel lagföring och dubbla straff.



### 13.13 Förhållandet mellan den föreslagna avskiljandegrunden och skyddet för yttrandefriheten

**Bedömning:** Förslaget om en ny avskiljandegrund är förenligt med skyddet för studenternas yttrandefrihet.

#### Skälen för bedömningen

##### *Skyddet för yttrandefriheten och den akademisk friheten*

Enligt vår uppdragsbeskrivning ska vi vid utformning av ny avskiljandegrund beakta att yttrandefriheten är ett fundament för vårt samhälle som bör värnas.

Bestämmelser om yttrandefrihet finns i 2 kap. 1 § första stycket 1 regeringsformen. Enligt bestämmelsen är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet, vilket innebär en frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysning samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Yttrandefriheten får enligt regeringsformen begränsas om det finns stöd för detta i lag (2 kap. 20 §). Begränsningar får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning (2 kap. 21 §).

Yttrandefriheten slås även fast i artikel 10 i Europakonventionen. Denna rätt innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser. Även enligt Europakonventionen gäller att yttrandefriheten får inskränkas under vissa förutsättningar. Sådana begränsningar måste vara föreskrivna i lag och nödvändiga i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till bl.a. statens säkerhet, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller för annans goda namn och rykte eller rättigheter eller för att förhindra att förtroliga uppgifter sprids.

På högskoleområdet gäller även som allmän princip att den akademiska friheten ska främjas och värnas (1 kap. 6 § högskolelagen). Principen avser den individuella akademiska friheten, dvs. förhållandet mellan individ och lärosäte. För utbildningens del innebär detta bl.a. att undervisning och andra lärandesituationer ska präglas av ett öppet samtalsklimat där olika idéer och perspektiv kan brytas mot varandra och oväntade, även kontroversiella, resultat lyftas fram (prop. 2020/21:60 s. 131).

Att den akademiska friheten ska respekteras fastslås också i artikel 13 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Av kommentaren till stadgan framgår att den akademiska friheten i första hand härleds ur tanke- och yttrandefriheten (EUT C 303, 2007, s. 17). Det finns således ett nära samband mellan den akademiska friheten och yttrandefriheten.

*Det finns garantier för att studentens yttrandefrihet kommer att beaktas i ärenden om avskiljande*

Studenter vid statliga universitet och högskolor omfattas av såväl regeringsformens bestämmelser om yttrandefrihet som högskolelagens princip om akademisk frihet. Yttrandefriheten är dock inte obegränsad och ger inte en student eller en studerande rätt att störa ordningen vid lärosätet. En högskola har således möjlighet att ingripa mot sådant beteende genom disciplinära åtgärder eller avskiljande. Högskolan måste dock beakta att bestämmelserna inte tillämpas på ett sätt som innebär en otillåten inskränkning av yttrandefriheten, t.ex. genom att ingripa mot yttranden som till formen kan vara olämpliga men som ändå ryms inom ramen för ett fritt meningsutbyte.

Vårt förslag om avskiljande förutsätter att studenten tidigare har varit föremål för beslut om disciplinära åtgärder till följd av att han eller hon har stört eller hindrat verksamheten vid lärosätet. Beslut om disciplinära åtgärder ska som huvudregel prövas av högskolans disciplinnämnd i vilken, utöver rektor, bl.a. ska ingå en lagfaren ledamot som ska vara eller ha varit ordinarie domare (10 kap. 4 § högskoleförordningen). Disciplinnämndens beslut om avstängning och varning får även överklagas till allmän förvaltningsdomstol (12 kap. 3 §). Motsvarande gäller för ett beslut om avskiljande som Högskolans avskiljandenämnd meddelat. Även i fråga om Högskolans avskiljandenämnd ställs krav på juridisk sakkunskap i det att nämndens ordförande ska vara jurist och ha erfarenhet som domare (4 kap. 7 § högskolelagen).

Dessa rättssäkerhetsgarantier får anses säkerställa att skyddet för studenternas yttrandefrihet kommer att beaktas såväl vid den prövning som skett inom ramen för de tidigare besluten om disciplinära åtgärder som vid prövningen av om dessa beslut och studentens beteende därefter kan läggas till grund för ett avskiljande. Vi bedömer därför att vårt förslag om en ny avskiljandegrund är förenligt med skyddet för studenternas yttrandefrihet.

### 13.14 Det ska införas en ny avskiljandegrund för yrkeshögskolan

**Förslag:** Det ska införas en ny avskiljandegrund för yrkeshögskolan som motsvarar den som vi föreslår ska gälla för högskolan.

**Bedömning:** Det finns skäl att i det fortsatta beredningsarbetet överväga om det bör införas bestämmelser om disciplinära åtgärder i yrkeshögskolan innan förslaget om en ny avskiljandegrund genomförs.

#### Skälen för förslagen och bedömningen

I vårt uppdrag ingår att vi ska lämna förslag på ökade möjligheter till avskiljande även av studerande på yrkeshögskolan. Bestämmelserna om avskiljande i yrkeshögskolan gäller endast för yrkeshögskoleutbildningar med stat, kommun eller region som huvudman (19 § lagen om yrkeshögskolan). Våra förslag kommer därför endast att avse avskiljande från yrkeshögskoleutbildning som anordnas av sådana offentliga huvudmän.

*Ett avskiljande i yrkeshögskolan bör ske under samma förutsättningar som i högskolan*

Dagens bestämmelser om avskiljande från utbildning i yrkeshögskolan motsvarar de som gäller för avskiljande från utbildning i högskolan. I förarbetena till lagen om yrkeshögskolan framhöll regeringen att deltagande i utbildning är en investering i tid och pengar för den enskilde som kräver en stabil utbildningssituation och att det mot denna bakgrund är viktigt att det finns bestämmelser om avskiljande från utbildning inom yrkeshögskolan. Det borde därför vara möjligt att avskilja studerande från utbildningen under samma förutsättningar som gäller för studenter vid statliga universitet och högskolor (prop. 2008/09:68 s. 46).

Vi anser att detta resonemang är tillämpligt även på vårt förslag om avskiljande av uppenbart olämpliga studenter i yrkeshögskolan. Det finns inte något skäl för att studerande och personal i yrkeshögskolan ska behöva tåla olika former av ordningsstörande beteenden i högre utsträckning än vad som gäller i högskolan. Vår utgångspunkt är därmed att det bör vara möjligt att avskilja uppenbart olämpliga studerande i yrkeshögskolan under samma förutsättningar som vi föreslagit ska gälla för högskolan. Frågan är dock om det finns omständigheter som talar emot en sådan ordning.

Vårt förslag om avskiljande av uppenbart olämpliga studenter förutsätter att studenten har varit föremål för beslut om disciplinära åtgärder. En svårighet med att överföra en sådan avskiljandegrund till yrkeshögskolan är att det inte finns några bestämmelser om disciplinära åtgärder i de författningar som reglerar yrkeshögskolan. Skälet för denna ordning är oklar. Frågan om disciplinära åtgärder tas över huvud taget inte upp i förarbetena till lagen om yrkeshögskolan (prop. 2008/09: 68).

Även om det inte finns något författningsstöd för att vidta disciplinära åtgärder, rekommenderar Myndigheten för yrkeshögskolan att utbildningsanordnarna i yrkeshögskolan har egna rutiner och regler om detta. På myndighetens webbplats framhålls att utbildningsanordnarna har rätt att ingripa disciplinärt mot en studerande som t.ex. inte respekterar ordningsregler och att tydliga regler och riktlinjer därför bör finnas för hur sådana situationer ska hanteras på ett rättssäkert sätt. Myndigheten framhåller att de disciplinära åtgärderna kan få som yttersta konsekvens att den studerande avstängs från utbildningen under viss tid eller den aktuella antagningsomgången.

Det finns inte någon statistik över hur många utbildningsanordnare som har egna regler om disciplinära åtgärder och inte heller några redogörelser för hur sådana regler närmare är utformade. Myndigheten för yrkeshögskolan och Yrkeshögskoleförbundet har vid våra kontakter dock uppgett att de flesta utbildningsanordnare har regler och rutiner för disciplinära åtgärder och att dessa består av varning eller avstängning från undervisning. Enligt Yrkeshögskoleförbundet samverkar också utbildningsanordnarna i frågor som rör disciplinära åtgärder i syfte att åstadkomma en enhetlig reglering på området. Intresset av en enhetlig reglering kan också främjas av den tillsyn som Myndigheten för yrkeshögskolan utövar över utbildningsanordnarna och som bl.a. omfattar deras hantering av frågor om disciplinära åtgärder.

Vi bedömer mot denna bakgrund att det bör vara möjligt att lägga tidigare beslut om disciplinära åtgärder till grund för ett beslut om avskiljande i yrkeshögskolan på samma sätt som vi föreslagit för högskolan. Skillnaden är att ett beslut om disciplinära åtgärder i yrkeshögskolan kommer att ha fattats med stöd av utbildningsanordnarens egna regler och inte med stöd av författning. Såvitt vi har förstått har dessa regler dock sådana likheter med de bestämmelser om disciplinära åtgärder som gäller för högskolan att det bör vara möjligt att uppställa samma krav för ett avskiljande inom denna utbildningsform.

*I det fortsatta beredningsarbetet bör det övervägas om det bör införas bestämmelser om disciplinära åtgärder för yrkeshögskolan*

Vi vill samtidigt framhålla att det finns brister med att grunda ett avskiljande i yrkeshögskolan på tidigare beslutet om disciplinära åtgärder. För det första kommer ett avskiljande att vara beroende av om utbildningsanordnaren har valt att införa regler om att disciplinåtgärder kan vidtas mot studerande som stör ordningen. Som framgår ovan har en stor del av utbildningsanordnarna sådana regler men det kan inte förutsättas att så alltid är fallet. Huruvida det är möjligt att ingripa med ett avskiljande kan alltså komma att variera mellan olika yrkeshögskolor. Det kan därutöver finnas skillnader i hur utbildningsanordnarna har utformat sina regler och rutiner för disciplinära åtgärder, vilket kan skapa problem vid bedömningen av om sådana åtgärder kan läggas till grund för ett avskiljande enligt den nya avskiljandegrunden.

Vi anser mot denna bakgrund att det finns skäl att i det fortsatta beredningsarbetet överväga om det bör införas bestämmelser om disciplinära åtgärder i yrkeshögskolan. I SOU 2021:83 gjordes också bedömningen att det var otillfredsställande att det saknades regler om disciplinära åtgärder i yrkeshögskolan och att det därför borde övervägas om frågan skulle utredas i särskild ordning. Såväl Myndigheten för yrkeshögskolan som Yrkeshögskoleförbundet har vid våra kontakter uppgett att avsaknaden av bestämmelser om disciplinära åtgärder i yrkeshögskolan är problematisk och att frågan bör ses över.

## 13.15 Hur regleringen ska utformas

**Förslag:** Det ska i lagen om yrkeshögskolan införas en ny bestämmelse som innebär att en studerande, under en tid av tre år, får avskiljas från en yrkeshögskoleutbildning som anordnas av en offentlig huvudman om han eller hon har varit föremål för beslut om disciplinära åtgärder som grundar sig på ordningsstörande beteende. För att ett avskiljande ska kunna ske krävs även att den studerande inte har ändrat det beteende som föranledde åtgärderna och därigenom visat sig uppenbart olämplig att bedriva yrkeshögskolestudier. Regeringen ska bemyndigas att meddela ytterligare föreskrifter om avskiljande.

Bestämmelserna om avskiljande i förordningen om yrkeshögskolan ska gälla även för den nya avskiljandegrunden. Det ska införas nya bestämmelser i förordningen som anger vad ett tidsbegränsat avskiljande innebär för studenten och vad som gäller när ett sådant

beslut upphör att gälla. Förordningen ska även ändras så att bestämmelserna om omprövning inte avser den nya avskiljande-grunden.

### Skälen för förslagen

Vi föreslår att det ska införas en ny bestämmelse i lagen om yrkeshögskolan som anger under vilka förutsättningar det ska vara möjligt att avskilja en studerande. Utgångspunkten är att ett avskiljande i yrkeshögskolan ska kunna ske under samma förutsättningar som vi har föreslagit för högskolan. En skillnad är dock, som vi nämner ovan, att det inte finns några bestämmelser om disciplinära åtgärder för yrkeshögskolan. Ett beslut om disciplinära åtgärder kommer därmed att grundas på utbildningsanordnarens egna regler om detta. En förutsättning för ett avskiljande är att de disciplinära åtgärderna avser ordningsstörande beteenden, vilket särskilt bör anges i den nya bestämmelsen.

Vi föreslår att regeringen i lagen om yrkeshögskolan ska bemyndigas att meddela närmare föreskrifter om avskiljande i yrkeshögskolan. Sådana föreskrifter finns förordningen om yrkeshögskolan (7 kap.), vilka ska gälla även för avskiljanden enligt den nya grunden. Förordningens bestämmelser måste dock anpassas så att det framgår att en studerandes möjlighet att begära omprövning av ett beslut om avskiljande inte omfattar tidsbegränsade beslut om avskiljande enligt den nya grunden. Det ska även införas nya bestämmelser som anger vad ett tidsbegränsat avskiljande innebär för studenten och vad som gäller när ett sådant beslut upphör att gälla. I likhet med vad vi föreslagit för högskolan bör detta motsvara vad som gäller för beslut som gäller tills vidare enligt nuvarande bestämmelser.

I övrigt medför vårt förslag om en ny avskiljandegrund inte några ändringar i förordningens bestämmelser. Det innebär att bestämmelserna om handläggningen av ärenden om avskiljande hos Högskolans avskiljandenämnd och om överklagande av beslut till allmän förvaltningsdomstol även gäller för den nya avskiljandegrunden.

## 13.16 Förslaget om en ny avskiljandegrund för yrkeshögskolan strider inte mot förbudet om dubbel lagföring och dubbla straff

**Bedömning:** Ett beslut om att avskilja uppenbart olämpliga studerande i yrkeshögskolan strider inte mot förbudet mot dubbel lagföring.

### Skälen för bedömningen

Vi har i avsnitt 13.12 bedömt att ett avskiljande av uppenbart olämpliga studenter i högskolan inte strider mot förbudet om dubbel lagföring och dubbla straff i artikel 4.1 i sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen. De övervägandet som vi har gjort där är tillämpliga även på yrkeshögskolan. Det strider således inte mot förbudet mot förbudet mot

dubbel lagföring och dubbla straff att införa en möjlighet att avskilja uppenbart olämpliga studerande i yrkeshögskolan.

### 13.17 Förhållandet mellan den föreslagna avskiljandegrunden och skyddet för yttrandefriheten

**Bedömning:** Förslaget om en ny avskiljandegrund är förenligt med skyddet för de studerandes yttrandefrihet.

#### Skälen för bedömningen

I avsnitt 13.13 bedömer vi att vårt förslag om en ny avskiljandegrund i högskolan inte står i strid med skyddet för studenternas yttrandefrihet enligt 2 kap. 1 § första stycket 1 regeringsformen. Vi har hänvisat dels till den juridiska sakkunskap som finns i högskolornas disciplinnämnder och i Högskolans avskiljandenämnd, dels till möjligheten att överklaga beslut om disciplinära åtgärder och avskiljande till allmän förvaltningsdomstol. Dessa rättssäkerhetsgarantier säkerställer enligt vår mening att skyddet för studenternas yttrandefrihet kommer att beaktas inom ramen för prövningen av ett avskiljande.

Även studerande på yrkeshögskoleutbildningar som har en offentlig huvudman omfattas av skyddet för yttrandefriheten. Till skillnad från vad som gäller i högskolan finns det dock inte några bestämmelser om disciplinära åtgärder för yrkeshögskolan. Huruvida sådana åtgärder kan vidtas beror i stället på om utbildningsanordnaren har egna regler om detta. Det innebär att det inte är möjligt att överklaga ett beslut om disciplinära åtgärder som en utbildningsanordnare i yrkeshögskolan fattar. Det finns inte heller några gemensamma regler för prövningen av disciplinära åtgärder i yrkeshögskolan. Prövningen av sådana frågor omfattas således inte av samma rättssäkerhetsgarantier som i högskolan.

När det gäller frågor om avskiljande gäller dock samma regler för yrkeshögskolan som för högskolan. Frågor om avskiljande prövas i båda fallen av Högskolans avskiljandenämnd. Vårt förslag om en ny avskiljandegrund innebär att nämnden vid sin prövning av frågor om avskiljande ska utgå från tidigare beslut om disciplinära åtgärder. Nämnden ska samtidigt göra en självständig bedömning av om dessa beslut kan läggas till grund för ett avskiljande. Samma regler kommer att gälla vid nämndens prövning oavsett om avskiljandet gäller yrkeshögskolan eller högskolan. Ett beslut om avskiljande kommer dessutom i båda fallen att kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Vi utgår därför från att skyddet för de studerandes yttrandefrihet kommer att beaktas även vid prövningen av ett avskiljande i yrkeshögskolan. Vi bedömer därför att vårt förslag om en ny avskiljandegrund i yrkeshögskolan är förenligt med skyddet för yttrandefriheten.

## 14 Fler brott ska omfattas av domstolarnas skyldighet att underrätta Statens skolinspektion om domar i vissa brottmål

**Förslag:** Domstolarnas skyldighet att underrätta Statens skolinspektion om domar i vissa brottmål ska utökas med brotten:

- grovt olaga tvång, människohandel, människoexploatering, olaga frihetsberövande, grov fridskränkning och grov kvinnofrids-kränkning, grovt barnfridsbrott, hedersförtryck, äktenskapstvång, barnäktenskapsbrott, vilseledande till äktenskapsresa, grovt olaga hot, grov utpressning, rån, mordbrand, grov mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, grov allmänfarlig ödeläggelse, hets mot folkgrupp och grov hets mot folkgrupp enligt brottsbalken,
- brott mot lagen (2014:406) om straff för vissa internationella brott,
- brott mot lagen (1982:316) om förbud mot könsstympning av kvinnor,
- vapenbrott, grovt och synnerligen grovt vapenbrott enligt vapenlagen (1996:67),
- grovt och synnerligen grovt brott mot tillståndsplikten för explosiva varor enligt lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor
- narkotikasmuggling, grov och synnerligen grov narkotikasmuggling, grov och synnerligen grov vapensmuggling samt grov och synnerligen grov smuggling av explosiva varor enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling,
- narkotikabrott, grovt och synnerligen grovt narkotikabrott mot narkotikastrafflagen (1968:64),
- dopningsbrott och grovt dopningsbrott enligt lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel, och
- grov olovlig befattningsmedel och grov olovlig försäljning av alkohol enligt alkohollagen (2010:1622).

### Skälen för förslaget

Det finns en skyldighet för domstolar att underrätta Statens skolinspektion (Skolinspektionen) om en legitimerad lärare eller förskollärare har dömts för brott i eller i samband med sin yrkesutövning eller i annat fall har dömts för vissa särskilt angivna brott. Detta framgår av 1 § förordningen (2011:278) om underrättelse till Statens skolinspektion om domar i vissa brottmål. De i förordningen angivna brotten motsvarar de brott som i dag omfattas av den belastningsregisterkontroll som sker inför anställning eller annat mottagande i skolväsendet enligt 2 kap. 31 § skollagen (2010:800). Enligt förordningen ska en underrättelse dock endast lämnas om annan påföljd än böter har dömts ut.

Enligt vår uppdragsbeskrivning ska vi föreslå vilka ytterligare brott som ska ingå i nämnda förordning. Skälet till detta är enligt uppdraget att

samhällsutvecklingen och omvärldsläget har medfört att nya brott har införts i brottsbalken och specialstraffrätten sedan förordningen infördes. Vi uppfattar dock inte att vårt uppdrag är begränsat på så sätt att endast sådana brott som kriminaliserats efter att förordningen trädde i kraft kan bli aktuella för att omfattas av en utökad underrättelseskyldighet. Enligt vår mening kan samhällsutvecklingen och omvärldsläget motivera att man överväger en underrättelseskyldighet även beträffande brott som var kriminaliserade redan vid den tidpunkten men som då inte bedömdes relevanta.

Det ingår inte i vårt uppdrag att göra några ändringar i grunderna för återkallelse av legitimation. Våra överväganden i denna del utgår därför från den befintliga regleringen i skollagen om förutsättningar för återkallelse av lärarlegitimation.

Frågor om återkallelse av legitimation prövas av Lärarnas ansvarsnämnd efter anmälan från Statens skolinspektion (27 kap. 4 § skollagen). En lärarlegitimation får återkallas bl.a. om den legitimerade i eller utanför yrkesutövningen har gjort sig skyldig till ett allvarligt brott som gör att hans eller hennes lämplighet att verka som lärare eller förskollärare kan sättas i fråga (2 kap. 23 § andra stycket 2). Vid prövningen av om ett brott ska anses allvarligt ska en helhetsbedömning av alla relevanta omständigheter göras. Det ska inte vid denna prövning vara brottstypen som sådan som är avgörande utan brottsligheten i det enskilda fallet. Brott som generellt sett enligt uttalanden i förarbetena kan sägas vara allvarliga i detta sammanhang inkluderar grova våldsbrott, sexualbrott och narkotikabrott (prop. 2010/11:20 s. 61). Trots förarbetsuttalandena om narkotikabrottens relevans för prövningen av frågor om återkallelse, omfattar förordningen om underrättelseskyldighet inte denna brottstyp.

Vi föreslår i avsnitt 8.5 att ytterligare brott ska omfattas av den registerkontroll som i dag sker inför anställning i skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet. Enligt vår mening kan samtliga dessa brott anses vara allvarliga och även i övrigt vara av betydelse för prövningen av återkallelse av lärarlegitimationer. Vi föreslår därför att underrättelseskyldigheten enligt förordningen om underrättelse till Statens skolinspektion om domar i vissa brottmål utökas med samma brott som vi förslagit ska omfattas av den utökade registerkontrollen inför anställning inom skolväsendet.



## 15 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

### 15.1 En utökad registerkontroll inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet ska träda i kraft den 1 juli 2026

**Förslag:** Lag- och förordningsändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2026.

De föreslagna ändringarna i skollagens bestämmelser om registerkontroll ska förenas med övergångsbestämmelser. Bestämmelserna som innebär att registerkontroll ska göras även inom komvux ska inte tillämpas i fråga om den som erbjuds eller tilldelas arbete där genom en anställning som fanns redan före ikraftträdandet. De ska inte heller tillämpas i fråga om den som tilldelas plats för verksamhetsförlagd del av utbildning eller plats för arbetspraktik eller annan programinsats när denne antagits till utbildningen eller påbörjat deltagande i programmet före ikraftträdandet.

#### Skälen för förslagen

##### *Ikraftträdande*

Förslagen innebär bl.a. att registerkontrollen inför anställning eller annat mottagande inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet ska utökas med ytterligare brott och även omfatta en kontroll i misstankeregistret. Registerkontrollen ska också utvidgas till att gälla komvux. Förslagen innebär vidare att det införs en möjlighet för arbetsgivare inom den aktuella verksamheten att årligen genomföra kontroll i belastningsregistret av redan anställda. Skolinspektionen och kommunerna ges också möjlighet att inhämta uppgifter från misstankeregistret vid godkännande och tillsyn av enskilda som huvudmän.

Förslagen föranleder ändringar i skollagen (2010:800), ändringar i lagen (1998:620) om belastningsregister, lagen (1998:621) om misstankeregister samt ändringar i förordning (1999:1134) om belastningsregister och förordningen (1999:1135) om misstankeregister.

Vi bedömer att lag- och förordningsbestämmelserna, som är avsedda att stärka skyddet för barn och elever, bör träda i kraft så fort som möjligt. Ett lämpligt datum med hänsyn dels till de verksamheter som berörs av förslagen, dels till det fortsatta beredningsarbetet bedöms vara den 1 juli 2026.

##### *Övergångsbestämmelser*

Av hänsyn till den personliga integriteten bör den som vid ikraftträdandet redan är anställd hos t.ex. ett bemanningsföretag, antagen till utbildning

eller anvisats deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program inte omfattas av någon registerkontroll vid erbjudande eller tilldelning av arbete eller plats inom komvux. Sådana personer har inte haft någon möjlighet att avstå från att kontrolleras. En motsvarande bedömning har gjorts i tidigare lagstiftningsärenden (se prop. 2007/08:28 s. 14, 2012/13:194 s. 42 f., SOU 2019:19 s. 286 och prop. 2020/21:152 s. 55 f.). Det bör därför införas en övergångsbestämmelse som innebär att registerkontroll inte ska tillämpas i fråga om den som efter ikraftträdandet erbjuds eller tilldelas arbete eller plats inom komvux och som redan före ikraftträdandet har anställts hos t.ex. bemanningsföretag, antagits till t.ex. en lärarutbildning, eller anvisats deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program.

Några övergångsbestämmelser i övrigt bedöms inte behövas.

## 15.2 En belastningsregisterkontroll inför antagning hos enskilda utbildningsanordnare ska träda i kraft den 1 juli 2026

**Förslag:** Lag- och förordningsändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2026.

De föreslagna ändringarna ska tillämpas första gången vid antagning till högskoleutbildning som påbörjas efter utgången av december 2027.

### Skälen för förslaget

#### *Ikraftträdande*

Förslagen innebär att det ska införas en belastningsregisterkontroll inför antagning till vissa högskoleutbildningar hos enskilda utbildningsanordnare. Förslagen medför ändringar i lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina, lagen (1998:620) om belastningsregister, offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor, förordningen (1999:1134) om belastningsregister och den i SOU 2021:83 föreslagna förordningen om kontroll i belastningsregistret inför antagning till vissa högskoleutbildningar

Ändringen i lagen om tillstånd att utfärda vissa examina bör ha samma ikraftträdandetidpunkt som övriga ändringar i denna lag, dvs. den 1 juli 2026. Motsvarande tidpunkt bör gälla även för övriga lag- och förordningsändringar.

#### *Övergångsbestämmelser*

En belastningsregisterkontroll inför antagning kommer enligt vårt förslag i huvudsak att utföras av Universitets- och högskolerådet (UHR). UHR har uppgett att myndigheten behöver ett och ett halvt år för att genomföra nödvändiga anpassningar från det att riksdagen antar förslagen om belastningsregisterkontroll. Med hänsyn till detta och den tid som krävs för ärendets fortsatta beredning bör bestämmelserna om belastningsregisterkontroll kunna tillämpas första gången inför antagningen till vårterminen 2028.

I en övergångsbestämmelse bör därför anges att ändringarna ska tillämpas första gången vid antagning till högskoleutbildning som påbörjas efter utgången av december 2027.

### 15.3 Förslagen om avskiljande i högskolan och yrkeshögskolan ska träda i kraft den 1 juli 2026

**Förslag:** Lag- och förordningsändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2026.

Beslut om avskiljande enligt de nya bestämmelserna får endast grundas på förhållanden som inträffat efter ikraftträdandet.

#### Skälen för förslaget

##### *Ikraftträdande*

Förslagen innebär att det ska införas en ny grund för avskiljande i högskolan och yrkeshögskolan. Förslagen föranleder ändringar i högskolelagen (1992:1434), lagen (2009:128) om yrkeshögskolan, förordningen (2007:989) om avskiljande av studenter från högskoleutbildning, förordningen (2009:130) om yrkeshögskolan samt officersförordningen (2007:1286).

Vi bedömer att förslagen om en ny avskiljandegrund, som är avsedda att öka tryggheten och ordningen vid högskolor och yrkeshögskolor, bör träda i kraft så snart som möjligt. Förslagen bör inte innebära omfattande förberedelsearbete hos högskolor och yrkeshögskolor. Med hänsyn till den tid som behövs för det fortsatta beredningsarbetet bedöms ett lämpligt datum för ikraftträdande vara den 1 juli 2026.

##### *Övergångsbestämmelser*

Förslaget om en ny avskiljandegrund är en ingripande åtgärd för den enskilde studenten eller studeranden. Det är därför inte rimligt att en sådan åtgärd ska kunna grundas på omständigheter som inträffat före ikraftträdande.

I en övergångsbestämmelse bör det därför anges att endast förhållanden som inträffat efter ikraftträdandet får läggas till grund för tillämpning av den nya bestämmelsen.

### 15.4 Förslagen som rör domstolars underrättelseskyldighet till Statens skolinspektion ska träda i kraft den 1 juli 2026

**Förslag:** Förordningsändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2026.

**Bedömning:** Det finns inte behov av några övergångsbestämmelser.

### *Ikraftträdande*

Förslagen innebär att förordningen (2011:278) om underrättelse till Statens skolinspektion om domar i vissa brottmål ska utökas med ytterligare brott. Förslagen föranleder ändringar i nämnda förordning. Vi bedömer att förordningsbestämmelserna bör träda i kraft den 1 juli 2026.

### *Övergångsbestämmelser*

Det bedöms inte finnas behov av några övergångsbestämmelser.

## 16 Konsekvenser

### 16.1 Krav på konsekvensanalysen

Enligt kommittéförordningen (1998:1474) ska vi redovisa vilka konsekvenser våra förslag får för kostnader och intäkter för staten, kommuner, regioner, företag och andra enskilda. Vi ska tillämpa 14–15 a §§ i kommittéförordningen i dess lydelse före den 6 maj 2024 (se övergångsbestämmelser till SFS 2024:185).

Av dessa bestämmelser framgår att om förslagen påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska även dessa redovisas. Finansiering ska föreslås om förslagen leder till kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner (14 § kommittéförordningen i dess tidigare lydelse).

Om förslagen har betydelse för den kommunala självstyrelsen ska detta redovisas. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen (15 § kommittéförordningen i dess tidigare lydelse).

Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska förslagets kostnadsmässiga och andra konsekvenser anges. Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ i den numera upphävda förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning (15 a § kommittéförordningen i dess tidigare lydelse).

Enligt 16 § kommittéförordningen anger regeringen närmare i utredningsuppdraget vilka konsekvensbeskrivningar som ska finnas i ett betänkande.

Enligt vårt utredningsuppdrag ska vi redogöra för ekonomiska och praktiska konsekvenser av förslagen inklusive vilka anpassningar av polisens IT-system som följer av förslagen samt beskriva konsekvenserna av dessa för övrig IT-utveckling på myndigheten. Bland

annat ska förslagens offentligfinansiella och samhällsekonomiska konsekvenser på kort och lång sikt analyseras och redovisas. Om förslagen innebär kostnadsökningar för staten, kommuner eller regioner ska vi föreslå hur dessa ska finansieras. Vi ska också redogöra för konsekvenserna för enskilda och bedöma integritetsriskerna med förslagen.

## 16.2 Förslagen i korthet

### *Förslagen som rör skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet*

Vi föreslår följande:

- Den belastningsregisterkontroll som ska göras inför att personer ska anställas eller på annat sätt tas emot inom skolväsendet eller annan pedagogisk verksamhet ska omfatta fler brott.
- Den registerkontroll som ska ske inför att personer ska anställas eller på annat sätt tas emot inom skolväsendet eller annan pedagogisk verksamhet ska även omfatta uppgifter ur misstankeregistret.
- Det utdrag ur belastnings- och misstankeregistret som ska visas upp ska vara högst sex månader gammalt.
- Undantaget från skyldigheten att visa upp registerutdrag vid förnyad anställning hos samma arbetsgivare inom ett år ska upphävas.
- Den kontroll som ska göras i belastnings- och misstankeregistret inför anställning inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet ska även omfatta den kommunala vuxenutbildningen (komvux).
- Det ska införas en möjlighet för arbetsgivare inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet att genomföra belastningsregisterkontroll av redan anställda.
- Den registerkontroll som görs av Statens skolinspektion (Skolinspektionen) och kommuner i ärenden om godkännande och tillsyn av enskilda huvudmän inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet får innefatta en kontroll i misstankeregistret.
- Fler brott ska omfattas av domstolarnas skyldighet att underrätta Skolinspektionen om vissa domar i brottmål.

### *Förslagen som rör högre utbildning och yrkeshögskolan*

Vi föreslår följande:

- Den belastningsregisterkontroll som ska göras inför antagning till vissa högskoleutbildningar enligt tidigare förslag i SOU 2021:83 ska omfatta fler brott.
- Den föreslagna belastningsregisterkontrollen ska omfatta även högskoleutbildningar som ges av enskilda utbildningsanordnare.
- De enskilda utbildningsanordnarna ska få medges direktåtkomst hos Universitets- och högskolerådet (UHR) till uppgifter i antagningsregistret.

- Det ska införas en bestämmelse om tystnadsplikt för dem som deltar eller har deltagit i verksamhet hos en enskild utbildningsanordnare som inte omfattas av bilagan till offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

#### *Förslagen som rör avskiljande i högskolan och yrkeshögskolan*

- Det ska införas en ny grund för avskiljande i högskolan och yrkeshögskolan avseende studenter och studerande som har varit föremål för disciplinära åtgärder.

## 16.3 Vad ska uppnås med förslagen?

#### *Förslagen som rör skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet*

Våra förslag förväntas minska risken för att barn och elever utsätts för våld, övergrepp samt skadlig och otillbörlig påverkan inom skolväsendet. Genom förslagen minskar också risken att barn och unga dras in i brottslighet. Det är nödvändigt med författningsändringar för att kunna åstadkomma detta. Om inga åtgärder vidtas, ökar risken för att olämpliga personer arbetar inom skolväsendet. Barn och elever löper då större risk att utsättas för brott eller skadlig och otillbörlig påverkan.

När det gäller förslaget om att arbetsgivare får möjlighet att göra regelbundna belastningsregisterkontroller under pågående anställning är syftet med detta att barn och elever ska skyddas såväl mot att utsättas för våld och övergrepp som mot rekrytering till utförande av brott och mot att vuxna aktivt verkar för att radikalisera dem. Som vi har konstaterat i avsnitt 10.5 kommer emellertid arbetsgivaren i de flesta fall att få kännedom om att den anställda begått ett för anställningen relevant brott på annat sätt än genom en registerkontroll. Enligt vår mening är detta tillräckligt för att åstadkomma syftet med förslagen. Om förslaget avseende möjlighet till registerkontroll under pågående anställning inte genomförs, bedömer vi alltså att arbetsgivare inom skolväsendet ändå i de flesta fall kommer att få kännedom om relevant brottslighet hos anställda.

Sammantaget kommer förslagen att minska risken för att olämpliga personer anställs inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet. Arbetsgivare inom de aktuella verksamheterna kommer att få tillgång till ett bättre underlag inför beslut om anställning eller andra beslut om att ta emot personer i sin verksamhet. Kommunerna kommer också ha ett bättre beslutsunderlag avseende pedagogisk omsorg. Skolinspektionen och kommunerna kommer också få ett bättre underlag vid godkännande och tillsyn av enskilda huvudmän.

#### *Förslagen som rör högre utbildning*

Vårt förslag om vilka brott som ska ingå i en belastningsregisterkontroll inför antagning till vissa lärarutbildningar och hälso- och sjukvårdsutbildningar anknyter till förslaget om en utökad belastningsregisterkontroll inför anställning i skolväsendet. Syftet är att skapa en rimlig, förutsebar och enhetlig reglering när det gäller förutsättningarna för antagning, yrkeslegitimation och anställning (jfr SOU 2021:83 s. 121).

Om förslaget inte genomförs finns det en risk för att personer kommer att antas till utbildningar som de på grund av förekomst i belastningsregistret inte har möjlighet att fullfölja eller använda sig av i det kommande yrkeslivet.

I enlighet med vår uppdragsbeskrivning lämnar vi vidare förslag som innebär att en belastningsregisterkontroll inför antagning även ska avse antagning till utbildningar hos enskilda utbildningsanordnare med examenstillstånd. Syftet är att förhindra att det uppstår parallella antagningsmodeller som innebär att personer som nekas antagning vid statliga lärosäten på grund av förekomst i belastningsregistret samtidigt har möjlighet att söka till motsvarande utbildningar som ges av enskilda utbildningsanordnare.

Förslaget om att enskilda utbildningsanordnare ska få direktåtkomst till uppgifter i det antagningsregister som förs av UHR syftar till att enskilda utbildningsanordnare som deltar i det samordnade antagningsförfarandet ska kunna genomföra en effektiv och rättssäker antagning. Om förslaget inte genomförs finns det en risk för att den samordnade antagningen inte kommer att kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt.

Vårt förslag om en ny grund för avskiljande avser de statliga universiteten och högskolorna samt offentliga utbildningsanordnare inom yrkeshögskolan. Syftet är att skapa ökade möjligheter att ingripa mot olika former av ordningsstörande beteenden i högskolan och yrkeshögskolan.

## 16.4 Konsekvenser för offentliga skolhuvudmän

### *Konsekvenser av att registerkontrollen inför anställning utökas*

Förslagen om utökad registerkontroll inför anställning träffar offentliga huvudmän, både statliga och kommunala, i egenskap av arbetsgivare inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet. Enligt statistik från Sveriges kommuner och regioner (SKR) tjänstgjorde cirka 384 700 personer inom skolväsendet med kommunala huvudmän i november 2024. Även om statistiken enligt SKR ska tolkas med viss försiktighet framgår det ändå att förslagen träffar en inte obetydlig del av den svenska arbetsmarknaden.

Det bör i sammanhanget beaktas hur personalförsörjningen inom förskolan och skolan förväntas se ut de kommande åren. Det är framför allt utvecklingen av antalet barn och ungdomar i befolkningen som styr behoven av personal och kompetens i förskolan och skolan. Antalet barn och unga väntas minska under kommande tioårsperiod i nästan alla kommuner. 2033 kommer det vara omkring 200 000 färre barn och unga (0–19 år) jämfört med 2023. Vuxenutbildningens personal- och kompetensbehov påverkas i sin tur i stor utsträckning av invandring. Nästan alla vuxna som läser komvux på grundläggande nivå är utrikes födda. På grund av den demografiska utvecklingen har SKR:s personalprognos, liksom Skolverkets lärarprognoser, förändrats kraftigt på bara några år. Inom förskolan och grundskolan leder de minskande barnkullarna till ett minskat behov av anställda med 12 respektive 15 procent fram till 2033, enligt SKR:s senaste prognos. Samtidigt finns det fortsatt ett rekryteringsbehov för att täcka upp för pensionsavgångar.

Det finns även lokala behov av rekryteringar för att öka andelen behörig personal inom verksamheter och inom personalgrupper med låg andel behöriga (Välfärdens kompetensförsörjning Personalprognos 2023–2033 och strategier för att klara kompetensförsörjningen, Sveriges Kommuner och Regioner, 2024).

Det kommer fortsättningsvis att vara den enskilde som hämtar in och visar upp registerutdragen. Redan i dag ska den som anställer eller på annat sätt tar emot någon inom skolväsendet eller annan pedagogisk verksamhet begära in ett registerutdrag och anteckna att ett utdrag har uppvisats. Förfarandet för registerkontrollen kommer således vara detsamma som i dag. Arbetsgivarna kan därför fortsätta att tillämpa redan etablerade rutiner för registerkontroll även om ytterligare brott kommer att omfattas av kontrollen. En möjlig konsekvens av förslagen är att registerutdrag där sökanden förekommer för något eller några relevanta brott kommer att visas upp i något högre utsträckning än i dag. Arbetsgivaren kan därför i enstaka fall behöva göra en mer grundlig bedömning av omständigheterna och då särskilt beakta brottets betydelse i förhållande till arbetsuppgifterna eller uppdraget (se avsnitt 8.5). Vi bedömer att detta kommer att ske så sällan att merarbetet i rekryteringsprocesserna blir helt marginellt. Förslagen bedöms därför inte medföra några ökade kostnader för skolhuvudmännen. Förslagen medför att arbetsgivare kommer att få ett bättre beslutsunderlag inför anställning eller annat mottagande av personer i sin verksamhet.

#### *Konsekvenser av att den kommunala vuxenutbildningen ska omfattas av registerkontroll inför anställning*

Förslagen innebär att komvux ska omfattas av den utökade registerkontroll som ska ske inom det övriga skolväsendet. Komvux omfattas inte av en sådan obligatorisk registerkontroll i dag. Enligt statistik från SKR tjänstgjorde totalt cirka 5 700 personer inom komvux i november 2024. Anställda inom den aktuella verksamheten utgör alltså en mycket liten del av det totala antalet anställda inom skolväsendet med kommunala huvudmän (knappt en procent). De tillkommande registerkontrollerna kommer att ske inom ramen för befintlig rekryteringsprocess, vilket skulle kunna ge en viss ökning av den administrativa bördan för kommunala huvudmän. Den bedöms dock vara ytterst marginell eftersom den arbetssökande kommer att visa upp ett utdrag och arbetsgivaren endast får anteckna att utdraget har visats upp. Förslaget bedöms därför inte medföra några ökade kostnader för kommunala huvudmän. Förslagen medför att arbetsgivare inom komvux kommer att få ett bättre beslutsunderlag inför anställning eller annat mottagande av personer i sin verksamhet.

#### *Konsekvenser av att undantaget från skyldigheten att visa ett registerutdrag tas bort*

Förslaget om att undantaget från skyldigheten att visa ett registerutdrag vid förnyad anställning hos samma arbetsgivare tas bort kommer att leda till en kraftigt ökad administration för skolhuvudmännen. Detta eftersom huvudmännen kommer att vara skyldiga att kontrollera registerutdrag vid varje tillfälle som en person anställs eller anlitas för att lösa tillfälliga vakanser. Enligt statistik från SKR tjänstgjorde cirka 35 100 timavlönade



inom skolväsendet med kommunala huvudmän i november 2024. Det är alltså knappt tio procent av det totala antalet anställda inom denna verksamhet. Varje vikariat som en person åtar sig, även om det bara är en enstaka lektion, betraktas emellertid som en anställning. Varje person med en timavlönad anställning kan alltså anställas för vikariat ett stort antal gånger under ett läsår. Antalet registerkontroller som kommer att behöva utföras om undantaget upphävs överstiger därför väsentligt antalet personer med timavlönade anställningar inom den aktuella verksamheten. Förslagen i denna del kan på grund av den kraftigt ökade administrativa bördan leda till att huvudmännen inte har möjlighet att anställa vikarier. Det kan få betydande negativa konsekvenser för elever i skolväsendet i form av t.ex. inställda lektioner, vilket närmast kan öka risken för otrygghet och oordning i skolan (se avsnitt 8.9). I bilaga 3 finns ett alternativt författningsförslag till bestämmelsen om undantag från skyldigheten att visa upp ett registerutdrag. Förslaget innebär en förkortad frist vid tillämpningen av undantaget i stället för att undantaget upphävs. Om undantaget inte upphävs och det alternativa författningsförslaget i stället införs är vår bedömning att barnets och elevens skydd stärks samtidigt som den kraftigt ökade administrativa bördan enligt ovan undviks.

#### *Konsekvenser av att tidsgränsen för hur gammalt registerutdraget får vara ska kortas*

Förslaget om att tidsgränsen för hur gammalt registerutdraget som ska visas upp inför anställning får vara ska kortas från ett år till sex månader medför ingen ökad administration för huvudmännen. Däremot medför förslaget att fler registerutdrag kommer att begäras ut från Polismyndigheten (se nedan avsnitt 16.6).

#### *Konsekvenser av att redan anställda får kontrolleras mot belastningsregistret*

Förslaget innebär att arbetsgivare får möjlighet att regelbundet kontrollera om redan anställda förekommer i belastningsregistret för vissa brott. Eftersom kontrollen kommer att vara fakultativ kan arbetsgivaren välja att genomföra registerkontroller under pågående anställning utifrån lokala behov och förutsättningar. Det är svårt att uttala sig kring hur många arbetsgivare som kommer att använda sig av denna möjlighet, men utifrån de dialoger som vi har haft med arbetsmarknadens parter kan vi anta att det inte kommer vara särskilt många. Genom att kontrollen är fakultativ får de arbetsgivare som nyttjar möjligheten till kontroll under pågående anställning välja att ta på sig den ökade administrativa börda och den eventuella kostnadsökning som kontrollen innebär. Förslagen bedöms därför inte innebära några ökade kostnader för huvudmännen som inte ryms inom befintliga budgetramar.

## 16.5 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Enligt den kommunala finansieringsprincipen ska beslut som innebär nya obligatoriska uppgifter för kommunerna som regel åtföljas av en statlig finansiering via det generella statsbidraget. Principen gäller när riksdagen, regeringen eller en myndighet fattar bindande beslut om ändrade regler för en verksamhet (prop. 2006/07:100 s. 221).

Kommuner och regioner berörs av förslagen i egenskap av huvudmän inom skolväsendet eller annan pedagogisk verksamhet. Förslaget om att registerkontroll även ska ske inför arbete inom komvux innebär att kommunerna, i egenskap av huvudmän för den aktuella skolformen, inte får anställa den som inte visat upp ett registerutdrag. Kravet på registerkontroll i komvux är visserligen ett nytt åliggande för kommunerna och regionerna. Det innebär emellertid inte några ökade kostnader för dem utan kan snarast ses som att ytterligare ett underlag tillförs i samband med anställningsförfarandet. Den kommunala finansieringsprincipen aktualiseras således inte.

Kommunerna berörs även av förslagen i egenskap av tillsynsansvarig för fristående förskolor och vissa fristående fritidshem. Under hösten 2023 fanns det knappt 1 910 enskilda huvudmän för förskolor i Sverige (Skolverket, Barn och personal i förskola, hösten 2023). Kommunerna hämtar redan i dag uppgifter ur belastningsregister vid godkännande och tillsyn av enskilda som huvudmän. Att det genom förslagen införs en möjlighet för kommuner att i samma situation inhämta uppgifter från misstankeregistret innebär inte ett nytt åliggande för kommunerna. Det förväntas inte heller medföra några ökade kostnader.

Kommunala arbetsgivare kommer att få ett bättre beslutsunderlag inför anställning eller annat mottagande av personer i sin verksamhet. Även kontrollen över den som är över 15 år och folkbokförd där pedagogisk omsorg ska bedrivas kommer att bli bättre. Underlaget vid godkännande och tillsyn av enskilda som huvudmän kommer också att bli bättre.

En inskränkning i den kommunala självstyrelsen bör inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett inskränkningen (14 kap. 3 § regeringsformen). Innebörden av bestämmelsen är att en eventuell inskränkning i den kommunala självstyrelsen ska prövas mot en proportionalitetsprincip. Förslaget om att komvux ska omfattas av den obligatoriska registerkontrollen innebär en mindre inskränkning i det kommunala självstyret. Med hänsyn till intresset av att skydda elever från våld, övergrepp samt skadlig och otillbörlig påverkan får den utvidgning av kommunernas skyldigheter som det utökade kravet på registerkontroll innebär anses vara proportionerlig i förhållandet till syftet. Förslaget om att en belastningsregisterkontroll under pågående anställning ska vara fakultativ innebär också en mindre inskränkning i kommunernas självbestämmanderätt än en obligatorisk kontroll. Sammantaget bedöms syftet med bestämmelserna inte kunna uppnås på ett för det kommunala självbestämmandet mindre ingripande sätt än det som föreslås.

## 16.6 Konsekvenser för Polismyndigheten

Våra förslag om utökade registerkontroller inom skolväsendet innebär att Polismyndigheten kommer att behöva hantera en ökad mängd registerutdrag. Det är inte möjligt att ange hur stor ökningen av antalet registerutdrag kan komma att bli till följd av våra förslag. Det går varken att uppskatta hur många arbetsgivare som kan komma att kontrollera redan anställda mot belastningsregistret eller hur många registerutdrag som kan komma att begäras ut om undantaget från registerkontroller vid förnyade anställningar tas bort. Handlägningsprocessen för registerutdrag är i dag till stora delar automatiserad och det är endast cirka tio procent av ansökningarna som handläggs manuellt. Ett registerutdrag kan skickas med post men också digitalt via en digital brevlåda, förutsatt att utdraget saknar belastningar. Det kan nämnas att totalkostnaden för varje registerutdrag som skickas per post ligger på knappt 7 kr per försändelse. Knappt hälften av alla registerutdrag som begärdes ut enligt skollagen under 2024 skickades dock digitalt (47 procent).

Förslaget om att fler brott ska omfattas av registerkontrollen och att kontroll ska ske även mot misstankeregistret kräver viss justering av Polismyndighetens it-system och uppdatering av intern och extern information. Förslaget om att Skolinspektionen och kommunerna ska få möjlighet att begära utdrag ur misstankeregistret vid godkännande och tillsyn av enskilda som huvudmän innebär också viss justering av it-systemet och uppdatering av befintliga blanketter. Förslaget om att komvux ska omfattas av den utökade registerkontrollen innebär också viss justering av it-systemet samt utveckling av en ny del i e-tjänsten och framtagande av en ny blankett för de som väljer att söka manuellt. Eventuella marginella kostnader för Polismyndigheten till följd av detta bedöms kunna rymmas inom ramen för befintliga anslag. Däremot kan mindre utvecklingsinsatser, enligt uppgift från Polismyndigheten, påverka prioriteringar i förhållande till övrig IT-utveckling på myndigheten.

När det gäller belastningsregisterkontroller inför antagning till vissa högskoleutbildningar har vi utgått från de förslag som lämnades i SOU 2021:83. Våra förslag innebär att kontrollen ska omfatta uppgifter om fler brott än vad som föreslogs i det betänkandet och även avse antagning till utbildningar hos enskilda utbildningsanordnare. I SOU 2021:83 bedömdes att en belastningsregisterkontroll skulle innebära en viss kostnadsökning för Polismyndigheten men att denna rymdes inom befintliga anslag. Vi anser att våra förslag om en utökad kontroll inte ger anledning att frånga denna bedömning.

## 16.7 Konsekvenser för Universitets- och högskolerådet

### *Belastningsregisterkontroll inför antagning*

Vi har i avsnitt 12.8 lämnat förslag på en utökad belastningsregisterkontroll inför antagning som även omfattar enskilda utbildningsanordnare med examenstillstånd. Det är i dag fem enskilda utbildningsanordnare som berörs av förslaget om belastningsregisterkontroll,

nämligen Chalmers tekniska högskola, Marie Cederschiölds högskola, Röda Korsets högskola, Sophiahemmet Högskola och Stiftelsen Högskolan i Jönköping. Samtliga av dessa deltar i den samordnade antagningen som Universitets- och högskolerådet, UHR, ansvarar för. I likhet med vad som gäller för de statliga lärosätena kommer en belastningsregisterkontroll inför antagning hos enskilda utbildningsanordnare som huvudregel utföras av UHR.

I SOU 2021:83 bedömdes att förslaget om belastningsregisterkontroll inför antagning till statliga universitet och högskolor uppgår till en kostnad om sammanlagt 3,5 miljoner kronor. Kostnaderna avsåg administrativa åtgärder, systemutveckling och informationsinsatser. Vid våra kontakter med UHR har det framkommit att det angivna beloppet inte omfattar personalkostnader. Med hänsyn till dessa kostnader och de senaste årens allmänna kostnadsökningar för UHR och dess underleverantörer bedömer vi att den sammanlagda kostnaden för UHR vid införandet av en belastningsregisterkontroll kommer att uppgå till 4,8 miljoner kronor.

Våra förslag om att en belastningsregisterkontroll även ska avse antagning till enskilda utbildningsanordnare påverkar inte denna bedömning. De enskilda utbildningsanordnarna ger i dag fem utbildningar som omfattas av förslaget om belastningsregisterkontroll, nämligen utbildningar som leder till sjuksköterskeexamen och röntgen-sjuksköterskeexamen samt utbildningar som leder till lärarexamen, grundlärarexamen och ämneslärarexamen. Enligt statistik från Universitetskanslersämbetet antog landets lärosäten 2024 sammanlagt 14 381 sökande till dessa utbildningar av vilka de enskilda utbildningsanordnarna antog 1 012 sökande. Det är således endast en begränsad del av den belastningsregisterkontroll som UHR kommer att utföra som avser sökande till utbildningar hos enskilda utbildningsanordnare. Inte heller vårt förslag om att en belastningsregisterkontroll ska omfatta uppgifter om fler brott än vad som föreslogs i SOU 2021:83 :83 bedöms medföra några ytterligare kostnader för UHR.

Den ovan angivna kostnaden på 4,8 miljoner bedöms inte kunna finansieras inom ramen för UHR:s befintliga anslag. I likhet med vad som föreslogs i SOU 2021:83 anser vi att kostnadsökningen bör finansieras genom omfördelning av medel inom utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning.

#### *Direktåtkomst*

Vi föreslår att enskilda utbildningsanordnare ska få medges direktåtkomst till vissa uppgifter i UHR:s antagningsregister. Såväl statliga lärosäten som enskilda utbildningsanordnare som deltar i det samordnade antagningsförfarandet har redan i dag i praktiken en sådan direktåtkomst. Vårt förslag till reglering av de enskilda utbildningsanordnarnas direktåtkomst kräver således inte några särskilda åtgärder från UHR:s sida. Vi bedömer därför att de kostnader som vårt förslag kan medföra ryms inom myndighetens befintliga anslag.

## 16.8 Konsekvenser för Högskolans avskiljandenämnd och Universitetskanslersämbetet

Högskolans avskiljandenämnd handlägger endast ett fåtal anmälningar om avskiljande per år. Åren 2019–2024 kom det in 19 anmälningar till nämnden. Därutöver handlägger nämnden även ansökningar om omprövning av beslut vilka under samma period uppgick till tre ärenden.

Vårt förslag om en ny avskiljandegrund innebär att antalet ärenden hos avskiljandenämnden kan förväntas öka. Ökningen kommer dock endast att avse ett fåtal ärenden per år. I SOU 2021:83 bedömdes att den avskiljandegrund som föreslogs där avseende uppenbart olämpliga studenter skulle medföra en ökning på fem ärenden per år. Vi bedömer att ett avskiljande av uppenbart olämpliga studenter enligt vårt förslag kommer att medföra ett lägre antal ärenden. Skälet för detta är att ett avskiljande enligt vårt förslag förutsätter att studenten ska ha varit föremål för disciplinära åtgärder. Det innebär att ett avskiljande endast kommer i fråga i mer speciella fall där en student trots tidigare beslut om disciplinära åtgärder fortsätter med sitt beteende. Att studenten tidigare ska ha varit föremål för disciplinära åtgärder innebär vidare att ett avskiljande kommer att aktualiseras först i ett senare skede på studentens eller den studerandes utbildning. I många fall kommer studenten eller den studerande därmed ha hunnit att avslutat sin utbildning innan ett avskiljande kommer i frågan. Detta gäller särskilt för studerande i yrkeshögskolan där utbildningarna är kortare och vanligen är mellan ett och två år långa. Majoriteten av utbildningsanordnare i yrkeshögskolan är dessutom privata anordnare som inte omfattas av bestämmelserna om avskiljande i lagen (2009:128) och förordningen (2009:130) om yrkeshögskolan. Det talar för att ett avskiljande på den av oss föreslagna grunden kommer att aktualiseras mer sporadiskt i yrkeshögskolan.

Vi bedömer mot denna bakgrund att vårt förslag om en ny avskiljandegrund sammanlagt kan komma att leda till en ökning med några enstaka ärenden per år. Det ska påminnas om att ett beslut om avskiljande enligt vårt förslag kommer att vara tidsbegränsat och därmed inte leda till några efterföljande ansökningar om omprövningar från den avskildes sida.

Även om ökningen avser ett fåtal ärenden kommer dessa ändå att utgöra en betydande del av det totala antal ärenden som nämnden kommer att handlägga. Förslaget bör dock inte kräva några organisatoriska förändringar av nämndens verksamhet och ärendena bör också kunna hanteras inom ramen för de ordinarie sammanträden nämnden håller, vilka i dag uppgår till fyra till sex sammanträden per år. Däremot kommer arbetsbördan för nämndens kansli att öka. Vi bedömer dock att dessa kostnader bör kunna finansieras inom ramen för befintliga anslag till Universitetskanslersämbetet i dess egenskap av värmyndighet för avskiljandenämnden.

## 16.9 Konsekvenser för statliga lärosäten och offentliga utbildningsanordnare inom yrkeshögskolan

Förslaget om en ny grund för avskiljande svarar mot ett behov hos högskolorna att komma till rätta med vissa allvarliga former av ordningsstörande beteenden (se SOU 2021:83 s. 204 f.). Ett genomförande av förslaget kan därmed bidra till att öka tryggheten och ordningen på högskolorna. Effekterna av detta ska dock inte överdrivas eftersom lärosätena redan i dag kan ingripa med disciplinära åtgärder mot olika former av ordningsstörande beteende.

Att lärosätena får ökade möjligheter att avskilja en student kommer att innebära vissa kostnader i fråga om framtagande av nya rutiner och arbetssätt. Även en anmälan till Högskolans avskiljandenämnd om att en student ska avskiljas enligt den nya grunden kan komma att kräva ökade arbetsinsatser. En förutsättning för att ett avskiljande ska kunna ske enligt vårt förslag är samtidigt att studenten tidigare ska ha varit föremål för tidigare beslut om disciplinära åtgärder. En anmälan till avskiljandenämnden bör därför inte kräva omfattande utredningsåtgärder hos lärosätena som i stället kan utgå från den utredning som skett inom ramen för tidigare beslut om disciplinära åtgärder. Enligt vår bedömning kommer ett avskiljande enligt den nya grunden endast att aktualisera ett fåtal ärenden per år (se avsnitt 16.7). Det är således inte alla lärosäten som kommer att behöva hantera sådana ärenden. En sådan hantering kan visserligen innebära kostnader för lärosätet, särskilt som det är fråga om ärenden som aktualiseras i undantagsfall och som det därför kan vara svårt att skapa rutiner kring. Detta uppvägs samtidigt av att lärosätena, under den tid ett beslut om avskiljande gäller, inte kommer att ha några kostnader för att försöka komma till rätta med studentens beteende genom disciplinära åtgärder.

Vi bedömer mot denna bakgrund att de kostnadsökningar som vårt förslag om en ny avskiljandegrund kan medföra för de statliga universiteten och högskolorna är marginella och kan finansieras genom befintliga anslag.

Vi gör samma bedömning i fråga om offentliga utbildningsanordnare av yrkeshögskoleutbildningar. Vi vill samtidigt peka på att vårt förslag om avskiljande kan innebära särskilda utmaningar för yrkeshögskolan. Eftersom det inte finns några bestämmelser om disciplinära åtgärder för yrkeshögskolan krävs därför att utbildningsanordnaren har egna bestämmelser om detta för att ett avskiljande enligt den nya avskiljandegrunden ska kunna ske. Utbildningsanordnaren bör dessutom ha handlagt ett ärende om disciplinära åtgärder på ett sådant sätt att utredningen i ärendet kan tjäna som grund för en senare ansökan om avskiljande. Vårt förslag om en ny avskiljandegrund kan därmed medföra större arbetsinsatser för yrkeshögskolan än för högskolan. Som vi nämner ovan kommer ett avskiljande enligt den nya avskiljandegrunden emellertid att aktualiseras i yrkeshögskolan i betydligt lägre grad än i högskolan (se avsnitt 16.8). Vi bedömer därför att de kostnader som förslaget kan innebära även här ryms inom befintliga anslag.

## 16.10 Konsekvenser för andra statliga myndigheter

### *Skolinspektionen*

Det finns omkring 750 enskilda huvudmän i grund- och gymnasieskolan (Enskilda huvudmän i grund- och gymnasieskolan, rapport 2024:4, Skolverket). Det är Skolinspektionen som har tillsynsansvaret för bl.a. den verksamheten. Myndigheten kan redan i dag begära motsvarande uppgifter ur belastningsregistret vid godkännande och tillsyn av enskilda som huvudmän. Att det genom förslagen införs en möjlighet för Skolinspektionen att i samma situation också inhämta uppgifter från misstankeregistret förväntas därför inte medföra några ökade kostnader för myndigheten.

### *Domstolar*

Vårt förslag om en ny avskiljandegrund innebär att antalet avskiljandearenden hos Högskolans avskiljandenämnd kan förväntas öka (se avsnitt 16.7). Detta påverkar även de allmänna förvaltningsdomstolarna eftersom ett beslut om avskiljande kan överklagas dit. Med hänsyn till det begränsade antal ärenden det kommer att vara fråga om, bedöms förslaget dock inte innebära någon kostnadsökning för domstolarna.

Förslaget om att ytterligare brott ska omfattas av den skyldighet som domstolar har att underrätta Skolinspektionen om vissa domar i brottmål innebär att domstolen kommer att behöva expediera fler domar till Skolinspektionen. Förslaget medför endast en ytterst marginellt ökad administration för domstolarna och förväntas inte innebära några ökade kostnader.

### *Övrigt*

Förslagen leder inte till några konsekvenser för andra myndigheter.

## 16.11 Konsekvenser för enskilda huvudmän inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet

Det finns omkring 2 660 enskilda huvudmän inom förskolan, grund- och gymnasieskolan. Samtliga förslag som riktar sig mot offentliga huvudmän omfattar också enskilda huvudmän. De bedömningar som vi gör i fråga om konsekvenser för offentliga huvudmän gäller också enskilda huvudmän för fristående skolor (se avsnitt 16.4).

## 16.12 Konsekvenser för enskilda utbildningsanordnare inom högre utbildning

### *Belastningsregisterkontroll inför antagning*

Det finns i dag fem enskilda utbildningsanordnare som ger sådana lärarutbildningar och hälso- och sjukvårdsutbildningar som omfattas av förslaget om belastningsregisterkontroll, nämligen Chalmers tekniska

högskola, Marie Cederschiölds högskola, Röda Korsets högskola, Sophiahemmet Högskola och Stiftelsen Högskolan i Jönköping. Samtliga av dessa deltar i den samordnade antagningen som UHR ansvarar för. UHR kommer därmed att utföra belastningsregisterkontrollen av sökanden som deltar i de ordinarie antagningsomgångarna till dessa lärosäten.

När det gäller efterantagning, t.ex. i fall då sökande har gjort en sen anmälan, angavs i SOU 2021:83 att lärosätena själva skulle behöva göra belastningsregisterkontrollen eftersom sådana ärenden hanteras lokalt på lärosätena. UHR har vid våra kontakter dock uppgett att de lärosäten som deltar i den samordnade antagningen även handlägger ärenden om efterantagning i antagningssystemet NyA och att det därför faller sig naturligt att UHR genomför belastningsregisterkontrollen också i dessa ärenden. De enskilda utbildningsanordnare som berörs av förslaget om belastningsregisterkontroll har också ställt sig positiva till detta.

Vi utgår därmed från att det är UHR som kommer att utföra belastningsregisterkontrollen vid antagning till utbildning hos de enskilda utbildningsanordnare som berörs av våra förslag. Dessa behöver därför inte vidta några omfattande åtgärder vid ett införande av ett system med belastningsregisterkontroll inför antagning. De åtgärder som kan behöva vidtas, t.ex. anpassningar av interna arbetssätt och rutiner, får anses som så begränsade att kostnaderna för dessa rymms inom befintliga anslag.

#### *Direktåtkomst och tystnadsplikt*

Enskilda utbildningsanordnare har i praktiken redan i dag direktåtkomst till uppgifter i UHR:s antagningsregister i enlighet med vad vi föreslår. Vårt förslag om direktåtkomst bör därför inte innebära några ökade kostnader eller andra konsekvenser för de enskilda utbildningsanordnare som berörs av förslaget. Däremot kan vårt förslag om införande av tystnadsplikt komma att kräva vissa åtgärder som t.ex. framtagande av nya rutiner och utbildningsinsatser. Vi bedömer dock att de kostnader som detta kan medföra rymms inom de enskilda utbildningsanordnarnas nuvarande anslag.

### **16.13 Särskilt om långsiktiga konsekvenser för de offentliga finanserna och samhällsekonomin**

Förslagen bedöms inte ha några långsiktiga konsekvenser för de offentliga finanserna och samhällsekonomin.

### **16.14 Konsekvenserna för dem som är föremål för kontrollen och andra enskilda**

#### *Enskilda som ansöker om anställning inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet*

Förslagen innebär bl.a. att det utdrag ur belastningsregistret som enskilda ska visa upp vid anställning eller annat mottagande inom skolväsendet eller annan pedagogisk verksamhet kommer att omfatta fler brott än vad



som i dag är fallet. Förslagen innebär vidare bl.a. att en sådan registerkontroll även ska omfatta en kontroll i misstankeregistret. Det kan tilläggas att runt 1 500 000 personer förekommer i belastningsregistret. Skolväsendet och annan pedagogisk utgör dessutom en inte obetydlig del av den svenska arbetsmarknaden. Förslagen kan alltså potentiellt beröra ett betydande antal enskilda. Förslagen innebär ett visst intrång i den personliga integriteten. Syftet med intrånget är att öka barns skydd mot att utsättas för brott eller annat olämpligt beteende. Vi har bedömt att det intrång som en utökad registerkontroll innebär står i proportion till det syfte som eftersträvas (se vidare avsnitt 8.12).

Personer som har dömts för något av de brott som föreslås ingå i registerkontrollen inför anställning kan få svårare att få anställning, anlitas eller på annat sätt tas emot i olika skolverksamheter som riktar sig till barn och elever, fritidshem eller annan pedagogisk verksamhet. Förslagen har därför viss påverkan på möjligheten för dömda att återanpassa sig till samhället.

#### *Redan anställda inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet*

Förslagen innebär också att det ska finnas en möjlighet för arbetsgivare att årligen begära att redan anställda visar upp ett utdrag från belastningsregistret. Enligt statistik från SKR tjänstgjorde cirka 349 700 personer med tidsbegränsade och tillsvidareanställningar inom skolväsendet med kommunala huvudmän i november 2024. Förslagen i denna del kan alltså potentiellt beröra ett mycket stort antal enskilda. Det ska också beaktas att integritetshänsynen gör sig starkt gällande under anställningsförhållandet. Vi har bedömt att det intrång som en sådan kontroll innebär inte står i proportion till det syfte som eftersträvas (se vidare avsnitt 10.8).

#### *Enskilda som ansöker om att bli enskild huvudman*

Förslagen innebär att enskilda som ska ansöka om att bli huvudmän får kontrolleras mot misstankeregistret. Förslagen innebär ett visst intrång i den personliga integriteten. Syftet med intrånget är att förhindra att oseriösa aktörer verkar i välfärdssektorn. Vi har bedömt att det intrång som en utökad registerkontroll vid ägar- och ledningsprövningar innebär står i proportion till det syfte som eftersträvas (se avsnitt 11.5).

#### *Sökande till vissa högskoleutbildningar*

Vi föreslår att en belastningsregisterkontroll inför antagning till vissa högskoleutbildningar ska omfatta fler brott än vad som föreslagits i SOU 2021:83. Vi föreslår även att en sådan kontroll ska omfatta antagning till enskilda utbildningsanordnare som ger de utbildningar som omfattas av kontrollen. Vårt förslag innebär därmed ett visst utökat integritetsintrång jämfört med förslaget i SOU 2021:83.

Våra förslag syftar till att förhindra antagning av personer som på grund av förekomst i belastningsregistret saknar förutsättningar att fullfölja utbildningen eller verka inom det yrke som utbildningen ska leda till. Vi bedömer att det integritetsintrång som våra förslag om en utökad belastningsregisterkontroll innebär står i rimlig proportion till detta syfte (se avsnitt 12.6). Konsekvenser när det gäller möjligheten till återanpassning för enskilda som dömts för brott får anses vara begränsade. Skälet för detta

är att en belastningsregisterkontroll anknyter till de befintliga reglerna om registerkontroll vid anställning och legitimation för det yrke som utbildningen är avsedd att leda till. En belastningsregisterkontroll inför antagning innebär endast att kontrollen sker på ett tidigare stadium och behöver således inte ha någon avgörande betydelse för den enskildes möjlighet att verka inom ett specifikt yrke. Vårt förslag om belastningsregisterkontroll avser vidare endast ett begränsat antal utbildningar. Det finns således ett stort antal andra högskoleutbildningar som den enskilde har möjlighet att söka till.

#### *Studenter och studerande som avskiljs*

Ett beslut om avskiljande av ordningsstörande beteenden innebär ett ingrepp i en students eller en studerandes rätt att fullfölja den utbildning som han eller hon har antagits till. Ett sådant beslut kan också innebära att den avskilde frantas möjligheten att läsa en annan högskoleutbildning eller yrkeshögskoleutbildning under den tid som beslutet varar. Beslutet kan därmed komma att försena den avskildes inträde på arbetsmarknaden. Ett beslut om avskiljande kan även ha ekonomiska konsekvenser under den tid som beslutet om avskiljande gäller eftersom den avskilde under denna tid inte kommer att få något studiestöd.

#### *Andra enskilda i högskolan och yrkeshögskolan*

Vårt förslag om belastningsregisterkontroll gäller bl.a. antagning till vissa hälso- och sjukvårdsutbildningar. I dessa utbildningar ingår det att studenterna ska göra praktik i form av verksamhetsförlagd utbildning. Till skillnad från vad som gäller inom skolväsendet sker det ingen belastningsregisterkontroll av de studenter som tas emot för verksamhetsförlagd utbildning i hälso- och sjukvården. En belastningsregisterkontroll inför antagning till de aktuella hälso- och sjukvårdsutbildningarna kan därmed förhindra att olämpliga studenter tas emot för verksamhetsförlagd utbildning i hälso- och sjukvården. Detta kan stärka skyddet för patienter och andra enskilda som studenten kan komma i kontakt med under utbildningen.

Förslaget om en ny grund för avskiljande av uppenbart olämpliga studenter kan komma att bidra till ökad ordning och trygghet under utbildningen. Det kan ha positiva konsekvenser för andra studenter och studerande, lärare och annan personal samt även för andra enskilda som den avskilde studenten kan ha kontakt med, t.ex. under en praktik. Det senare kan framför allt vara av betydelse i yrkeshögskolan där utbildningen bedrivs i samverkan med arbetslivet.

### **16.15 Konsekvenserna innebär ett ökat skydd mot att barn och unga utsätts för våld och andra övergrepp samt mot skadlig och otillbörlig påverkan**

FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) gäller som svensk lag. Barnkonventionen är en folkrättsligt bindande överens-

kommelse som ger alla barn upp till 18 år egna rättigheter. Artiklarna 2, 3, 6 och 12 i konventionens första del utgör de så kallade grundprinciperna. Dessa principer är icke-diskriminering, att barnets bästa ska beaktas i första hand vid alla åtgärder som rör barn, rätten till liv, överlevnad och utveckling och rätten för barn att uttrycka sin åsikt och att bli hörda. Enligt artikel 4 ska en stat vidta alla lämpliga lagstiftningsåtgärder, administrativa åtgärder och andra åtgärder för att genomföra de rättigheter som erkänns i konventionen. Skyldigheten att i första hand beakta barnets bästa gäller alltså vid införandet av ny lagstiftning. I skollagen (2010:800) anges vidare att barnets bästa ska vara utgångspunkten i all utbildning enligt lagen (1 kap. 10 §).

Förslagen har utformats med utgångspunkt i principen om barnets bästa. Förslagen bedöms kunna öka barn och elevers skydd mot att utsättas för brott eller annat olämpligt beteende från personer som arbetar eller på annat sätt är verksamma inom skolväsendet eller annan pedagogisk verksamhet.

## 16.16 Konsekvenserna är positiva ur ett funktionshinderperspektiv

Sverige har tillträtt FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. I den konventionen anges att konventionsstaterna, för att förverkliga rätten till utbildning för personer med funktionsnedsättning utan diskriminering och på lika villkor, ska säkerställa ett sammanhållet utbildningssystem på alla nivåer och livslångt lärande. Konventionsstaterna ska också bl.a. säkerställa att personer med funktionsnedsättning inte utesluts från det allmänna utbildningssystemet på grund av funktionsnedsättning och att de, på samma villkor som andra, får tillgång till en inkluderande och kostnadsfri grundutbildning av kvalitet (artikel 24). Enligt skollagen ska alla elever ges den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål. Elever som till följd av en funktionsnedsättning har svårt att uppfylla de olika betygskriterier eller kriterier för bedömning av kunskaper som gäller, ska ges stöd som syftar till att så långt som möjligt motverka funktionsnedsättningens konsekvenser (3 kap. 2 § skollagen).

Barn och elever med funktionsnedsättning kan vara i en särskild beroendeställning till vuxna som anställs, anlitas eller t.ex. genomför sin verksamhetsförlagda utbildning inom skolväsendet. Våra förslag om utökade registerkontroller i skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet innebär att barn och elever med funktionsnedsättning kan få ett utökat skydd bl.a. vad gäller otillbörlig påverkan i förhållande till de vuxna som arbetar med dem.

## 16.17 Konsekvenser för jämställdheten

Syftet med jämställdhetspolitiken är att ge lika rättigheter och möjligheter för kvinnor och män respektive flickor och pojkar att forma samhället och

sina egna liv. Diskrimineringslagen (2008:567) förbjuder diskriminering som har samband med kön och diskriminering får inte förekomma i skolan (1 kap. 4 § och 2 kap. 5 §).

När det gäller jämställdhet mellan män och kvinnor är de förslag vi lämnar könsneutralt. Även med bestämmelser som gäller lika för alla kan emellertid olika grupper påverkas av dem i olika utsträckning. När det gäller våra förslag om utökade registerkontroller i skolväsendet kan noteras att kvinnorna är i majoritet bland lärarna i skolväsendet (Skolverkets PM - Pedagogisk personal i skola och vuxenutbildning läsåret 2023/24). Det är därför troligt att våra förslag i denna del kommer att påverka fler kvinnor än män.

Motsvarande gäller i fråga om vårt förslag om registerkontroll inför antagning till vissa högskoleutbildningar hos enskilda utbildningsanordnare. Det är fler kvinnor än män som antas till de lärarutbildningar och hälso- och sjukvårdsutbildningar som är tänkta att omfattas av en sådan kontroll. Det innebär att fler kvinnor än män kommer att kontrolleras i samband med antagningsförfarandet.

När det gäller avskiljande i högskolan och yrkeshögskolan utgår vårt förslag från att studenten eller den studerande tidigare ska ha varit föremål för disciplinära åtgärder. Det finns inga närmare uppgifter om tillämpningen av disciplinära åtgärder i yrkeshögskolan. När det gäller högskolan framgår att män i högre grad blir föremål för sådana åtgärder än kvinnor. Det kan därför antas att män i högre grad kommer att avskiljas med stöd av den nya grunden för avskiljande.

## 16.18 Konsekvenser för de integrationspolitiska målen och målet för regeringens politik mot utanförskap

I de integrationspolitiska målen anges att alla ska ha lika rättigheter, möjligheter och skyldigheter oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Förslagen innebär att alla barn och elever, oavsett etnisk och kulturell bakgrund, i högre utsträckning än i dag kommer att skyddas mot olämplig påverkan och att bli involverade i brottslighet. I förlängningen är detta väl förenligt med de integrationspolitiska målen.

## 16.19 Konsekvenser relaterade till Sveriges medlemskap i Europeiska unionen m.m.

Flera av förslagen aktualiserar EU:s dataskyddsförordning. Överväganden i enlighet med dataskyddsförordningen har gjorts i respektive kapitel. I övrigt är förslagen förenliga med de skyldigheter som följer av Sveriges medlemskap i EU. Den föreslagna författningsregleringen är även i övrigt förenlig med Sveriges internationella åtaganden, såsom t.ex. barnkonventionen.

## 16.20 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Syftet med den utökade registerkontroll som vi föreslagit är att stärka barns och elevers skydd mot olika former av våld och övergrepp samt skadlig och otillbörlig påverkan. Syftet är med andra ord att förebygga att brott begås mot barn och elever i skolan men också att förhindra att barn och elever utsätts för otillbörlig påverkan i form av exempelvis radikalisering eller rekrytering till kriminella nätverk. Vi bedömer alltså att förslagen kan få positiva konsekvenser för det brottsförebyggande arbetet. Det gäller såväl förebyggandet av brott mot barn som förhindrande av att barn utvecklar ett brottsligt beteende på grund av vuxnas agerande.

## 17 Författningskommentar

### 17.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

#### 2 kap. Huvudmän och ansvarsfördelning

##### Registerkontroll av personal

##### Skyldighet att visa upp registerutdrag

**31 §** Den som erbjuds en anställning inom *skolväsendet* eller sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. ska visa upp ett utdrag ur det register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister *och lagen (1998:621) om misstankeregister* för den som erbjuder anställningen. Utdraget ska vara högst *sex månader* gammalt. Den som inte har visat upp ett sådant registerutdrag får inte anställas.

Registerutdrag som avses i första stycket ska visas upp även av den som

1. erbjuds eller tilldelas arbete inom sådan verksamhet som avses i första stycket under omständigheter liknande dem som förekommer i ett anställningsförhållande inom verksamheten, om det sker genom uppdrag, anställning hos någon som ingått avtal med den som bedriver verksamheten eller anställning inom annan kommunal verksamhet,

2. under utbildning till en lärar- eller förskollärarexamen enligt högskolelagen (1992:1434) eller yrkesutbildning inom kommunal vuxenutbildning tilldelas plats för verksamhetsförlagd del av utbildningen inom sådan verksamhet som avses i första stycket, eller

3. genom deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program tilldelas plats för arbetspraktik eller annan programinsats inom sådan verksamhet som avses i första stycket.

Registerutdraget ska i de fall som avses i andra stycket visas upp för den inom verksamheten som beslutar om att anlita eller ta emot någon på ett sådant sätt som avses där. Den som inte har visat upp ett sådant registerutdrag får inte anlitas eller tas emot i verksamheten.

Paragrafen innehåller bestämmelser om registerkontroll av personal och andra som arbetar inom skolväsendet och i viss annan pedagogisk verksamhet.

Ändringarna i *första stycket* innebär att registerkontrollen utvidgas till att omfatta hela skolväsendet, dvs. även den som erbjuds arbete inom den kommunala vuxenutbildningen. Vad som avses med skolväsendet framgår av 1 kap. 1 §. Allmänna bestämmelser om utbildningen i den kommunala vuxenutbildningen finns i 20 kap. Vilka typer av uppgifter, dvs. brott, som ett sådant registerutdrag ska innehålla får föreskrivas av regeringen (9 § tredje stycket lagen [1998:620] om belastningsregister). Sådana föreskrifter finns i förordningen (1999:1134) om belastningsregister.

I första stycket görs även ändringar som innebär att registerkontroll även ska ske mot uppgifter i misstankeregistret. Vilka typer av uppgifter, dvs. misstankar om brott, som ett sådant registerutdrag ska innehålla får föreskrivas av regeringen. Sådana föreskrifter finns i förordningen (1999:1135) om misstankeregister (se kommentaren till förslaget om ändring i 8 a § lagen [1998:621] om misstankeregister).

Första stycket ändras även på så sätt att utdraget inte får vara äldre än sex månader när det visas upp.

Övervägandena finns i avsnitt 8.8, 8.10 och 9.3.

*32 § En arbetsgivare inom skolväsendet eller sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. får högst en gång per år begära att ett utdrag ur det register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister ska visas upp av anställda. Arbetsgivaren får göra en sådan kontroll endast om den avser samtliga anställda eller en grupp av anställda.*

*Arbetsgivaren får kräva att registerutdraget ska vara högst sex månader gammalt.*

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om belastningsregisterkontroll av redan anställda inom skolväsendet och i viss annan pedagogisk verksamhet.

Av *första stycket* framgår att en arbetsgivare har en rätt, men inte en skyldighet, att begära att ett utdrag ur belastningsregistret visas upp av redan anställda. Vad som avses med skolväsendet framgår av 1 kap. 1 §. Arbetsgivaren får högst en gång per år genomföra registerkontroller av redan anställda. Tätare kontroller än så är alltså inte tillåtna. Registerutdraget ska vid en sådan begäran visas upp av den anställda. Kontrollen får endast avse anställda och gäller såväl tillsvidareanställningar som tidsbegränsade anställningar. Andra personkategorier, t.ex. praktikanter, deltagare i arbetsmarknadspolitiska program eller personer som anlitas för uppdrag via ett bemanningsföretag, faller utanför paragrafens tillämpningsområde. *Andra meningen* innebär att arbetsgivaren bara får göra en sådan kontroll om den avser samtliga anställda eller en grupp av anställda. Syftet med bestämmelsen är att en sådan kontroll inte får avse endast en enskild individ. Bestämmelsen innebär att arbetsgivaren kan göra sådan kontroll av en grupp anställda i en viss personalkategori, t.ex. lärare eller elevassistenter. Arbetsgivaren kan också avgränsa kontrollen till att avse en viss del av verksamheten, t.ex. en särskild skola. I övrigt är det arbetsgivaren som närmare bestämmer hur en registerkontroll av redan anställda i praktiken ska organiseras.

*Andra stycket* innebär att arbetsgivaren kan begära av den anställde att utdraget inte ska vara äldre än sex månader när det visas upp.

Övervägandena finns i avsnitt 10.5 och 10.6.

**33 §** En kontroll av ett registerutdrag enligt 31 § ska dokumenteras genom en anteckning om att utdraget har visats upp. Anteckningen ska göras av den inom verksamheten som beslutar om att anställa, anlita eller ta emot någon. Någon annan dokumentation om kontrollen får inte göras.

*En kontroll av ett registerutdrag enligt 32 § får inte dokumenteras på något annat sätt än genom en anteckning om att utdraget har visats upp.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om hur registerkontrollen får dokumenteras.

I paragrafen införs ett nytt *andra stycke*. Det innebär att registerkontroll av redan anställda endast får dokumenteras genom att en anteckning görs om att registerutdraget har visats upp. Det är den enda dokumentation som får göras om kontrollen. Det får alltså inte föras några anteckningar om registerutdragets innehåll.

Övervägandena finns i avsnitt 10.6.

## **25 kap. Annan pedagogisk verksamhet**

**2 a §** En person som är 15 år eller äldre och är folkbokförd där en sådan verksamhet som avses i 2 § ska bedrivas ska på begäran av kommunen visa upp ett utdrag ur det register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister och *lagen (1998:621) om misstankeregister*. Utdraget ska vara högst *sex månader* gammalt.

Om ett registerutdrag inte visats upp, får verksamheten inte bedrivas.

Kontrollen av registerutdraget ska dokumenteras genom att kommunens handläggare antecknar att utdraget har visats upp. Någon annan dokumentation om kontrollen får inte göras.

Paragrafen innehåller bestämmelser om registerkontroll av personer som är 15 år eller äldre och är folkbokförda där pedagogisk omsorg ska bedrivas.

Ändringarna i *första stycket* innebär att kontroll även ska ske mot uppgifter i misstankeregistret. Vilka typer av uppgifter, dvs. misstankar om brott, som ett sådant registerutdrag ska innehålla får föreskrivas av regeringen. Sådana föreskrifter finns i förordningen (1999:1135) om misstankeregister (se kommentaren till förslaget om ändring i 8 a § lagen [1998:621] om misstankeregister).

I första stycket görs även ändringar som innebär att utdraget inte får vara äldre än sex månader när det visas upp.

Övervägandena finns i avsnitt 8.10.

## **Ikraftträdande och övergångsbestämmelser**

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

2. Bestämmelserna i 2 kap. 31 § i den nya lydelsen tillämpas inte för

a) den som erbjuds eller tilldelas arbete inom den kommunala vuxenutbildningen genom sådan anställning som avses i 2 kap. 31 § andra stycket 1 och som han eller hon hade före ikraftträdandet,

b) den som tilldelas plats för verksamhetsförlagd del av utbildning inom den kommunala vuxenutbildningen genom sådan utbildning som avses i 2 kap. 31 § andra stycket 2 och som han eller hon antagits till före ikraftträdandet, och

c) den som tilldelas plats för arbetspraktik eller annan programinsats inom den kommunala vuxenutbildningen genom deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program som påbörjats före ikraftträdandet.

I *första punkten* föreskrivs när lagen ska träda i kraft.

*Andra punkten* innebär att redan anställda hos bemanningsföretag eller t.ex. städföretag inte omfattas av de nya bestämmelserna. Studenter som redan har antagits till en lärarytbildning eller berörda utbildningar inom kommunal vuxenutbildning omfattas inte heller, liksom inte heller den som före ikraftträdandet har anvisats deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program.

Övervägandena finns i avsnitt 15.1.

## 17.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:621) om misstankeregister

**8 a §** En enskild som behöver ett registerutdrag om sig själv enligt bestämmelser i lagen (2007:171) om registerkontroll av personal vid vissa boenden som tar emot barn *eller skollagen (2010:800)* har rätt att få ett begränsat utdrag ur registret.

Regeringen får meddela föreskrifter om vilka uppgifter ett sådant utdrag ska innehålla.

En begäran om uppgifter ur registret ska vara skriftlig. Polismyndigheten ska säkerställa att begäran görs av en behörig person.

I paragrafen regleras en rätt för en enskild att begära ut ett registerutdrag ur misstankeregistret om sig själv.

Ändringarna i *första stycket* innebär att enskilda har rätt att få ett begränsat utdrag ur registret när registerkontroll ska göras med stöd av skollagen.

Vilka typer av uppgifter, dvs. misstankar om brott, som ett sådant registerutdrag ska innehålla får föreskrivas av regeringen. Det framgår av andra stycket och sådana föreskrifter finns i förordningen (1999:1135) om misstankeregister.

Övervägandena finns i avsnitt 8.10.

## 17.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina

### ***Kontroll i belastningsregistret inför antagning***

**16 §** En förutsättning för att bli antagen till vissa lärarytbildningar och hälso- och sjukvårdsutbildningar är att den sökande inte förekommer i det register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister avseende vissa brott. En kontroll i registret får endast göras avseende sökande som ska erbjudas plats på en sådan utbildning.

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela ytterligare föreskrifter om vilka utbildningar och brott som avses i första stycket.



*Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela ytterligare föreskrifter om hur registerkontrollen ska gå till.*

Paragrafen är ny. Den innehåller bestämmelser om att en förutsättning för antagning till vissa utbildningar är att den sökande inte förekommer i belastningsregistret avseende vissa brott och om i vilket skede av antagningen som registerkontroll får göras.

Bestämmelsen i *första stycket* innebär att en förutsättning för att bli antagen till vissa lärarutbildningar och hälso- och sjukvårdsutbildningar är att den sökande inte förekommer i belastningsregistret avseende vissa brott. Med lärarutbildningar avses högskoleutbildningar som leder till en examen på läroområdet eller som leder till behörighet till ett läraryrke. Med hälso- och sjukvårdsutbildningar avses högskoleutbildningar som leder till en examen eller som leder till yrkeslegitimation för ett hälso- och sjukvårdsyrke. I första stycket anges även att en kontroll i belastningsregistret endast får göras avseende sökande som ska erbjudas plats på en sådan utbildning. Det innebär att kontrollen får göras först när behörighetsbedömning och urval har genomförts och det har fastställts vilka studenter som kommer att erbjudas en utbildningsplats.

*Andra stycket* är en s.k. nödvändig upplysningsbestämmelse. Den innebär att regeringen i förordning närmare kan ange vilka utbildningar och brott som avses.

*Tredje stycket* är också en s.k. nödvändig upplysningsbestämmelse. Den möjliggör för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om hur registerkontrollen ska gå till.

Övervägandena finns i avsnitt 12.8.

### **Tystnadsplikt**

*17 § Den som deltar eller har deltagit i verksamhet hos en enskild utbildningsanordnare som inte omfattas av bilagan till offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) får inte obehörigen röja uppgifter som han eller hon har fått veta om enskildas personliga förhållanden.*

*I det allmännas verksamhet och för sådana organ som anges i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen gäller den lagen.*

I paragrafen, som är ny, finns en bestämmelse om tystnadsplikt för den som deltar eller har deltagit i verksamhet hos en enskild utbildningsanordnare som inte anges i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL. Paragrafen innehåller också en erinran om att i det allmännas verksamhet, dvs. hos lärosäten som är myndigheter, och för enskilda lärosäten som är intagna i bilagan till OSL gäller den lagen.

Enligt bestämmelsen i *första stycket* får den som deltar eller har deltagit, t.ex. på grund av anställning, i verksamhet hos en enskild utbildningsanordnare som inte är intagen i bilagan till OSL inte obehörigen röja vad denne fått veta om enskilds personliga förhållanden. Tystnadsplikten omfattar s.k. skyddade personuppgifter och mycket känsliga uppgifter om enskildas hälsa och sexualliv. Sådana uppgifter kan omfattas av sekretess i det allmännas verksamhet enligt 21 kap. 1 § och 23 kap. 5 § andra stycket OSL.

Som obehörigt röjande anses inte att någon fullgör sådan uppgiftsskyldighet som följer av lag eller förordning eller att uppgiften lämnas ut till den registrerade själv. Det är inte heller fråga om obehörigt röjande om utlämnande sker i en situation när motsvarande uppgifter skulle ha fått lämnas ut enligt OSL.

I 44 kap. 5 § OSL finns en bestämmelse som innebär att tystnadsplikten enligt denna paragraf inskränker den grundlagsskyddade rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.

I *andra stycket* erinras om att tystnadspliktbestämmelsen i första stycket inte gäller för myndigheter eller lärosäten som är intagna i bilagan till OSL. För dem gäller i stället den sekretess som regleras i 21 kap. 1 § och 23 kap. 5 § andra stycket OSL. Detsamma gäller för personer som är anställda eller har ett uppdrag hos en sådan myndighet eller ett sådant lärosäte som anges i bilagan till OSL, se 2 kap. 1 § OSL.

Övervägandena finns i avsnitt 12.15.

### **Ikraftträdande och övergångsbestämmelser**

- Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.
- Bestämmelsen i 16 § tillämpas första gången vid antagning till utbildning som börjar efter den 31 december 2027.

I *första punkten* föreskrivs när lagen ska träda i kraft.

*Andra punkten* innebär att bestämmelserna om att sökande till vissa högskoleutbildningar ska kontrolleras i belastningsregistret och nekas antagning om de förekommer i belastningsregistret för vissa brott ska tillämpas första gången vid antagning till utbildning som börjar vårterminen 2028.

Övervägandena finns i avsnitt 15.2.

## **17.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:620) om belastningsregister**

**9 b §** Regeringen får i fråga om antagning till vissa utbildningar meddela föreskrifter om att personuppgifter ur belastningsregistret ska lämnas ut, om det begärs av en enskild utbildningsanordnare som har tillstånd enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina.

Paragrafen, som är ny, innehåller ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om att uppgifter ur belastningsregistret får lämnas ut, om det begärs av enskilda utbildningsanordnare med examenstillstånd. Sådana föreskrifter finns i förordningen (1999:1134) om belastningsregister.

Övervägandena finns i avsnitt 12.8.

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

### **21 kap. Sekretess till skydd för uppgift om enskilda personliga förhållanden oavsett i vilket sammanhang uppgiften förekommer**

*2 a § Sekretessen enligt 1 § hindrar inte att en uppgift lämnas ut till en enskild utbildningsanordnare som har tillstånd enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina enligt vad som föreskrivs i 4 kap. 5 a § förordning (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor.*

Paragrafen är ny. I paragrafen anges att det finns en sekretessbrytande bestämmelse i förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor.

Övervägandena finns i avsnitt 12.12.

### **23 kap. Sekretess till skydd för enskild i utbildningsverksamhet, m.m.**

*6 b § Sekretessen enligt 5 § andra stycket hindrar inte att en uppgift lämnas ut till en enskild utbildningsanordnare som har tillstånd enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina enligt vad som föreskrivs i 4 kap. 5 a § förordning (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor.*

Paragrafen är ny. I paragrafen anges att det finns en sekretessbrytande bestämmelse i förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor.

Övervägandena finns i avsnitt 12.12.

### **44 kap. Tystnadsplikt som följer av andra författningar och som inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter**

#### **Annan lagstiftning**

**5 §** Rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter inskränks av den tystnadsplikt som följer

1. av beslut som har meddelats med stöd av 7 § lagen (1999:988) om förhör m.m. hos kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet,

2. av 7 kap. 1 § 1 lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap,

3. av 4 kap. 16 § försäkringsrörelselagen (2010:2043),

4. av 5 kap. 15 § lagen (1998:293) om utländska försäkringsgivares och tjänstepensionsinstituts verksamhet i Sverige,

5. av 32 § lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning,

6. av 4 § lagen (2020:914) om tystnadsplikt vid utkontraktering av teknisk bearbetning eller lagring av uppgifter,

7. av 3 kap. 7 § lagen (2024:1146) om vissa forskningsdatabaser, och

Paragrafen reglerar i vilka fall tystnadsplikt i vissa författningar inskränker den grundlagsskyddade rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.

Åttonde punkten är ny. I 17 § lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina föreskrivs att den som deltar eller har deltagit i verksamhet hos en enskild utbildningsanordnare som inte omfattas av bilagan till offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) inte obehörigen får röja uppgifter som han eller hon har fått veta om enskildas personliga förhållanden. Av åttonde punkten framgår att den tystnadsplikten är en sådan tystnadsplikt som inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.

Övervägandena finns i avsnitt 12.15.

## 17.6 Förslag till lag om ändring i högskolelagen (1992:1434)

### 4 kap. Studenterna

**6 a §** Regeringen får meddela föreskrifter om att en student under en tid av tre år ska avskiljas från utbildningen i fall då studenten

1. har varit föremål för beslut om disciplinära åtgärder, och
2. därefter inte ändrat det beteende som föranledde åtgärderna, och
3. därigenom visat sig uppenbart olämplig att bedriva högskolestudier.

Paragrafen är ny och innehåller ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om avskiljande av studenter som varit föremål för beslut om disciplinära åtgärder i vissa fall. Ett beslut om avskiljande ska vara tidsbegränsat och avse en tid om tre år från det att beslutet om avskiljande meddelades.

Med disciplinära åtgärder i *punkt 1* avses åtgärder som en högskola har vidtagit med stöd av bestämmelserna i 10 kap. 1 § första stycket 2–4 högskoleförordningen (1993:100). Det innebär att det är fråga om disciplinära åtgärder som vidtas mot olika former av ordningsstörande beteenden. Disciplinära åtgärder som vidtas på grund av att en student har gjort sig skyldig till fusk enligt 10 kap. första stycket 1 högskoleförordningen omfattas alltså inte av bestämmelsen. Det ordningsstörande beteendet kan omfatta både handlingar som riktar sig mot specifika personer såsom våld, hot och trakasserier och mer allmänt ordningsstörande beteende som t.ex. störande av undervisning. Det är ytterst bestämmelserna om disciplinära åtgärder som sätter gränsen för vilka slags handlingar som kan läggas till grund för ett avskiljande. Hur många tidigare beslut om disciplinära åtgärder som krävs för ett avskiljande får bedömas från fall till fall med hänsyn till allvaret i det tidigare ordningsstörande beteendet. Bedömningen kan utgå både från beslut om disciplinära åtgärder som avser varning och som avser avstängning.

Av *punkt 2* följer att studenten inte ska ha rättat sig efter besluten om disciplinära åtgärder för att ett avskiljande ska komma i fråga. Det innebär att studentens fortsatta beteende ska vara av likartat slag som det som legat till grund för de tidigare besluten om disciplinära åtgärder.

I *punkt 3* anges att studenten genom sitt ordningsstörande beteende ska ha visat sig uppenbart olämplig att bedriva högskolestudier. Det ska inte göras någon bedömning av studentens framtida beteende. Kravet på att studenten ska ha visat sig uppenbart olämplig att bedriva högskolestudier avser i stället om student genom sitt tidigare beteende kan sägas ha diskvalificerat sig för högskolestudier.

Begränsningen till uppenbara fall av olämplighet markerar att den nya avskiljandegrunden ska tillämpas restriktivt och förbehållas de allvarligaste fallen av upprepat ordningsstörande beteende. Vid bedömningen ska beaktas hur andra personer som studenten kommit i kontakt med under utbildningen har påverkats av studentens ordningsstörande beteende. En sådan påverkan kan t.ex. avse andra studenters möjlighet att tillgodogöra sig undervisningen eller personalens möjlighet att utföra sina arbetsuppgifter. Bedömningen bör ta sikte på om det ordningsstörande beteendet kan sägas ha äventyrat ordningen och tryggheten vid högskolan.

I kravet på uppenbar olämplighet ligger också att studenten ska ha visat sig likgiltig för de regler som gäller för verksamheten. Även här gäller att ett avskiljande ska begränsas till de allvarligaste fallen. Ett avskiljande ska avse studenter som genom sitt tidigare beteende tydligt har manifesterat sin ovilja att följa de regler som gäller i högskolan. Det kan därför vara av betydelse hur lång tid som har förflutit mellan de tidigare besluten om disciplinära åtgärder och om studenten däremellan kan visa upp längre perioder av skötsamhet.

Övervägandena finns i avsnitt 13.6–13.10.

**7 §** En för högskolan gemensam nämnd ska pröva frågor om avskiljande. Nämndens ordförande ska vara jurist och ha erfarenhet som domare.

Nämndens beslut i avskiljandefrågor får överklagas till allmän förvaltningsdomstol av studenten och högskolan.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Ett beslut om avskiljande enligt 6 § ska om den som har avskilts begär det, omprövas efter två år.

Ändringen i *första stycket* är endast språklig.

Genom ändringen i *andra stycket* tydliggörs att möjligheten att begära omprövning av ett beslut om avskiljande endast gäller för beslut som gäller tills vidare och alltså inte beslut om avskiljande enligt 6 a §.

Övervägandena finns i avsnitt 13.9.

## **Ikraftträdande och övergångsbestämmelser**

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

2. Beslut enligt 4 kap. 6 a § får endast grunda sig på förhållanden som har inträffat efter ikraftträdandet.

I *första punkten* föreskrivs när lagen ska träda i kraft.

*Andra punkten* innebär att ett beslut om att avskilja uppenbart olämpliga studenter inte får grunda sig på förhållanden som inträffat före ikraftträdandet.

Övervägandena finns i avsnitt 15.3.

## 17.7 Förslag till lag om ändring i lagen (2009:128) om yrkeshögskolan

*19 a § En studerande får under en tid av tre år avskiljas från en utbildning som anordnas av staten, en kommun eller en region om han eller hon*

*1. har varit föremål för beslut om disciplinära åtgärder som grundar sig på ordningsstörande beteende, och*

*2. därefter inte ändrat det beteende som föranledde åtgärderna, och*

*3. därigenom visat sig uppenbart olämplig att bedriva yrkeshögskolestudier.*

*Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om avskiljande.*

Paragrafen är ny och innehåller ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om avskiljande av studerande som varit föremål för beslut om disciplinära åtgärder i vissa fall. Ett beslut om avskiljande ska vara tidsbegränsat och avse en tid om tre år från det att beslutet om avskiljande meddelades.

Ett avskiljande enligt den nya grunden ska ske under samma förutsättningar som föreslagits för högskolan. Eftersom det inte finns några bestämmelser om disciplinära åtgärder för yrkeshögskolan, måste de disciplinära åtgärderna ha grundat sig på utbildningsanordnarnas egna regler om detta. För att ett avskiljande ska kunna ske krävs att det är fråga om disciplinära åtgärder som vidtas mot olika former av ordningsstörande beteenden. Disciplinära åtgärder som vidtas på grund av att en studerande har gjort sig skyldig till fusk omfattas alltså inte av bestämmelsen. Det ordningsstörande beteendet kan omfatta både handlingar som riktar sig mot specifika personer såsom våld, hot och trakasserier och mer allmänt ordningsstörande beteende som t.ex. störande av undervisning. Om det skulle uppkomma fall där det är oklart om det är fråga om ett ordningsstörande beteende eller inte, bör vägledning kunna hämtas från bestämmelserna om disciplinära åtgärder i högskoleförordningen. Hur många tidigare beslut om disciplinära åtgärder som krävs för ett avskiljande får bedömas från fall till fall med hänsyn till allvaret i det tidigare ordningsstörande beteendet. Bedömningen kan utgå både från beslut om disciplinära åtgärder som avser varning och som avser avstängning.

Av *punkt 2* följer att den studerande inte ska ha rättat sig efter besluten om disciplinära åtgärder för att ett avskiljande ska komma i fråga. Det innebär att den studerandes fortsatta beteende måste vara av likartat slag som det som legat till grund för de tidigare besluten om disciplinära åtgärder.

*Punkt 3* anges att den studerande genom sitt ordningsstörande beteende ska ha visat sig uppenbart olämplig att bedriva studier i yrkeshögskolan. Det ska inte göras någon bedömning av den studerandes framtida beteende. Kravet på att den studeranden ska ha visat sig uppenbart olämplig att bedriva högskolestudier avser i stället om den studerande genom sitt tidigare beteende kan sägas ha diskvalificerat sig för yrkeshögskolestudier. Begränsningen till uppenbara fall av olämplighet markerar att den nya avskiljandegrunden ska tillämpas restriktivt och förbehållas de allvarligaste fallen av upprepat ordningsstörande beteende. Vid bedömningen ska beaktas hur andra personer som den studerande kommit i kontakt med under utbildningen påverkats av det ordnings-

störande beteendet. En sådan påverkan kan t.ex. avse andra studerandes möjlighet att tillgodogöra sig undervisningen eller personalens möjlighet att utföra sina arbetsuppgifter. Bedömningen bör ta sikte på om det ordningsstörande beteendet kan sägas ha äventyrat ordningen och tryggheten vid yrkeshögskolan.

I kravet på uppenbar olämplighet ligger också att studerande ska ha visat sig likgiltig för de regler som gäller för verksamheten. Även här gäller att ett avskiljande ska begränsas till de allvarligaste fallen. Ett avskiljande ska avse studeranden som genom sitt tidigare beteende tydligt har manifesterat sin ovilja att följa de regler som gäller i högskolan. Det kan därför vara av betydelse hur lång tid som har förflutit mellan de tidigare besluten om disciplinära åtgärder och om den studeranden däremellan kan visa upp längre perioder av skötsamhet.

Övervägandena finns i avsnitt 13.14–13.15.

### **Behandling av personuppgifter**

*19 b § Bestämmelserna i 19 d och 19 e §§ tillämpas vid behandling av personuppgifter i verksamhet inom yrkeshögskolan som bedrivs med stöd av denna lag, föreskrifter som meddelats med stöd av lagen, bestämmelser för utbildningen som finns i annan författning eller beslut som meddelats med stöd av någon av dessa författningar.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 19 a §. Ändringarna är endast redaktionella.

*19 c § Bestämmelserna i 19 e och 19 f §§ kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), här benämnd EU:s dataskyddsförordning.*

*Termer och uttryck i 19 e och 19 f §§ har samma betydelse som i EU:s dataskyddsförordning*

Paragrafen motsvarar nuvarande 19 b §. Ändringarna är endast redaktionella.

*19 d § Bestämmelser om behandling av personuppgifter finns även i lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, här benämnd dataskyddslagen, och i föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 19 c §.

*19 e § Personuppgifter som avses i artikel 9.1 i EU:s dataskyddsförordning (känsliga personuppgifter) får med stöd av artikel 9.2 g i samma förordning behandlas av en enskild utbildningsanordnare*

*1. om behandlingen är nödvändig för en hantering som motsvarar handläggning av ett ärende hos en myndighet, eller*

*2. i annat fall, om behandlingen är nödvändig i verksamheten och inte innebär ett otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet.*

*Vid behandling som sker med stöd av första stycket är det förbjudet att utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter.*

*För myndigheter finns det bestämmelser om behandling av känsliga personuppgifter och om sökbegränsningar i 3 kap. 3 § dataskyddslagen.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 19 d §.

**19 f §** *Personuppgifter som rör fällande domar i brottmål får behandlas av en enskild utbildningsanordnare om behandlingen är nödvändig för en hantering som motsvarar handläggning av ett ärende hos en myndighet om att avskilja en studerande från utbildning.*

*För myndigheter finns det bestämmelser om behandling av personuppgifter som avses i artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning i 3 kap. 8 § första stycket dataskyddslagen.*

Paragrafen motsvarar nuvarande 19 e §.

### **Övriga bestämmelser**

**20 §** Högskolans avskiljandenämnd ska pröva frågor om avskiljande.

Nämndens beslut i avskiljandefrågor får överklagas till allmän förvaltningsdomstol av den studerande och utbildningsanordnaren. Prövnings-tillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Ett beslut om avskiljande enligt 19 § ska, om den som har avskilts begär det, omprövas efter två år.

Genom ändringen i tredje stycket tydliggörs att möjligheten att begära omprövning av ett beslut om avskiljande endast gäller för beslut som gäller tills vidare och alltså inte beslut om avskiljande enligt 19 a §.

### **Ikraftträdande och övergångsbestämmelser**

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

2. Beslut enligt 19 a § får endast grunda sig på förhållanden som har inträffat efter ikraftträdandet.

I första punkten föreskrivs när lagen ska träda i kraft.

Andra punkten innebär att ett beslut om att avskilja uppenbart olämpliga studenter inte får grunda sig på förhållanden som inträffat före ikraftträdandet.

Övervägandena finns i avsnitt 13.14 och 13.15.



# Uppdrag att utreda vissa möjligheter till kontroll av uppgifter i belastningsregistret och misstankeregistret

Bilaga 1

## Sammanfattning

En utredare ges i uppdrag att biträda Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) med att lämna förslag om dels ökade möjligheter till kontroll av uppgifter i belastningsregistret vid nyanställning inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet enligt 25 kap. skollagen (2010:800), dels om införande av belastningsregisterkontroll beträffande redan anställda inom samma områden. Utredaren ska också analysera dels om det finns behov för arbetsgivare inom skolväsendet eller annan pedagogisk verksamhet att inför eller under pågående anställning ta del av vissa uppgifter i misstankeregistret, dels om Statens skolinspektion och kommuner har motsvarande behov vid den ägar- och ledningsprövning som görs när enskilda ansöker om att godkännas som huvudman inom skolväsendet. Utredaren ska vidare lämna förslag som rör införande av belastningsregisterkontroll inför antagning till vissa högskoleutbildningar och förslag som innebär ökade möjligheter att avskilja studenter i högskolan och studerande i yrkeshögskolan.

Utredaren ska bl.a.

- lämna förslag som innebär att all verksamhet som ingår i skolväsendet ska omfattas av krav på belastningsregisterkontroll inför anställning, anlitande eller annat mottagande i verksamheten,
- föreslå vilka brott som ska inkluderas i ett sådant registerutdrag,
- analysera och ta ställning till om sådan registerkontroll bör ske genom att utdraget visas upp eller lämnas till den som ska kontrollera det,
- analysera för- och nackdelar med och lämna förslag som innebär att arbetsgivare inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet ska kunna ålägga redan anställda personer att med viss regelbundenhet visa upp ett utdrag ur belastningsregistret,
- analysera och ta ställning till om sådan registerkontroll bör ske genom att utdraget visas upp eller lämnas till den som ska kontrollera det,
- analysera om det finns behov för arbetsgivare inom skolväsendet eller annan pedagogisk verksamhet att inför eller under pågående anställning få ta del av vissa uppgifter i misstankeregistret och vid behov föreslå vilka uppgifter arbetsgivaren ska få ta del av,
- analysera om det finns behov för Skolinspektionen respektive kommunen att vid sin ägar- och ledningsprövning få ta del av vissa uppgifter i misstankeregistret, och vid behov föreslå vilka uppgifter som de ska få ta del av,
- komplettera de förslag som lämnats i betänkandet Belastningsregisterkontroll och avskiljande av studenter (SOU 2021:83), bl.a. genom att föreslå hur ett system med belastningsregisterkontroll vid antagning till vissa utbildningar som anordnas av enskilda utbildningsanordnare som har tillstånd att utfärda examen ska utformas, och

- lämna förslag som innebär ökade möjligheter att avskilja studenter i högskolan och studerande i yrkeshögskolan.

## Skolväsendet ska vara fritt från brottslighet

Ett stort antal barn och elever deltar varje dag i skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet enligt 25 kap. skollagen. Läsåret 2022/23 deltog ungefär 3 miljoner barn och elever i sådan verksamhet. Antalet anställda uppskattas samma läsår till drygt 200 000.

Sverige har allvarliga utmaningar med organiserad brottslighet och annan kriminalitet. Särskilt allvarlig är utvecklingen med att allt fler och yngre barn och unga involveras och utnyttjas i de kriminella nätverken. Regeringen genomför därför en historisk offensiv mot brottsligheten i Sverige. På en övergripande nivå handlar det om en omläggning av kriminalpolitiken från ett alltför ensidigt fokus på gärningspersonerna till att sätta brottsoffer och samhällsskydd i centrum.

Det är viktigt att barn och elever garanteras en trygg och säker skolgång där utbildningen anordnas och genomförs av personer som är lämpliga för sina respektive uppdrag.

### **Uppdraget att utreda hur regleringen om registerkontroll inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet ska utformas**

I skollagen finns bestämmelser om belastningsregisterkontroll. Den som erbjuds en anställning inom förskolan, förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, fritidshemmet, gymnasieskolan, anpassade gymnasieskolan eller annan pedagogisk verksamhet enligt 25 kap. skollagen ska visa upp ett utdrag ur belastningsregistret, ett så kallat registerutdrag. Det gäller även för personer som inte ska anställas, men som erbjuds eller tilldelas arbete inom verksamheten på i huvudsak samma villkor som vid en anställning. Belastningsregisterkontroll ska också göras av personer som under utbildning till en lärar- eller förskollärarexamen eller yrkesutbildning inom kommunal vuxenutbildning tilldelas plats för verksamhetsförlagd del av utbildningen inom en verksamhet som omfattas av obligatorisk registerkontroll. Detsamma gäller för deltagare i ett arbetsmarknadspolitiskt program som tilldelas plats för arbetspraktik eller annan programinsats inom sådan verksamhet. Utdraget ska vara högst ett år gammalt. Den som inte har visat upp ett registerutdrag får inte anställas, anlitas eller tas emot i verksamheten (2 kap. 31 §). En kontroll av ett registerutdrag ska dokumenteras genom en anteckning om att utdraget har visats upp. Anteckningen ska göras av den inom verksamheten som beslutar om att anställa, anlita eller ta emot någon. Någon annan dokumentation om kontrollen får inte göras (2 kap. 32 §). Den som inom ett år erbjuds en förnyad anställning hos samma arbetsgivare eller en förnyad möjlighet att på ett sådant sätt som avses i 31 § andra stycket delta

i verksamheten får anställas, anlitas eller tas emot utan att han eller hon har visat upp ett registerutdrag (2 kap. 33 §). En person som är 15 år eller äldre och är folkbokförd där pedagogisk verksamhet ska bedrivas ska också på begäran av kommunen visa upp ett belastningsregisterutdrag (25 kap. 2 a §). Uppgifter om vilka brott sådana utdrag ska innehålla regleras i 22 § tredje stycket förordningen (1999:1134) om belastningsregister.

När regleringen om belastningsregisterkontroll infördes begränsades de uppgifter som registerutdraget får innehålla till att avse sexualbrott, försök, förberedelse, medverkan eller stämpling till sådant brott, barnpornografibrott, mord, dråp, grov misshandel, grovt rån och människorov. I förarbetena angavs att andra brottstyper än de här nämnda inte bör omfattas av registerutdragen (prop. 1999/2000:123 s. 29). Dessa bedömningar gjordes för drygt 20 år sedan och efter det har samhällsutvecklingen och omvärldsläget medfört att många nya brott har införts i brottsbalken och i specialstraffrätten. Det är ett mycket allvarligt problem att kriminella rekryterar barn och ungdomar för att begå brott eller att vuxna aktivt verkar för att radikaliserar barn och unga. Det finns därför ett behov av att se över vilka brott som numera bör inkluderas i belastningsregisterkontrollen.

Inom skolområdet görs belastningsregisterkontroller inte bara av personer som ska anställas i verksamhet enligt skollagen utan också av enskilda som ansöker om att bli godkända som huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola, fritidshem eller pedagogisk omsorg och, om den enskilde är en juridisk person, den s.k. ägar- och ledningskretsen (se 2 kap. 5 och 5 a §§ och 25 kap. 10 och 10 a §§ skollagen och 16 b § förordningen om belastningsregister). Det är Skolinspektionen och lägeskommunen som handlägger ärenden om godkännanden och som ett led i detta görs kontroller i belastningsregistret (2 kap. 7 § skollagen). Bestämmelsen om vilka uppgifter om brott som denna registerkontroll omfattar uppdaterades 2022 i samband med att regleringen av ägar- och ledningsprövningen sågs över (prop. 2021/22:157 s. 74). De uppgifter om brott som kan inhämtas i samband med ägar- och ledningsprövning kan utgöra en lämplig utgångspunkt för vilka brott som en utökad belastningsregisterkontroll avseende personer som söker anställning inom skolan eller som annars omfattas av 2 kap. 31 § skollagen ska omfatta.

Att belastningsregisterutdrag endast ska uppvisas innebär att det är svårt att kontrollera i efterhand att en kontroll verkligen har skett och att uppgifterna i registerutdraget varit korrekta. Det är därför viktigt att se över om belastningsregisterkontrollen bör ske genom att utdraget lämnas till den som ska kontrollera det i stället för att det ska visas upp. I bedömningen av vilket förfarande som är mest lämpligt ska hänsyn tas både till behovet av att registerkontrollen genomförs på ett säkert sätt och konsekvenserna för enskildas personliga integritet. Det bör vidare övervägas om tidsgränsen för hur gammalt utdraget från belastningsregistret får vara ska kortas.

Det är viktigt att belastningsregisterkontroll görs inför varje beslut att anställa eller på annat sätt ta emot en person inom skolväsendet eller annan pedagogisk verksamhet, även om det skulle vara fråga om en förnyad anställning hos samma arbetsgivare. Nuvarande reglering om undantag från huvudregeln om att den som inte har uppvisat registerutdrag inte heller får anställas eller på annat sätt mottas inom verksamheten behöver därför ses över. Något krav på att redan anställda ska visa upp ett nytt utdrag ur belastningsregistret finns inte. Det innebär att den som redan är anställd i någon av de verksamheter som anges i 2 kap. 31 § skollagen kan vara dömd för brott utan att arbetsgivaren känner till detta. Staten ska enligt regeringsformen (RF) verka för att barns rätt tas till vara (1 kap. 2 § RF). Med barn avses varje människa under 18 år. I all utbildning och annan verksamhet enligt skollagen som rör barn ska barnets bästa vara utgångspunkt (1 kap. 10 § skollagen). Enligt artikel 4 i barnkonventionen ska konventionsstaterna vidta alla lämpliga lagstiftningsåtgärder, administrativa åtgärder och andra åtgärder för att genomföra barns rättigheter enligt konventionen. Det är mot denna bakgrund viktigt att vidta åtgärder för att skydda barn från att fara illa. En skyddsåtgärd skulle kunna vara att ett registerutdrag ska visas upp med viss regelbundenhet, exempelvis årligen, av den som arbetar i en verksamhet där barn och ungdomar är i beroendeställning till rektor, lärare och annan personal. Det bör därför analyseras för- och nackdelar med att redan anställda omfattas av belastningsregisterkontroll. En sådan analys bör innefatta en analys av eventuella arbetsrättsliga aspekter av en sådan kontroll. Förutsättningarna för omplacering, avstängning och uppsägning av en anställd måste beaktas i analysen.

Nuvarande reglering omfattar inte alla verksamheter som omfattas av begreppet skolväsendet enligt 1 kap. 1 § skollagen. Den som ska anställas, anlitas eller på annat sätt tas emot inom kommunal vuxenutbildning behöver inte uppvisa ett utdrag ur belastningsregistret. Möjligheterna att kontrollera anställda och personer som erbjuds anställning eller uppdrag mot belastningsregistret och misstankeregistret inom andra kommunala verksamheter än skolväsendet ses över i annan ordning (Ju 2024:A). Mot denna bakgrund bör detta uppdrag även omfatta en översyn av om kommunal vuxenutbildning bör omfattas av belastningsregisterkontroll enligt skollagen.

I dag görs ingen kontroll av om en person som ska erbjudas anställning eller på annat sätt omfattas av 2 kap. 31 § skollagen förekommer i misstankeregistret. Det finns inte heller någon möjlighet att göra en sådan kontroll av den som redan är anställd eller för Skolinspektionen eller en kommun att ta del av uppgifter i misstankeregistret som ett led i ägar- och ledningsprövningen. Misstankeregistret förs av Polismyndigheten och regleras i lagen (1998:621) om misstankeregister och i förordningen (1999:1135) om misstankeregister. Registret förs huvudsakligen för att underlätta tillgången till uppgifter om skäligen misstanke om brott, som behövs i verksamhet hos brottsbekämpande myndigheter. Vissa uppgifter i misstankeregistret är känsliga i förhållande till Polismyndighetens och Åklagarmyndighetens brottsbekämpande uppdrag.

Det behöver analyseras om det finns behov för arbetsgivare inom skolväsendet eller annan pedagogisk verksamhet, Skolinspektionen och kommunerna att kunna kontrollera vissa uppgifter i misstankeregistret och i sådana fall vilka uppgifter. Bedömningen bör innefatta en analys av eventuella arbetsrättsliga aspekter av kontrollen och möjliga risker för polisens och åklagares brottsbekämpande verksamhet.

Utredarens förslag kan innefatta utökade möjligheter för olika aktörer att samla in, använda och lagra personuppgifter. Även om uppgifterna i belastnings- och misstankeregistret i delar kan finnas tillgängliga i allmänna handlingar som är offentliga anses en sammanställning av uppgifterna vara särskilt känslig. En arbetsgivares kontroll av om en person misstänks för eller har begått brott innebär ett intrång i den personliga integriteten. Uppgifterna i misstankeregistret är särskilt integritetskänsliga, eftersom det rör sig om misstankar om brott som ännu inte har prövats av domstol. Vid sina överväganden om tillgång till uppgifterna i registren ska utredaren därför göra en utförlig behovsanalys och i tillämpliga delar en analys om alternativa lösningar. En avvägning ska göras av skyddet av enskildas personliga integritet och det skyddsintresse som ska tillgodoses genom ökade möjligheter till belastningsregisterkontroll.

Det gäller absolut sekretess i verksamhet som avser förande av eller uttag ur belastningsregistret för uppgift i registret enligt 35 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400, OSL). Sekretessbestämmelsen är inte tillämplig när en aktör får en uppgift ur registret för att använda den i sin egen verksamhet. Då blir den sekretess som kan gälla i aktörens verksamhet i stället tillämplig. Enligt 35 kap. 1 § 6 OSL gäller sekretess för uppgift i misstankeregistret om en enskilds 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. Uppgifter om brottslighet är känsliga för den enskilde. Det behöver analyseras hur uppgifterna ur belastningsregistret och misstankeregistret ska kunna skyddas hos de aktörer som eventuellt ges rätt att ta del av dessa. Utredaren behöver ta ställning till om det behövs några ändringar vad gäller regelverken om sekretess och tystnadsplikt med anledning av lämnade förslag.

De förslag om registerkontroll som lämnas måste vara förenliga med dataskyddsregleringen. Bestämmelser som reglerar personuppgiftsbehandling finns bland annat i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (EU:s dataskyddsförordning) och lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Uppgifter i belastningsregistret och misstankeregistret utgör uppgifter om lagöverträdelser som enligt artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning endast får behandlas under kontroll av myndighet eller då behandling är tillåten enligt unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt. I 26 a kap. 6 § skollagen anges i vilka situationer som personuppgifter som avses i artikel 10 i EU:s

dataskyddsförordning får behandlas i verksamhet hos en huvudman för en fristående skola. Det saknas dock stöd för enskilda aktörer inom skolväsendet att behandla sådana uppgifter inför eller under anställning. Om registerkontrollen ska ändras på sådant sätt att utdragen i stället för att uppvisas ska lämnas in till arbetsgivaren, krävs att det införs ett sådant stöd.

Utredaren ska därför

- lämna förslag som innebär att all verksamhet som ingår i skolväsendet ska omfattas av krav på belastningsregisterkontroll inför anställning, anlitande eller annat mottagande i verksamheten,
- föreslå vilka brott som ska inkluderas i ett sådant belastningsregisterutdrag,
- analysera och ta ställning till om registerkontroll bör ske genom att utdraget visas upp eller lämnas till den som ska kontrollera det,
- vid behov föreslå en kortare tidsgräns för hur gammalt registerutdraget får vara än vad som gäller enligt nuvarande reglering i skollagen om registerkontroll,
- lämna förslag som innebär att det inte längre ska finnas möjlighet för arbetsgivare att göra undantag från huvudregeln om att den som inte har uppvisat registerutdrag inte heller får anställas eller på annat sätt mottas inom verksamheten,
- analysera för- och nackdelar med och lämna förslag som innebär att arbetsgivare inom skolväsendet eller annan pedagogisk verksamhet enligt 25 kap. skollagen ska kunna ålägga redan anställda personer att med viss regelbundenhet visa upp ett utdrag ur belastningsregistret,
- analysera om det finns behov för arbetsgivare inom skolväsendet eller annan pedagogisk verksamhet enligt 25 kap. skollagen att inför eller under pågående anställning få ta del av vissa uppgifter i misstankeregistret och vid behov föreslå vilka uppgifter arbetsgivaren ska få ta del av,
- analysera om det finns behov för Skolinspektionen respektive kommunen att vid sin ägar- och ledningsprövning ta del av vissa uppgifter i misstankeregistret och vid behov föreslå vilka uppgifter som de ska få del av,
- bedöma om förslagen är proportionerliga och ändamålsenliga,
- vid behov lämna de förslag i fråga om dataskydd, sekretess och tystnadsplikt som kan behövas till följd av förslagen,
- säkerställa att de förslag som lämnas är förenliga med EU-rätten och Sveriges övriga internationella åtaganden i fråga om mänskliga rättigheter, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

I utredarens uppdrag ingår inte att lämna förslag på ändringar i den arbetsrättsliga lagstiftningen om anställningsskydd.

**Belastningsregisterkontroll bör införas vid antagning till vissa utbildningar och möjligheterna att avskilja studenter från högskoleutbildning bör öka**

Ett flertal högskoleutbildningar innebär att studenterna under utbildningen kommer i kontakt med personer i beroendeställning. För vissa av dessa utbildningar är det av särskild vikt att skydda barn, ungdomar och vissa patientgrupper. Ett lärosäte har i dag ingen möjlighet att få kännedom om huruvida en sökande till sådana utbildningar har en brottslig bakgrund. Det finns inte heller något rättsligt stöd för att neka en student att antas till en högskoleutbildning på grund av att han eller hon har dömts för brott.

Flera lärosäten och andra intressenter har vidare anfört att bestämmelserna om och möjligheterna för avskiljande av studenter behöver breddas så att även uppenbart olämpliga studenter kan avskiljas från högskoleutbildning. Det handlar t.ex. om möjligheten att kunna avskilja en student på grund av allvarlig brottslighet. När det gäller vissa högskoleutbildningar lyfts också behovet av att kunna skydda elever, patienter och klienter mot brott och övergrepp av studenter. Det handlar även om att öka tryggheten för studenter och lärare i högskolan som utsätts för trakasserier och hot av studenter i de fall där disciplinåtgärder inte bedöms kunna vidtas.

Mot denna bakgrund fick en särskild utredare hösten 2020 i uppdrag att bl.a. ta ställning till om belastningsregisterkontroll bör ligga till grund för antagning till vissa högskoleutbildningar, lämna förslag som innebär ökade möjligheter för statliga universitet och högskolor att avskilja en student från högskoleutbildning och lämna nödvändiga författningsförslag. Utredningen redovisade i oktober 2021 sitt uppdrag i betänkandet Belastningsregisterkontroll och avskiljande av studenter (SOU 2021:83), vari bl.a. förslag till kontroll av belastningsregistret och utökade möjligheter till avskiljande av studenter lämnas. Betänkandet har remitterats. Utredningens förslag bedöms angelägna, men mot bakgrund av synpunkter som inkommit från remissinstanserna finns behov att ytterligare analysera och vid behov komplettera utredningens förslag.

### **Uppdraget att komplettera urvalet av vilka brott som ska omfattas av belastningsregisterkontroll inför antagning till vissa utbildningar**

I SOU 2021:83 föreslås att den belastningsregisterkontroll som ska ske inför antagning till vissa högskoleutbildningar på skolområdet respektive hälso- och sjukvårdsområdet ska omfatta samma brott som ingår i den registerkontroll som ska göras enligt 2 kap. 31 § skollagen. Eftersom utredaren har i uppdrag att se över vilka brott som ska omfattas av ett sådant utdrag, finns anledning att även överväga ändringar i den föreslagna regleringen gällande belastningsregisterkontroll inför antagning till högskoleutbildning.

Utredaren ska därför

- föreslå vilka brott som bör omfattas av den belastningsregisterkontroll som ska göras inför antagning till vissa utbildningar, samt
- lämna nödvändiga författningsförslag.

## **Uppdraget att utreda på vilket sätt enskilda utbildningsanordnare kan omfattas av ett system med belastningsregisterkontroll som en förutsättning för att bli antagen till vissa utbildningar**

Uppdraget till Utredningen om belastningsregisterkontroll och avskiljande av studenter (U 2020:06) var begränsat till att avse statliga universitet och högskolor. Det ingick alltså inte i uppdraget att lämna förslag som berör enskilda utbildningsanordnare.

I remissvaren framförs synpunkter om att belastningsregisterkontroll bör vara en förutsättning för att bli antagen även för vissa utbildningar vid enskilda utbildningsanordnare som omfattas av lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina (examenstillståndslagen). Några remissinstanser påpekar att om en sökande kan nekas att antas till en utbildning vid ett statligt universitet eller högskola men antas till en liknande utbildning hos en enskild utbildningsanordnare kan det leda till att studenter med ett kriminellt förflutet söker sig till utbildningar som anordnas av enskilda utbildningsanordnare. I slutändan kan det uppstå parallella antagningsmodeller för likvärdiga utbildningar som alla leder till statligt reglerade examina. Det finns därmed starka skäl som talar för att belastningsregisterkontroll även bör införas vid antagning till vissa utbildningar som anordnas av enskilda utbildningsanordnare.

Enskilda utbildningsanordnare är dock inte myndigheter och omfattas inte av det offentlighetsrättsliga regelverket på samma sätt som statliga universitet och högskolor. I examenstillståndslagen anges att utbildningen ska vila på vetenskaplig eller konstnärlig grund och på beprövad erfarenhet samt bedrivs så att den i övrigt uppfyller de krav som uppställs på utbildning i 1 kap. högskolelagen (1992:1434). För varje examen som tillståndet avser, ska utbildningen också svara mot de särskilda krav som enligt förordningsbestämmelser gäller för denna examen vid de universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen. Lagen innehåller även vissa bestämmelser om dataskydd. Exempelvis anges att personuppgifter som rör fällande domar i brottmål får behandlas av en enskild utbildningsanordnare om behandlingen är nödvändig för en hantering som motsvarar handläggning av ett ärende hos en myndighet om att avskilja en student från utbildning.

Enskilda utbildningsanordnare har dock stor frihet att själva utforma sin antagningsprocess. Det finns därför behov av att föreslå hur ett system för att införa belastningsregisterkontroll som krav för antagning till vissa utbildningar som anordnas av enskilda utbildningsanordnare kan utformas. För statliga universitet och högskolor har utredningen bedömt att det inte finns skäl att införa en möjlighet att begära omprövning av beslut om att inte anta en sökande på grund av att denne förekommer i belastningsregistret avseende vissa brott. Anledningen är att utredningen anser att de befintliga bestämmelserna om rättelse och ändring av beslut i förvaltningslagen (2017:900) ger tillräckliga möjligheter att korrigera felaktiga beslut. En aspekt som behöver beaktas vid införande av belastningsregisterkontroll vid antagning till utbildningar vid enskilda



utbildningsanordnare är att de inte omfattas av förvaltningslagen. Det finns därför skäl att analysera förutsättningarna för sökande att få ett beslut om nekad antagning till utbildning hos enskild utbildningsanordnare på grund av förekomst i belastningsregistret rättat eller ändrat.

Utredaren ska därför, med utgångspunkt i förslagen i SOU 2021:83,

- föreslå hur ett system med belastningsregisterkontroll vid antagning till vissa utbildningar som anordnas av enskilda utbildningsanordnare som omfattas av examenstillståndslagen ska utformas,
- analysera förutsättningarna för sökande att få ett beslut om nekad antagning till utbildning hos enskild utbildningsanordnare på grund av förekomst i belastningsregistret rättat eller ändrat samt vid behov lämna förslag i denna del, och
- föreslå nödvändiga författningsförslag.

Förslag som nu avses behöver utformas med hänsynstagande till dataskydds- och sekretessaspekter, vilka behandlas i nästa avsnitt.

### **Vilka kompletteringar behövs i fråga om dataskydd och sekretess för Universitets- och högskolerådet, statliga universitet och högskolor och enskilda utbildningsanordnare?**

Den personuppgiftsbehandling som krävs för registerkontroll i samband med antagning till högskoleutbildning behöver vara förenlig med EU:s dataskyddsförordning och kompletterande nationell lagstiftning. Behandling av personuppgifter som rör fällande domar i brottmål får enligt artikel 10 i dataskyddsförordningen endast utföras under kontroll av myndighet eller då behandling är tillåten enligt unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt. Som nämns ovan finns det för enskilda utbildningsanordnare redan vissa bestämmelser om behandling av personuppgifter, bl.a. uppgifter om lagöverträdelse, i examenstillståndslagen. Det saknas dock stöd för enskilda utbildningsanordnare att behandla sådana uppgifter i samband med antagning till utbildningar. För att enskilda utbildningsanordnare ska kunna omfattas av belastningsregisterkontrollen krävs det att det införs ett sådant stöd.

I förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor (redovisningsförordningen) föreskrivs att Universitets- och högskolerådet (UHR) får föra ett antagningsregister, vilket myndigheten också gör. Ändamålet med registret är att vara till hjälp för högskolor vid antagning av studenter men uppgifterna får också användas för visst utlämnande, för viss officiell statistik och för forskning (4 kap. 1 §). Om en sökande nekats antagning på grund av att den förekommer i belastningsregistret kommer detta att dokumenteras i antagningsregistret. Det kan nämnas att redovisningsförordningen även innehåller bestämmelser om att varje högskola ska föra ett studieregister som bl.a. har till ändamål att säkra att uppgifter om sökande till utbildning bevaras (2 kap. 1 och 2 §§). I registret ska det för varje student dokumenteras ett flertal uppgifter, däribland om antagning (2 kap. 3 §). Det kan därför inte uteslutas att även

studieregistret någon gång kan komma att innehålla anteckningar om att sökande nekats antagning på grund av förekomst i belastningsregistret.

Det har vid flera tillfällen uppmärksammats att redovisningsförordningens bestämmelser i många fall inte motsvarar de verkliga förhållandena. Det gäller exempelvis möjligheten för statliga universitet och högskolor samt enskilda utbildningsanordnare att få direktåtkomst till uppgifter i antagningsregistret. Dessa frågeställningar blir än mer aktuella vid införande av belastningsregisterkontroller inför antagning till högskoleutbildning och särskilt om även de enskilda utbildningsanordnarnas antagningsförfarande ska innefatta belastningsregisterkontroll. Universitetskanslersämbetet (UKÄ) har gjort en analys och lämnat förslag till ändringar i förordningen i sin delrapport ”En översyn av bestämmelserna om antagningsregister – delredovisning av ett regeringsuppdrag”. I rapporten föreslår UKÄ att högskolor och enskilda utbildningsanordnare som vid tillämpningen av OSL ska jämföras med myndigheter får medges direktåtkomst till uppgifter i antagningsregistret. Övriga enskilda utbildningsanordnare föreslås inte få sådan direktåtkomst, utan i stället få tillgång till uppgifterna i antagningsregistret genom elektroniskt utlämnande på annat sätt. Det är viktigt att samtliga lärosäten på ett enkelt sätt kan få tillgång till de uppgifter som de behöver för att kunna genomföra ett effektivt och rättssäkert antagningsförfarande. Det finns därför behov av att se över hur enskilda utbildningsanordnare genom direktåtkomst kan ges tillgång till sådana uppgifter i antagningsregistret som behövs för ett ändamålsenligt antagningssystem som innefattar belastningsregisterkontroll.

Vid belastningsregisterkontroll inför antagning till utbildning aktualiseras delvis andra frågor om sekretess än vid belastningsregisterkontroll inför anställning i t.ex. en skola. Regleringen i 2 kap. 31 § skollagen bygger på att den enskilde själv begär ut ett registerutdrag och visar upp det inom ramen för ett anställningsförfarande eller ett annat förfarande som omfattas av obligatorisk belastningsregisterkontroll. Om den enskilde vet med sig att han eller hon är dömd för ett brott som omfattas av ett belastningsregisterutdrag som ska visas upp i ett sådant förfarande kan personen välja att inte söka tjänsten eller platsen. På motsvarande sätt skulle en enskild som vet att han eller hon förekommer i belastningsregistret på ett sådant sätt att det skulle utgöra hinder för antagning till en viss utbildning kunna avstå från att söka utbildningen. Kontrollen av att en enskild sökande inte förekommer i belastningsregistret kommer dock inte, på motsvarande sätt som vid t.ex. ett anställningsförfarande, att ske vid ett personligt möte där den enskilde själv kan visa upp ett registerutdrag. I stället föreslås i betänkandet SOU 2021:83 att UHR ska få inhämta uppgifter från belastningsregistret elektroniskt från Polismyndigheten. Det föreslås att uppgifterna endast ska avse om den sökande förekommer eller inte förekommer i registret för något av de angivna brotten, utan att det preciseras vilket eller vilka av brotten som är aktuella i det enskilda fallet. Utredningen föreslår vidare att kontrollen i belastningsregistret bara ska göras avseende sökande som ska erbjudas utbildningsplats. Kontrollen föreslås alltså göras först efter att ett urval av de sökande gjorts, vilket innebär att antalet som ska kontrolleras kan minimeras. Samtidigt innebär

detta att kontrollen måste göras efter urvalet men innan antagningsbesluten fattas, dvs. tiden för att genomföra kontrollen är mycket begränsad, och det är därför uppgifterna måste inhämtas av UHR elektroniskt.

Det gäller absolut sekretess i verksamhet som avser förande av eller uttag ur belastningsregistret för uppgift i registret enligt 35 kap. 3 § OSL. Sekretessbestämmelsen är inte tillämplig när en aktör får en uppgift ur registret för att använda den i sin egen verksamhet. Då blir den sekretess som kan gälla i aktörens verksamhet i stället tillämplig. I SOU 2021:83 gjordes bedömningen att det inte finns någon sekretessbestämmelse som kan tillämpas på uppgifter om förekomst i belastningsregistret när de hanteras i lärosätenas eller UHR:s verksamheter. Utredningen bedömde att det inte heller bör införas några nya bestämmelser om sekretess som omfattar sådana uppgifter. Skälet för det var bland annat att detta ändå sannolikt kommer att framgå av ett beslut om nekad antagning, varför en sekretessbestämmelse skulle få begränsad effekt.

Flera remissinstanser motsätter sig utredningens bedömning att uppgifterna om förekomst i belastningsregistret är tillräckligt skyddade utan införande av ytterligare sekretessbestämmelser. Det har också framförts att uppgifter om förekomst i belastningsregistret sannolikt kommer behöva hanteras i antagningssystemet, som har många användare, och att det finns en stor risk att informationen kan behöva lämnas ut vid begäran från allmänheten.

Samtidigt är det viktigt att beslut om antagning är offentliga och det bör i antagningssystemet lämnas tydlig information om att viss brottslighet kommer att utgöra hinder för antagning till vissa utbildningar och att en belastningsregisterkontroll kommer att göras vid antagning till sådana utbildningar. Man kan utifrån sådana utgångspunkter hävda att det är upp till den enskilde att avgöra om denne vill söka den aktuella utbildningen trots att plats kommer att nekas och trots att uppgifterna blir offentliga. Om belastningsregisterkontroll införs i samband med antagning till vissa utbildningar kan uppgifter om förekomst i belastningsregistret komma att hanteras av UHR och av universitet och högskolor. Uppgifter om brottslighet är känsliga för den enskilde. Det behöver analyseras om uppgifter om förekomst i belastningsregistret ska skyddas av sekretess hos offentliga aktörer. Det kan dock redan idag förekomma känsliga uppgifter om enskilda i antagningssystemet, t.ex. uppgifter om hälsotillstånd eller om s.k. skyddade personuppgifter. Detta är något som har uppmärksammats av UKÄ i delrapporten om en översyn av bestämmelserna om antagningsregistret.

Handlingsoffentligheten och OSL är tillämpliga hos UHR och hos universitet och högskolor med statlig huvudman. Detsamma gäller för den verksamhet vid enskilda utbildningsanordnare som anges i bilagan till OSL, dvs. all verksamhet hos Chalmers tekniska högskola AB, Stiftelsen Högskolan i Jönköping och dess dotterbolag samt i verksamhet som avser statligt stöd i form av utbildningsbidrag för doktorander hos Handelshögskolan i Stockholm (2 kap. 4 § OSL och bilagan till OSL).

Sekretess gäller hos statliga lärosäten, de lärosäten som anges i bilagan till OSL och hos UHR i verksamhet som avser biträde vid antagning av studenter för uppgift om en enskilds identitet, adress och andra liknande uppgifter om en enskilds personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs (23 kap. 5 § andra stycket OSL). Vissa uppgifter om hälsotillstånd kan i dag omfattas av det s.k. minimiskyddet i 21 kap. 1 § OSL som gäller hos alla myndigheter och i sådana verksamheter hos enskilda som anges i bilagan till OSL. Nuvarande sekretessreglering för s.k. skyddade personuppgifter hos UHR och lärosäten (23 kap. 5 § andra stycket OSL) har funnits under många år och bedöms fungera tillfredsställande. När det gäller uppgifter om hälsotillstånd som kan förekomma i antagningsregistret hos UHR, statliga universitet och högskolor samt enskilda utbildningsanordnare som anges i bilagan till OSL behöver det dock analyseras om sådana uppgifter ska skyddas av sekretess i större utsträckning än vad som följer av det s.k. minimiskyddet. Som nämnts ovan behöver det vidare analyseras om även uppgifter om brottslighet som kan komma att registreras i samband med belastningsregisterkontroller bör omfattas av sekretess.

Hos enskilda utbildningsanordnare som har tillstånd att utfärda examen, men som inte omfattas av regleringen om handlingsoffentlighet och sekretess, finns det inget skydd för sådana uppgifter som omfattas av sekretess hos statliga lärosäten och sådana enskilda utbildningsanordnare som anges i bilagan till OSL. För att kunna skydda uppgifter hos enskilda som inte anges i bilaga till OSL krävs särskilda bestämmelser om tystnadsplikt, det vill säga förbud mot att röja en uppgift muntligen eller genom att en handling med uppgiften i lämnas ut. Föreskrifter om tystnadsplikt finns bland annat i 29 kap. 14 § skollagen och i 10 § lagen (2022:1011) om in- och utpasseringskontroller vid högskoleprovet. Det behöver analyseras om det i examenstillståndslagen bör införas bestämmelser om tystnadsplikt för vissa känsliga uppgifter, exempelvis för s.k. skyddade personuppgifter och uppgifter om hälsotillstånd för enskilda utbildningsanordnare som har tillstånd att utfärda examina och som inte anges i bilagan till OSL. En reglerad tystnadsplikt för enskilda utbildningsanordnare skulle också underlätta för de utbildningsanordnare som inte anges i bilagan till OSL att beredas direktåtkomst till uppgifter i UHR:s antagningsregister. Det behöver även analyseras om uppgifter om förekomst i belastningsregistret bör omfattas av en sådan tystnadsplikt.

Utredaren ska därför, med utgångspunkt i förslagen i SOU 2021:83,

- lämna förslag som innebär att det är tillåtet för en enskild utbildningsanordnare att behandla uppgifter om förekomst i belastningsregistret i samband med antagning,
- lämna förslag på hur enskilda utbildningsanordnare genom direktåtkomst kan ges tillgång till sådana uppgifter i antagningsregistret som behövs för ett ändamålsenligt antagningssystem som innefattar belastningsregisterkontroll,
- analysera om det finns skäl att införa nya sekretessbestämmelser som i förfarandet avseende antagning till utbildning gäller till skydd för

exempelvis uppgifter om hälsotillstånd och förekomst i belastningsregistret hos UHR, statliga universitet och högskolor samt enskilda utbildningsanordnare som anges i bilagan till OSL, och vid behov lämna sådana förslag,

- analysera om det finns skäl att införa bestämmelser om tystnadsplikt som i förfarandet avseende antagning till utbildning gäller till skydd för exempelvis uppgifter om s.k. skyddade personuppgifter, hälsotillstånd och förekomst i belastningsregistret hos enskilda utbildningsanordnare som har examenstillstånd och som inte anges i bilagan till OSL, och vid behov lämna sådana förslag, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

### **Uppdraget att se över möjligheten att avskilja studenter i högskolan och studerande i yrkeshögskolan**

I högskolelagen finns en upplysning om att regeringen med stöd av sin restkompetens kan meddela föreskrifter om att en student tills vidare ska avskiljas från utbildningen om studenten lider av psykisk störning, missbrukar alkohol eller narkotika, eller har gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet. Som ytterligare förutsättning för ett avskiljande gäller att det, till följd av något sådant förhållande, bedöms föreligga en påtaglig risk att studenten kan komma att skada annan person eller värdefull egendom under utbildningen (4 kap. 6 §). Regeringen har meddelat föreskrifter i förordningen (2007:989) om avskiljande av studenter från högskoleutbildning.

I högskolelagen finns vidare en upplysning om att regeringen får meddela föreskrifter om tillfällig avstängning av studenter (4 kap. 5 §). Med stöd av detta har regeringen meddelat föreskrifter i 10 kap. högskoleförordningen (1993:100). Av bestämmelserna i högskoleförordningen framgår att disciplinära åtgärder i form av varning och avstängning får vidtas mot en student som med otillåtna hjälpmedel eller på annat sätt försöker vilseleda vid prov eller när en studieprestation annars ska bedömas. Disciplinära åtgärder får även vidtas mot en student som stör eller hindrar undervisning, prov eller annan verksamhet inom ramen för utbildningen vid högskolan, stör verksamheten vid högskolans bibliotek eller annan särskild inrättning inom högskolan, eller utsätter en annan student eller en arbetstagare vid högskolan för sådana trakasserier eller sexuella trakasserier som avses i 1 kap. 4 § diskrimineringslagen (2008:567). Ett beslut om avstängning innebär att studenten inte får delta i undervisning, prov eller annan verksamhet inom ramen för utbildningen vid högskolan. Beslutet skall avse en eller flera perioder, dock sammanlagt högst sex månader. Ett beslut om avstängning får också begränsas till att avse tillträde till vissa lokaler inom högskolan.

I betänkandet SOU 2021:83 föreslås att bestämmelserna om disciplinära åtgärder i högskoleförordningen ska ändras så att hänvisningen till 1 kap. 4 § diskrimineringslagen tas bort. Disciplinära åtgärder ska således enligt förslaget kunna vidtas mot en student som utsätter en annan student eller en arbetstagare vid högskolan för trakasserier eller sexuella trakasserier.

När det gäller regleringen om avskiljande gör utredningen bedömningen att det finns ett behov av att, i de allvarigaste fallen, kunna avskilja vissa studenter som uppträder mycket klandervärt. Utredningen föreslår därför att det ska införas en avskiljandegrund som är kopplad till studentens uppträdande och som ska gälla studenter på alla högskoleutbildningar. Motsvarande förslag lämnas även för yrkeshögskolan. Förslaget innebär att en student tills vidare ska kunna avskiljas från utbildningen om studenten genom särskilt klandervärt uppträdande, under eller i anslutning till utbildningen, visat sig uppenbart olämplig att fortsätta sina studier. För avskiljande enligt den nya grunden ska det inte krävas att det föreligger en påtaglig risk för att studenten kan komma att skada annan person eller egendom under utbildningen. Enligt utredningen syftar avskiljandegrunden till att möjliggöra avskiljande om studentens fortsatta deltagande i utbildningen annars skulle riskera att gå ut över andra personer, och då särskilt över andra studenter och deras rätt till en utbildning av hög kvalitet. Prövningen enligt den föreslagna avskiljandegrunden innefattar därmed en viss framtidsytande bedömning.

Flera lärosäten framför i sina remissvar att de är positiva till och instämmer i utredningens förslag. Ett antal remissinstanser lyfter dock att det finns behov av att ytterligare förtydliga och definiera vad som avses med den nya avskiljanderunden. Det framförs även att det finns behov av att ytterligare analysera hur den nya avskiljandegrunden förhåller sig till befintliga avskiljandegrunder, t.ex. vad gäller skillnader i de krav som ställs för att en student ska kunna avskiljas.

Det kan konstateras att såväl den nya avskiljandegrund som föreslås av utredningen som befintliga avskiljandegrunder innehåller framtidsytande bedömningar. Det finns en risk att det kan uppstå tillämpningssvårigheter om framtidsytande bedömningar görs utifrån olika kriterier. Det finns därför skäl att överväga om det i vissa fall bör vara möjligt att fatta beslut om avskiljande av en student i fall där det bedöms finnas en påtaglig risk att studenten kan komma att skada annan person eller värdefull egendom under utbildningen, även i fall där studenten inte lider av psykisk störning, missbrukar alkohol eller narkotika eller har gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet. Det kan t.ex. handla om studenter som uppträtt särskilt klandervärt genom att utsätta studenter och personal vid högskolan för oacceptabla beteenden i form av våld, hot eller trakasserier eller som på annat vis allvarligt stör eller förhindrar verksamheten vid lärosätet. Det kan även övervägas om det i vissa fall ska vara möjligt att avskilja studenter som betett sig särskilt klandervärt utan att det görs en framtidsytande bedömning. I ett sådant fall skulle bedömningen av huruvida studenten ska avskiljas utgå från att studenten betett sig så pass klandervärt att den har förverkat rätten till sin studieplats, t.ex. om högskolan beslutat om disciplinära åtgärder mot en student vid flera tillfällen utan att studenten har korrigerat sitt beteende.

Vid utförande av uppdraget ska beaktas att yttrandefriheten är ett fundament för vårt samhälle som bör värnas. Det är genom det fria meningsutbytet som ett kritiskt tänkande främjas och ett demokratiskt samhälle byggs. I Sverige råder grundlagsskyddad åsikts- och

yttrandefrihet. Var och en är gentemot det allmänna tillförsäkrad en frihet att meddela upplysningar och uttrycka tankar, åsikter och känslor. Yttrandefriheten innebär en mycket långtgående rätt för enskilda att uttrycka tankar och idéer i vilket ämne som helst. Den innebär dock inte en frihet att alltid säga precis vad som helst. Det är till exempel inte tillåtet att förtala någon eller att begå en gärning som innefattar hot mot någon eller hets mot folkgrupp.

Utredaren ska därför

- lämna förslag som innebär ökade möjligheter att avskilja studerande i högskolan respektive yrkeshögskolan från studier, samt
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Om utredaren bedömer att det även bör lämnas förslag som omfattar disciplinära åtgärder i högskolan är utredaren oförhindrad att göra det.

## Konsekvensbeskrivning

Utredaren ska redogöra för ekonomiska och praktiska konsekvenser av sina förslag inklusive vilka anpassningar av polisens IT-system som följer av förslagen samt beskriva konsekvenserna av dessa för övrig IT-utveckling på myndigheten. Bland annat ska förslagens offentlig-finansiella och samhällsekonomiska konsekvenser på kort och lång sikt analyseras och redovisas. Om förslagen innebär kostnadsökningar för staten, kommuner eller regioner ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Utredaren ska också redogöra för konsekvenserna för enskilda och bedöma integritetsriskerna med förslagen.

## Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inhämta synpunkter och upplysningar från Integritetsskyddsmyndigheten, Högskolans avskiljandenämnd, Polismyndigheten, Statens skolinspektion och Universitets- och högskolerådet. Utredaren ska vidare inhämta synpunkter och upplysningar från Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Friskolornas riksförbund, arbetsmarknadens parter, statliga universitet och högskolor samt enskilda utbildningsanordnare med tillstånd att utfärda relevanta examina. Utredaren ska också inhämta upplysningar från andra aktörer som utredaren anser vara av betydelse för arbetet. Utredaren ska vidare hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och kommittéväsendet, särskilt den utredning som har i uppdrag att förbättra bakgrundskontroller i kommunerna.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 januari 2025.

## Ändring av uppdraget att utreda vissa möjligheter till kontroll av uppgifter i belastningsregistret och misstankeregistret

Regeringskansliet beslutade den 2 april 2024 att en utredare skulle ges i uppdrag att biträda Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) med att bland annat lämna förslag om dels ökade möjligheter till kontroll av uppgifter i belastningsregistret vid nyanställning inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet enligt 25 kap. skollagen (2010:800), dels om införande av belastningsregisterkontroll beträffande redan anställda inom samma områden.

Regeringskansliet ändrar uppdragsbeskrivningen på så sätt att utredaren även

- ska lämna förslag som innebär att arbetsgivare inom skolväsendet eller annan pedagogisk verksamhet enligt 25 kap. skollagen ska få tillgång till vissa uppgifter i misstankeregistret inför att en person ska anställas, anlitas eller tas emot på annat sätt och föreslå vilka uppgifter som arbetsgivare på sådant sätt ska få tillgång till, och
- ska föreslå vilka ytterligare brott som ska omfattas av förordningen (2011:278) om underrättelse till Statens skolinspektion om domar i vissa brottmål.

Dessutom förlängs uppdraget. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 1 april 2025.

Skälet för uppdraget under den andra strecksatsen är att samhällsutvecklingen och omvärldsläget har medfört att nya brott har införts i brottsbalken och i specialstraffrätten sedan förordningen (2011:278) om underrättelse till Statens skolinspektion om domar i vissa brottmål beslutades. Det finns därför anledning att se över vilka brottstyper som ska omfattas av domstolarnas underrättelseskyldighet.



I denna bilaga finns ett utkast till en alternativ författningsändring i fråga om 2 kap. 33 § skollagen (2010:800) (se avsnitt 8.9).

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

**2 kap.**  
33 §<sup>15</sup>

Den som inom *ett* år erbjuds en förnyad anställning hos samma arbetsgivare eller en förnyad möjlighet att på ett sådant sätt som avses i 31 § andra stycket delta i verksamheten får anställas, anlitas eller tas emot utan att han eller hon har visat upp ett registerutdrag.

Den som inom *sex månader* erbjuds en förnyad anställning hos samma arbetsgivare eller en förnyad möjlighet att på ett sådant sätt som avses i 31 § andra stycket delta i verksamheten får anställas, anlitas eller tas emot utan att han eller hon har visat upp ett registerutdrag.

<sup>15</sup> Senaste lydelse 2021:452