

GD-BESLUT

Diarienummer
1.2.3-01286-2019

Datum
2019-10-21

Postadress
Box 45093
104 30 Stockholm

Besöksadress
Wallingatan 2
111 60 Stockholm

Telefon
010-470 03 00

Org nr
202100-6487

www.uhr.se

UHR:s Remissvar Kontroller vid högskoleprovet (SOU 2019:37)

U2019/02411/UH

Sammanfattning

Universitets- och högskolerådet (UHR) ställer sig i huvudsak positiv till de förslag som lämnas i betänkandet men anser att den tidsram som anges för införandet av de kontroller som föreslås i betänkandet är alltför snäv. UHR anser att ett införande av dessa kontroller kan realiseras tidigast till högskoleprovet hösten 2021.

UHR anser att kontroller med radiovågsdetektor är en bra åtgärd som sannolikt kommer att ha en avskräckande effekt mot fusk på högskoleprovet. UHR gör bedömningen att det går att ta fram lämpliga föreskrifter och utbildningsmaterial men att det krävs expertis inom området som myndigheten saknar idag. Denna omständighet har betänkandet inte tagit hänsyn till med den föreslagna tidsramen.

UHR ställer sig i ljuset av den föreslagna hanteringen med radiovågsdetektor tveksam till om in- och utpasseringskontroller enligt förslaget kommer att bli en effektiv kontrollmekanism. Skälet till det är att det inte är möjligt att nyttja denna typ av kontroller när det finns anledning att misstänka fusk. Det är osannolikt att dessa kontroller har något värde utöver en avskräckande effekt och det finns tydliga negativa effekter för enskilda provdeltagare som inte bör underskattas. En utveckling av hanteringen med radiovågsdetektion är därför att föredra. UHR anser vidare att den kostnad som utrustning för in- och utpasseringskontroller innebär bättre kan användas till införandet av radiovågsdetektorer.

UHR anser att sekretess ska råda för uppgifter som hänför sig till planering eller andra förberedelser som avser radiovågs- och in/utpasseringskontroller. Sekretess är helt nödvändigt för att kontroller enligt förslaget ska kunna genomföras med önskad effekt. Det stödsystem som idag erbjuds för administration av personal och lokaler, HP-admin, kan i dagsläget inte skydda uppgifter varför detta måste hanteras vid sidan om det befintliga systemet.

Remissvaret nedan följer betänkandets disposition.

Avsnitt 6.3.6 Vilka åtgärder finns det skäl att föreslå?

UHR delar utredningens bedömning att kontroll med radiovågsdetektor är avskräckande och därmed en effektiv åtgärd.

UHR är inte av uppfattningen att kroppsvisitation med det föreslagna regelverket kommer att leda till att provdeltagare kommer att polisanmälans eller stängas av med stöd av 7 kap 21 § högskoleförordningen (1993:100). UHR föreslog kroppsvisitation i skrivelsen till regeringen i april 2016. Därefter har den nu aktuella utredningen utrett och föreslagit i sitt betänkande införande av radiovågsdetektorer. Ett förslag som UHR anser bättre svarar mot fuskbekämpandet än införande av in- och utpasseringskontroller enligt betänkandets förslag.

Det är osannolikt att inpasseringskontroller kommer att leda till att otillåtna elektroniska hjälpmedel avsedda för medvetet fusk kommer att upptäckas och omhändertas. UHR delar uppfattningen i betänkandet att det finns starka skäl att tro att dessa provdeltagare vänder i dörren och därmed, som enda "sanktion", inte får ett resultat på det aktuella provpasset.

UHR gör en liknande bedömning avseende förslaget om utpasseringskontroller. En provdeltagare har möjlighet att vägra genomgå kroppsvisitation och riskerar då, enligt författningsförslaget, att stängas av i två år och att inte få resultat på det aktuella provet. Dessa sanktioner måste ställas mot det för provdeltagaren sämre alternativet att med stöd av befintligt regelverk med betydlig högre grad av säkerhet få en avstängning i två år, inget resultat på det aktuella provet **och** en polisanmälan i de fall elektroniska hjälpmedel upptäcks vid en kroppsvisitering. Det finns därför starka skäl att tro att de provdeltagare som medvetet har fuskat väljer alternativet att vägra kroppsvisitation.

Det kan även finnas legitima skäl till varför provdeltagare inte genomgår en kroppsvisitation. Plötslig sjukdom, akut behov av toalettbesök eller ångestattack är exempel på sådant som kan "tvinga" provdeltagaren att snabbt avvika efter provpasset. I brist på ytterligare inrapporterade försvårande omständigheter kan det i sådana fall bli svårt för UHR att motivera ett beslut om avstängning i två år i de fall provdeltagare väljer att neka kontrollen (oskuldspresumtion).

För att det med tillräcklig säkerhet ska finnas skäl att stänga av en provdeltagare som vägrar utpasseringskontroll, gör UHR bedömningen att det även krävs att en radiovågskontroll har konstaterat radiotrafik i anslutning till sagda provdeltagare. Sannolikheten att dessa händelser ska inträffa samtidigt är, med det rådande förslaget, försvinnande liten. In-och utpasseringskontroll ska enligt betänkandet, initialt endast genomföra på två procent av provdeltagarna för att därefter öka till 10 procent av provdeltagarna. Ett vårprov kan omfatta uppåt 80 000 provdeltagare.

Ställ därtill de provdeltagare som av andra skäl, t.ex. allmän integritet eller religion, väljer att inte låta sig kroppsvisiteras. Samtliga måste utredas av UHR för att kunna säkerställas om två års avstängning och att inte meddela resultat på provet är rimliga sanktioner.

UHR delar den uppfattning som framförs i betänkandets avsnitt 5.4, att det inte är möjligt att förlänga provdagen ytterligare. De raster som finns mellan provpassen är idag 25 minuter och lunchrasten 55 minuter. Enligt betänkandets beräkning (s.186) ska två personer i genomsnitt kontrollera en provdeltagare under en minut. Detta innebär att i en lokal med 30 provdeltagare beräknas själva kontrollen ta 15 minuter varför

rasten för dessa provdeltagare kortas ned till 10 minuter. 10 minuter är en alltför begränsad tid för återhämtning och det kan inte uteslutas att den korta tiden kan komma att påverka just dessa provdeltagares prestation menligt under det kommande provpasset. Det framförs redan idag synpunkter på att möjligheten att gå på toaletten, hämta kaffe etcetera under rasterna i vissa fall är för kort.

Myndigheten är visserligen medveten om att det är möjligt att förkorta tiden för kontrollerna genom att UHR anställer fler kontrollanter för samma antal provdeltagare. En sådan hantering är dock förenat med en avsevärt högre kostnad, och om effekten förväntas utebli kan rimligheten i detta ifrågasättas.

UHR noterar att in- och utpasseringskontroller inte enbart leder till att schemat inte blir lika för alla under provdagen. De deltagare som ska kontrolleras måste vid en kommande inpasseringskontroll också informeras om att schemat inte gäller för dem och att rasten därför förkortats. Att det måste göras känt i förväg att inpasseringskontroller kommer att genomföras motverkar syftet att upptäcka otillåtna elektroniska hjälpmedel. UHR anser inte att det är lämpligt att justera schemat generellt för att kunna rymma den föreslagna hanteringen. En generell schemaändring riskerar att utsätta de provdeltagare som inte ska kontrolleras för en onödig (negativ) stress eftersom det blir onödig väntan.

Då in- och utpasseringskontroller inte förväntas få effekt utöver att vara avskräckande och då det finns tydliga negativa konsekvenser för provdeltagare ställer sig UHR därför tveksam till om det är en åtgärd som kommer att nyttjas i praktiken. De nackdelar denna typ av kontroller medför för provdeltagarna samt administrativa kostnader uppväger inte de fördelar som den avskräckande effekten har mot bakgrund av att det finns ett träffsäkrare alternativ. Kontroller med radiovågsdetektor förväntas vara minst lika avskräckande, täcka långt fler provlokaler och kan kopplas till en befintlig och tydlig sanktion i redan befintliga föreskrifter. Ett fokus på dessa kontroller är därför att föredra.

Avsnitt 7.3.2 Ansvarig myndighet och avsnitt 7.3.5 Behov av närmare föreskrifter

UHR delar utredningens uppfattning att det är universitet och högskolor som ska besluta om och ansvara för genomförandet av kontroller med radiovågsdetektor. UHR delar även utredningens uppfattning att UHR ges vissa samordnande uppgifter i fråga om kontroll med radiovågsdetektor och att det är UHR som ansvarar för föreskrifter om hur kontrollerna ska genomföras.

I det samordnande uppdraget ingår att UHR har att ta ställning till vilken teknisk utrustning som ska användas, att testa den och därefter även samordna upphandlingen av radiovågsdetektorer. UHR vill betona att myndigheten i dagsläget saknar expertis inom det specifika området och att denna kompetens därför måste införskaffas. En upphandling, oavsett form, kan tidigast påbörjas efter att myndigheten, lämpligen i samarbete med berörda universitetet och högskolor, har klarhet i samtliga nödvändiga krav för utrustningen. Arbetet med föreskrifter, utbildningsmaterial och utbildning kan starta tidigast då upphandlingen är avslutad och det kan säkerställas vilken utrustning som är aktuell. UHR gör i nuläget bedömningen att det troligen blir svårt att ta fram föreskrifter som inte till viss del är knutna till ett specifikt val av utrustning.

Dessa omständigheter anser UHR att betänkandet inte har beaktat med den föreslagna tidsramen.

UHR delar uppfattningen att det är av yttersta vikt att provdeltagarnas rättssäkerhet garanteras och att deras integritet så långt det är möjligt värnas, varför detta regelverk inte får tas fram i hast. En realistisk tidpunkt för införandet av kontroller är enligt UHR till högskoleprovet hösten 2021.

Avsnitt 7.5 Överklagande

I de fall in- och utpasseringskontroller enligt betänkandets förslag ändå ska realiseras vill UHR lyfta möjligheten att låta de beslut, som enligt betänkandets förslag i 15 §, lag om kontroll vid högskoleprovet, ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol, istället hanteras av Överklagandenämnden för högskolan. Högskoleprovet är en del av antagningssystemet. Överklagandenämnden för högskolans process är till stora delar anpassad till de tidsramar som gäller för urval och registrering. Ett överklagande till Överklagandenämnden för högskolan grundat på beslut från UHR och som leder till att UHR:s beslut vinner laga kraft innebär därför i regel att den sökande kan strykas som behörig i högskoleprovsgruppen och att hen därmed inte kan antas på basis av sitt provresultat. I de fall den sökande har hunnit antas kan lärosätet återta antagningsbeslutet och utbildningsplatsen kan gå till sökande på reservlistan. Förvaltningsrättens tidsramar kan vara olika långa runtom i landet och kan i vissa fall innebära att det är försent att anta annan sökande och att lärosätet därmed får en ofinansierad utbildningsplats.

Även för beslut som rör återtagna högskoleprovsresultat som enligt förvaltningslagen ska ha överklagandehänvisning till förvaltningsrätten, vill UHR lyfta möjligheten att ha Överklagandenämnden för högskoleprovet som överklagandeinstans. Samma skäl som ovan gäller även här, dvs. förvaltningsrättens tidsramar för beslut med efterföljande överklagandehänvisning till kammarrätten. I dessa fall kan en student vara så långt kommen i sina studier att hen hinner ta examen innan UHR:s beslut om återtagande av högskoleprovsresultat har vunnit laga kraft och den efterföljande hanteringen på aktuellt lärosäte.

Avsnitt 8.2.1 Kostnad för radiovågsdetektion

UHR gör bedömningen att kostnaden sannolikt blir större än vad utredningen kommit fram till. Den skattade kostnaden har t.ex. inte tagit hänsyn till behovet av backuplösningar eller ställtider för kontrollanter och de kostnader detta kan medföra.

I dagsläget har många provanordnare större kostnader för högskoleprovet än vad anmälningsavgiftens andel är. Införandet av de nya kontrollerna innebär rimligen att det införs en ny personalkategori för kontroll med radiovågsdetektor utöver de befintliga provvakterna, provassistenterna och materialsamordnarna (motsvarande). Det kan därför inte uteslutas att provanordnarna, av rent ekonomiska skäl, kommer att vara olika aktiva i genomförandet av kontroller. Det vore olyckligt om redan, i vissa fall kostsamma, åtgärder mot fusk ställs mot genomförandet av kontroller med radiovågsdetektor. Båda åtgärderna behövs. UHR är tveksam till om den föreslagna höjningen av anmälningsavgiften med 50 kr är tillräcklig för att täcka de nya kostnaderna.

Avsnitt 10.3.2 Utformningen av en sekretessbestämmelse

UHR hade gärna sett ett starkt sekretesskydd (omvänt skaderekvisit). UHR:s bedömning är att tipsen i sig inte kan används som underlag för beslut om återkallat

provresultat utan att tipsen snarare förväntas peka i en viss riktning där det kan vara lönt att genomföra ytterligare analyser. Alternativt att tipsen skulle kunna innebära att UHR kan polisanmäla personer som ingick i ligor och att polisen och Ekobrottsmyndigheten därefter kan genomföra de ytterligare utredningar man anser lämpliga. UHR skulle inte hänvisa till ett tips som en del av en utredning i ett beslut om återkallande eller liknande. Besluten måste vara rättssäkra utifrån det underlag de bygger på – dvs. inte tipset. UHR noterar att beslut om återkallat högskoleprovsresultat kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol, vilket framkommer i Förvaltningsrätten i Stockholms beslut i mål nr 4381-19.

Avsnitt 11.1 Ikraftträdande

Med hänvisning till vad som angivits ovan anser UHR att tidsramen är alltför kort för att realisera genomförandet av kontrollerna till den föreslagna tidpunkten. Att regelverket som sådant träder i kraft det föreslagna datumet har UHR inga synpunkter på. Tidpunkten för införandet behöver dock med nödvändighet vara längre fram än höstprovet 2020.

Beslut

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Karin Röding efter föredragning av utredare Mattias Wickberg i närvaro av avdelningschef Tuula Kuosmanen och avdelningschef Ulrica Engström Nilsson.

Karin Röding

Mattias Wickberg, föredragande