




Rapport 2007:58 R

Rättssäkerheten när en
högskola avbryter en
students praktik



Högskoleverket • Luntmakargatan 13 • Box 7851, 103 99 Stockholm
tfn 08-563 085 00 • fax 08-563 085 50 • e-post hsv@hsv.se • www.hsv.se

Rättssäkerheten när en högskola avbryter en students praktik

Utgiven av Högskoleverket 2007

Högskoleverkets rapportserie 2007:58 R

ISSN 1400-948X

Innehåll: Högskoleverket, juridiska avdelningen, **Christian Sjöstrand**

Formgivning: Högskoleverkets informationsavdelning

Tryck: Högskoleverkets kontorsservice, Stockholm, december 2007

Tryckt på miljömärkt papper

Innehåll

Sammanfattning	5
Syftet med rapporten	7
Reglerna	9
Gällande regler	9
Bakgrunden till dagens regler	10
Erfarenheter från Höskoleverkets tillsynsverksamhet	13
En studerande på tandläkarprogrammet vid Karolinska institutet	13
En studerande på psykologprogrammet vid Stockholms universitet	14
Bör reglerna om avskiljande utvidgas?	17
Nordiska regler	17
Olämplighet för yrket	18
Grovt oskickligt beteende	18
Lärosätenas åtgärder	21
Förutsättningarna för högskolan att avbryta praktiken	21
Förutsättningarna för studenten att återuppta praktiken	21
Det fortsatta arbetet	23
Bilaga: Regler i de nordiska grannländerna	24

Sammanfattning

En av de viktigaste rättssäkerhetsfrågorna inom universitets- och högskoleområdet är under vilka förutsättningar en student får hindras från att delta i en utbildning. De möjligheter som finns är avskiljande, avstängning av disciplinära skäl och underkännande vid examination.

Högskoleverket har i sin tillsynsverksamhet uppmärksammat att det finns rättssäkerhetsproblem när ett lärosäte avbryter en students praktik i förtid. Det gäller de fall där studenter har begått allvarliga misstag under praktiken och riskerat att skada andra personer. Denna risk har gjort att de inte heller har fått återuppta praktiken innan de visat att de har de kunskaper och färdigheter som krävs. Högskoleverket anser att det är viktigt för studenternas rättssäkerhet att förutsättningarna för lärosätets och studenternas agerande är tydligt reglerat.

I de fall som avses är förutsättningarna för att avskilja studenterna inte uppfyllda, dvs. studenterna har inte någon psykisk störning, missbrukar inte alkohol eller narkotika och har inte gjort sig skyldiga till allvarlig brottslighet. Högskoleverket har övervägt om reglerna för att avskilja studenter från en högskoleutbildning borde utvidgas med en möjlighet att avskilja studenter som visat grov oskicklighet vid praktik, men verket har avstått från att föreslå sådana regler.

Högskoleverket har i stället understrukt vikten av att lärosätet i kursplanerna beslutar om föreskrifter som tydligt reglerar förutsättningarna för att underkänna studenten i förtid och förutsättningarna för studenten att återuppta praktiken. Verket har redogjort för sin uppfattning om vilka regler som behövs.

Högskoleverket utgår från att lärosätena vidtar de åtgärder som behövs med stöd av verkets uttalanden i denna rapport. Högskoleverket kommer att följa upp vilka åtgärder som lärosätena har vidtagit, och de har då möjlighet att också kommentera verkets bedömning i fråga om behovet av en utvidgning av avskiljandereglerna.

Syftet med rapporten

En av de viktigaste rättssäkerhetsfrågorna inom universitets- och högskoleområdet är under vilka förutsättningar en student får hindras från att delta i en utbildning. Möjligheten att avskilja en student från en högskoleutbildning är noggrant reglerad, och lärosätena måste ansöka om avskiljande hos Högskolans avskiljandenämnd. Det finns dessutom möjlighet att stänga av en student av disciplinära skäl. I övrigt kan en högskola genom att underkänna en student vid examinationer hindra studenten från att fortsätta sina studier.

På vissa utbildningar är deltagandet i praktik eller klinisk verksamhet viktiga moment i utbildningen. Om en student har stora brister i sina kunskaper och färdigheter visar sig dessa brister ofta när studenten deltar i sådana moment. Lärosätena har möjlighet att begränsa det antal tillfällen som studenten får genomgå praktikperioder, och motsvarande utbildningsperioder, till två. Det betyder att en student inte får fortsätta utbildningen efter att han eller hon har underkänts på två praktikperioder, om lärosätet har beslutat om en sådan begränsning.

Dessa frågor berör ett litet antal studenter, men det är viktigt att ärendena hanteras på ett rättssäkert sätt. På förslag av Högskoleverket har vissa regler för att stärka rättssäkerheten för studenterna på detta område införts i högskoleförordningen. Verket har emellertid i sin tillsynsverksamhet handlagt några ärenden som visat att det finns situationer där rättssäkerhetsproblem ändå uppkommer. Det gäller de fall där en student begått allvarliga misstag under praktiken, eller motsvarande utbildning, och där lärosätet bedömt att studenten måste avbryta praktiken i förtid för att andra personer riskerar att skadas av studentens agerande. Det handlar inte om studenter som skulle kunna avskiljas enligt avskiljandereglerna, utan om studenter som av olika skäl betar sig oskickligt när de tillämpar sina kunskaper och färdigheter på människor som de möter under praktiken (patienter, klienter etc.).

För att en ordning ska anses vara rättssäker, är det viktigt att det finns tydliga regler som reglerar förfarandet. Högskoleverket har i dessa ärenden konstaterat att det saknats sådana regler vid lärosätena. Syftet med denna rapport är att lyfta fram rättssäkerhetsproblemen och diskutera vilka åtgärder som kan vidtas. I det följande kommer Högskoleverket därför att

- redogöra för nuvarande regelverk och bakgrunden till det
- redovisa några tillsynsärenden som visar de rättssäkerhetsproblem som kan uppstå
- redogöra för reglerna i de nordiska grannländerna
- diskutera om reglerna om avskiljande av studenter bör utvidgas
- diskutera vilka åtgärder lärosätena bör vidta för att hantera frågorna på ett rättssäkert sätt.

Med högskolor avses i fortsättningen både universitet och högskolor. Med praktik avses praktik, klinisk utbildning, verksamhetsförlagd utbildning och liknande verksamhet.

Reglerna

Denna rapport behandlar dels om förutsättningarna för avskiljande av studenter från högskoleutbildning bör utvidgas, dels hur rättssäkerhetsfrågorna kan hanteras med gällande regler. Det finns ett samband mellan vissa av reglerna, och de redovisas därför i ett sammanhang i detta kapitel.

Gällande regler

Högskolelagen

Enligt 4 kap. 5 § högskolelagen (1992:1434) får regeringen meddela föreskrifter om tillfällig avstängning av studenter. Sådana regler om disciplinära åtgärder finns i 10 kap. högskoleförordningen (1993:100).

Enligt 4 kap. 6 § högskolelagen gäller följande.

Regeringen får meddela föreskrifter om att en student tills vidare skall avskiljas från utbildningen 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 sådant förhållande som avses i första stycket 1–3, bedöms föreligga en påtaglig risk att studenten kan komma att skada annan person eller värdefull egendom under utbildningen.

Frågor om avskiljande prövas enligt 7 § samma kapitel av en för högskolan gemensam nämnd (Högskolans avskiljandenämnd). Nämndens beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol av studenten och högskolan.

Högskoleförordningen

Enligt 6 kap. 14 § högskoleförordningen (1993:100) ska det för en kurs finnas en kursplan. I kursplanen ska enligt 15 § samma kapitel bl.a. anges kursens mål, det huvudsakliga innehållet i kursen, formerna för att bedöma studenternas prestationer samt om antalet tillfällen för prov och praktik eller motsvarande utbildningsperioder för att bli godkänd är begränsad. I kursplanen ska också anges de övriga föreskrifter som behövs.

Enligt 18 § samma kapitel ska betyg sättas på en genomgången kurs, om inte annat är föreskrivet i kursplanen.

Den 1 januari 2005 infördes en ny regel i högskoleförordningen som reglerade hur många prov- och praktiktillfällen ett lärosäte minst måste medge,

om den begränsar antalet sådana tillfällen. Denna bestämmelse finns numera i 6 kap. 21 § och har följande lydelse.

Om en högskola begränsar det antal tillfällen som en student får genomgå prov för att få godkänt resultat på en kurs eller del av en kurs, skall antalet tillfällen bestämmas till minst fem. Om godkänt resultat på en kurs eller del av en kurs förutsätter att studenten genomgått praktik eller motsvarande utbildning med godkänt resultat, skall antalet praktik- eller motsvarande utbildningsperioder bestämmas till minst två.

Regler om disciplinära åtgärder finns i 10 kap. högskoleförordningen. I korthet får sådana åtgärder vidtas mot studenter som gör något av detta:

1. vilseleder vid prov
2. stör eller hindrar undervisning, prov eller annan verksamhet vid högskolan
3. stör verksamheten vid högskolans bibliotek
4. utsätter en annan student för sådana trakasserier som avses i lagen (2001:1286) om likabehandling av studenter i högskolan.

Bakgrunden till dagens regler

Universitets- och högskoleämbetets utredning

År 1981 fick Universitets- och högskoleämbetet (UHÄ) i uppdrag av regeringen att föreslå regler för att skilja studerande från en högskoleutbildning. Myndighetens förslag lämnades 1984: Vissa hinder för fortsatt utbildning inom högskolan (UHÄ-rapport 1984:16).

UHÄ

- ansåg att det skulle vara möjligt att begränsa det antal prov som en student får genomgå på en kurs
- föreslog att studieuppehåll på grund av psykisk ohälsa eller missbruk skulle kunna prövas av en fristående nämnd
- avvisade tanken på prövning av en studerandes olämplighet för ett visst yrke.

1987 års regler om avskiljande från högskoleutbildning

Regeringen lämnade förslag till riksdagen utifrån UHÄ:s rapport i budgetpropositionen 1986 (prop. 1986/87:100, bilaga 10, s. 198 ff).

Departementschefen delade UHÄ:s uppfattning om avskiljande av studenter, men lade till att även allvarlig brottslighet borde kunna föranleda avskiljande. Departementschefen ansåg inte att det skulle vara möjligt att begränsa det antal prov som en student får genomgå på en kurs. Skälet till det var att han ansåg att de nackdelar, såväl administrativa för högskolan som psykologiska för den enskilde, som en begränsning skulle innebära, var så stora att förslaget inte borde genomföras.

Förslaget bifölls av riksdagen (bet. UbU 1986/87:15, rskr 1986/87:155) och reglerna om avskiljande trädde i kraft den 1 juli 1987.

1993 års universitets- och högskolereform

Den 1 juli 1993 reformerades universitet och högskolor och en ny högskolelag (1992:1434) antogs av riksdagen. Reglerna om avskiljande av studerande från högskoleutbildning överfördes till den nya lagen med endast redaktionella ändringar.

I propositionen uttalade departementschefen (prop. 1992/93:1, s. 44) att det bör vara möjligt för varje universitet och högskola att själva fatta beslut om eventuella begränsningar i rätten att genomgå tentamina och genomföra praktikperioder. Grunden för sådana beslut fanns enligt departementschefen i högskolelagens krav på effektivt resursutnyttjande (1 kap. 4 § 2 st. högskolelagen). Det var därför inte nödvändigt att införa någon bestämmelse i högskoleförordningen för att lärosätena skulle ha den rätten.

Senare uttalanden

I april 1994 ställde sig utbildningsutskottet bakom två motioner med yrkande om en översyn av avskiljanderegler (bet. 1993/94:UbU16). Motionärerna (1993/94:Ub693 och 1993/94:Ub604) ansåg att företeelser som i och för sig inte är tillräckligt grava för att avskilja en studerande ändå kan vara diskvalificerande för yrkeslegitimation eller behörighet. Det gällde, enligt motionärerna, framför allt undervisningsyrken och vårdyrken, där personer med uppenbart bristande lämplighet kan komma att skada en annan person. Utskottet anförde följande.

Utskottet förenar sig med motionärerna i syftet med motionerna, nämligen att i första hand värna om patienten eller annan person. Det gäller också att kunna ge tydliga signaler till studenten om lämplighet för framtida yrkesutövning. Därför är frågan angelägen om hur man bör förfara när en student av lärare och högskolans ledning bedöms såsom olämplig för sitt kommande yrke. Regeringen bör därför även överväga möjligheten att vidga de nuvarande förutsättningarna för avskiljande och därvid beakta syftet med de förevarande motionerna. Utskottet vill i sammanhanget peka på – vilket också motionärerna gör – att de utbildningar som främst berörs av de problem som nu är i fråga avser undervisnings- och vårdyrkena. I dessa utbildningar förekommer praktisk-pedagogiska resp. kliniska moment. Utskottet vill erinra om högskolans ansvar när det gäller godkännande av studenter efter genomgångna sådana moment. Enligt utskottets mening är det rimligt att förutsätta att godkända prov också visar att den studerande bedöms lämplig för den kommande yrkesverksamheten. Utskottet anser att regeringen jämte den i det föregående föreslagna utvärderingen av erfarenheterna från Avskiljandenämnden bör söka kartlägga i vilken utsträckning högskolorna genom att underkänna avlagda prov över kliniska moment eller motsvarande förmår sådana studenter att avbryta utbildningen som bedömts olämpliga för den avsedda yrkesverksamheten.

Regeringen tog upp frågan i propositionen Tillträde till högre utbildning m.m. (prop. 1995/96:184, s. 42–43). Regeringen hänvisade till uttalanden av Högskolans avskiljandenämnd och yttranden från bl.a. universitet och högskolor. Regeringen anförde följande.

Utbildningsutskottet ansåg i det tidigare nämnda betänkandet att regeringen bör söka klarlägga i vilken utsträckning högskolorna genom att underkänna prov förmår studenter, som bedöms olämpliga för den avsedda yrkesverksamheten, att avbryta utbildningen. Regeringen har därför i samband med den remissbehandling som nämndes i föregående avsnitt ställt motsvarande fråga till högskolorna.

Av svaren framgår att högskolorna saknar statistik på området. En del högskolor redovisar att ett fåtal studerande, som bedömts olämpliga för den avsedda yrkesverksamheten, har förmåtts avbryta utbildningen. Många redovisar högskolans agerande vid underkännande eller avrådan. Flera högskolor framför synpunkter och förslag på hur högskolorna bör agera.

Flera högskolor anger att underkännande av prov och av moment som avser yrkespraktik kan fylla en bättre funktion än vad som hittills varit fallet. Flera högskolor har infört begränsningar i antalet provtillfällen och praktikmoment. Några högskolor har aviserat en översyn av dessa frågor. Enligt regeringens mening är det främst i utbildningar som leder till vård- eller undervisningsyrken som det kan vara aktuellt att avskilja studenter som är olämpliga för det yrke studierna syftar till. Regeringen instämmer i Högskolans avskiljandenämnds uppfattning att sådant avskiljande bör kunna göras genom att den studerande inte godkänns vid prövning och bedömning av olika prov och av praktikmoment. Underkännande av prov, och särskilt av moment som avser yrkespraktik, synes inte alltid ha använts i den utsträckning som kunde ha varit möjlig.

Regeringen anser att det är viktigt att högskolorna har förmåga att hantera dessa svåra ärenden. Frågorna bör lyftas upp och diskuteras inom högskolorna för att underlätta framtida beslut. En diskussion mellan högskolorna är nödvändig för att få fram tydliga principer för i vilka fall underkännande eller avrådan bör tillgripas. Det bör också finnas rutiner, som är kända för både lärare och studenter, för hur dessa frågor skall hanteras.

Erfarenheter från Höskoleverkets tillsynsverksamhet

Höskoleverket har handlagt två tillsynsärenden där studenter agerat på sådant sätt att lärosätena funnit anledning att avbryta studenternas praktik i förtid. I båda fallen har lärosätena ansett att studenterna gjort allvarliga misstag i samband med att de praktiserat sina kunskaper och färdigheter på en patient respektive en klient. Höskoleverket har i sina tillsynsbeslut konstaterat att lärosätenas åtgärder inneburit problem av rättssäkerhetskaraktär.

En studerande på tandläkarprogrammet vid Karolinska institutet

I detta ärende (reg.nr 3I-233I-03, 2004-09-22) hade en student vid Karolinska institutet (KI) bedömts vara behörig att påbörja studier på tandläkarprogrammets termin 7. Hela terminen var en kurs bestående av flera olika ”moment”, varav ett var eget patientarbete under handledning. Studenten gjorde allvarliga misstag vid patientbehandlingar och KI beslutade att studenten skulle ha ett ”kliniskt uppehåll”. Studenten fick möjlighet att genomföra ett prekliniskt träningsprogram och att repetera nödvändiga kunskaper inom materialhantering och diagnostik. Efter bedömning av detta skulle patientbehandlingen kunna återupptas.

Höskoleverket konstaterade att en student som har antagits till grundläggande höskoleutbildning i princip har rätt att delta i utbildningen utan tidsbegränsning och därmed rätt att delta i examinationer utan begränsning. Undantagen är att en student kan stängas av för viss tid av disciplinära skäl eller avskiljas från utbildningen. Den återstående möjligheten att hindra en student från att delta i utbildningen är att underkänna studenten vid examination. KI hade dock inte velat underkänna studenten med motiveringen att han då inte skulle kunna medges fler examinationstillfällen, eftersom antalet tillåtna tillfällen var begränsat.

Höskoleverket påpekade att det uppehåll som studenten tvingats till därmed inte hade sin grund i regler om avskiljande, avstängning eller examination. Verket anförde att det dock är uppenbart att KI måste kunna hindra en student som begått misstag vid patientbehandling från att göra ytterligare misstag som kan leda till bestående skador på patienten. Höskoleverket framhöll att KI måste utreda och ta ställning till vilket rättsligt stöd lärosätet kan åberopa för sitt agerande och ta ställning till vilka särskilda regler som kan behövas i kursplanen. Verket anförde vidare följande.

Med tanke på de konsekvenser ett ”kliniskt uppehåll” kan få för den enskilde studenten är det från rättssäkerhetssynpunkt viktigt att KI formulerar tydliga regler som också kommer att utgöra information till studenterna om vilka följderna kan bli vid misstag som riskerar patienternas hälsa.

I reglerna bör anges de åtgärder (inklusive prov och/eller andra kontrollåtgärder) som kan bli aktuella för studenten att genomgå för att på nytt kunna medges att delta i den ordinarie undervisningen. Eftersom åtgärderna kan bli olika beroende på vilka brister studenten har, kan en lämplig lösning vara att föreskriva att det för varje student skall utarbetas en individuell plan utifrån kursplanens regler.

Förfarandet kommer att likna de åtgärder KI vidtagit beträffande N.N. Den viktiga skillnaden är dels att KI skulle ha stöd för sina åtgärder i generella föreskrifter i kursplanen, dels att studenternas rättssäkerhet skulle stärkas genom att tydliga regler anger hur KI får agera när bristerna i studenternas kunskaper är sådana att examinationsreglerna inte är tillräckliga.

KI har tillsatt utredningar för att lösa de frågor Högskoleverket pekat på och har bl.a. tagit fram nya bedömningsmallar för klinisk utbildning. Enligt Högskoleverkets mening löser dock dessa åtgärder inte problemen.

En studerande på psykologprogrammet vid Stockholms universitet

Det andra tillsynsärendet (reg.nr 31-2772-05, 2006-11-22) gällde en student på psykologprogrammet vid Stockholms universitet. Han läste kursen psykoterapi – psykologisk behandling, 25 poäng, som bl.a. bestod av delkursen handledd psykoterapi, 6 poäng. Delkursen löpte under tre terminer. Under pågående delkurs beslutade examinatorn att studenten skulle underkännas, och anförde att studenten visat allvarligt oskickligt beteende i kontakten med en klient. Examinatorn beslutade att studenten skulle utföra ett antal prestationer för att få göra om delkursen. Detta skulle dokumenteras genom muntlig redovisning, när det är lämpligt, och i praktisk handling i en situation som liknar den kliniska. Utförandet av dessa uppgifter kunde ske högst en gång per termin.

I kursplanen för kursen angavs att delkursen inte ”rapporteras förrän allt är klart”. I kursbeskrivningen klargjordes att examinationen gjordes preliminärt i slutet av termin 8 respektive 9, och definitivt i slutet av termin 10. Högskoleverket uttalade följande.

Enligt 6 kap. 10 § högskoleförordningen (1993:100) ska betyg sättas på en genomgången kurs, om inte annat är föreskrivet i kursplanen. Det finns alltså utrymme för att i kursplanen bestämma en annan ordning för hur betyg ska sättas.

Att sätta betyg innebär att examinatorn fattar ett förvaltningsbeslut som avslutar ett ärende. Under handläggningen kan s.k. beredande beslut fattas. När man i kursbeskrivningen anger att ”examinationen görs ... preliminärt vid slutet av T8 respek-

tive Ty” innebär det att examinatorn bör meddela beredande beslut som syftar till att meddela studenten ställningstaganden som inte är slutliga. Ett preliminärt besked om att studenten är underkänd innebär alltså inte att examinationsärendet är avslutat med påföljden att studenten inte kan fortsätta delkursen. I stället innebär det att studenten får ett besked om att hans eller hennes prestationer för närvarande inte når upp till de krav som gäller för godkännande. Ett sådant preliminärt beslut innebär dock inte något hinder mot fortsatt deltagande i den pågående delkursen.

N.N. har emellertid fått ett slutligt beslut, betyget underkänd, vilket innebär att han inte fick fortsätta på delkursen vårterminen 2005. Något stöd för att meddela ett sådant beslut redan efter första terminen, av de totalt tre terminer som delkursen löper över, finns inte i kursplanen.

Studentens uppgift på denna delkurs är att behandla klienter med olika typer av problem. Som detta ärende visar kan situationer uppkomma där klienten riskerar att ta skada av studentens agerande. Universitetet måste då ha möjlighet att avbryta studentens kontakter med klienten, även om detta inte framgår av regler i kursplanen. Formellt stöd för en sådan åtgärd finns enligt Högskoleverkets mening i den förvaltningsrättsliga praxis som innebär att gynnande förvaltningsbeslut kan återkallas av säkerhetsskäl.

Det enda förvaltningsbeslut som skulle kunna återkallas i ett fall som detta är emellertid beslutet om att studenten är antagen till eller registrerad på kursen. Ett sådant återkallande fyller dock inte det syfte som finns, nämligen att tillfälligt hindra studenten från att delta i utbildningen. Avsikten är ju inte att upphäva grunden för studentens rätt att delta i utbildningen, utan att hindra studenten från att delta i utbildningen till dess att studenten visat att han eller hon har de kunskaper och färdigheter som behövs.

I den situation som uppkom fanns inget stöd i kursplanen för examinatorn att hindra N.N. från att fortsätta kontakterna med klienten. Mot bakgrund av den bedömning som gjordes om riskerna för att patienten skulle kunna ta skada om kontakten hade fortsatt, finner Högskoleverket inte skäl att kritisera examinatorns agerande.

För att studenterna på delkursen handledd psykoterapi i fortsättningen ska behandlas på ett rättssäkert sätt, är det dock nödvändigt att institutionen tydligt reglerar i kursplanen hur denna och liknande situationer ska hanteras. Kursplanen är det dokument som innehåller de regler (föreskrifter) för utbildningen som är bindande såväl för lärosätet och dess personal som för studenterna. För studenternas rättssäkerhet är det viktigt att de bindande reglerna för en kurs verkligen beslutas i form av föreskrifter i kursplanen och inte i andra dokument.

Den aktuella studenten fick inte gå om kursen utan att först ha visat att han hade de kunskaper och färdigheter som behövdes. Högskoleverket anförde följande.

N.N. har ålagts att visa att han har vissa kunskaper och färdigheter innan han på nytt får delta i delkursen handledd psykoterapi. Kursplanen innehåller dock inte några regler om hur studenter som har bristande kunskaper och färdigheter i sådant

som har ingått tidigare i utbildningen skall hanteras. I dokumentet Sammanfattande kursbeskrivning för psykologlinjen anges emellertid, under rubriken Examination på handledd psykoterapi, att om handledaren och den momentansvarige bedömer att den studerande har stora brister i sådant som har ingått tidigare i utbildningen, eller i interpersonellt fungerande, kan det bli aktuellt att utföra vissa kompletteringsuppgifter innan man får börja med en ny klient. Psykologiska institutionen har alltså tagit ställning till frågan. Regleringen borde dock ha gjorts i form av en föreskrift i kursplanen.

I de krav som ställts upp för N.N. anges att ”Utförandet av dessa uppgifter kan ske maximalt en gång/termin och bedöms på basis av den samlade dokumentationen av kursansvarig och examinator var för sig”. Det är nödvändigt för institutionen att klargöra hur många tillfällen som ges för studenten. Detta är dock en reglering som bör finnas i kursplanen. Med tanke på att det inte enbart är examinatorn som skall bedöma studentens kunskaper och färdigheter, borde även frågan om vilka befattningshavare som skall göra bedömningen klargöras genom regler i kursplanen.

Som avslutande synpunkter i ärendet framhöll Högskoleverket följande.

Att bedöma studenternas kunskaper och färdigheter är en uppgift för lärarna på utbildningen. Någon möjlighet för en student att få en sådan bedömning överprövad finns inte. Om en students prestationer inte är tillräckliga meddelas lärosätets ställningstagande genom att en examinator beslutar om att studenten ges betyget underkänd på kursen. Detta sker normalt efter att studenten har avslutat kursen. På utbildningar där studenterna har kontakt med människor är det viktigt att lärosätet har möjlighet att hindra en student från fortsatta kontakter om det visar sig att studentens prestationer är sådana att någon människa riskerar att ta skada av studentens agerande.

Det är dock nödvändigt att studenten behandlas rättssäkert. Det innebär bl.a. att det måste finnas bindande regler som klargör hur lärosätet får agera i sådana fall. Dessa regler skall finnas i kursplanen för kursen. I detta fall är kursplanens regler inte tillräckliga, vilket Stockholms universitet inte kan undgå kritik för.

Beträffande den aktuella studenten underströk Högskoleverket att det är viktigt att institutionen ger honom det stöd som han kan behöva för att tillägna sig de kunskaper och färdigheter som krävs.

Bör reglerna om avskiljande utvidgas?

De studenter denna rapport handlar om är sådana som begått allvarliga misstag vid praktik, eller motsvarande utbildning, när de har tillämpat sina kunskaper och färdigheter på andra personer. Lärosätena har därför tvingats avbryta studenternas praktik i förtid. Bland dessa studenter finns sådana vars brister kan avhjälpas genom repetition och övning. För dessa studenter bör rättssäkerheten kunna tillgodoses genom de åtgärder av lärosätena som ska diskuteras i nästa kapitel.

Andra studenter som begår sådana allvarliga misstag kan dock ha sådana brister i sina förutsättningar att det är mycket osannolikt att de efter repetition och övning kan återuppta och godkännas på praktiken. Många gånger kan dessa studenter förmås att sluta på utbildningen genom att lärosätet avråder honom eller henne från att fortsätta. I andra fall vill studenten inte inse sina brister. I likhet med vad som krävs enligt avskiljandereglererna kan det i dessa fall finnas en påtaglig risk för att studenten kan komma att skada en annan person om han eller hon deltar i utbildningen. Övriga förutsättningar enligt avskiljandereglererna (psykisk störning, missbruk eller allvarlig brottslighet) är däremot inte uppfyllda. Det innebär att dessa studenter inte kan komma ifråga för avskiljande enligt det gällande regelverket. Det finns enligt Högskoleverkets mening anledning att överväga om högskolelagens regler om avskiljande av studenter från utbildningen bör utvidgas till att omfatta dessa fall. Om sådana regler skulle införas, skulle studenten kunna få ett relativt snabbt besked om att han eller hon måste avbryta utbildningen. Samtidigt tillförsäkrar reglerna studenten rättssäkerhet genom möjligheten att överklaga ett beslut om avskiljande till domstol.

Som ett led i utredningen har Högskoleverket undersökt vilka regler som gäller i de nordiska grannländerna Danmark, Finland och Norge.

Nordiska regler

Högskoleverkets undersökning av reglerna i de nordiska grannländerna (se bilagan till denna rapport) visar att det endast är Norge som har nationella regler om avskiljande eller avstängning av studenter som agerar på ett sätt som kan innebära skada för utomstående personer. Det finns en möjlighet för högskolan att i upp till tre år stänga av en student som ”grovt klanderverdig har opptrådt på en slik måte at det er skapt fare for liv eller helse for pasienter, klienter, barnehagebarn, elever eller andre som studenten har å gjøre med som del i klinisk undervisning eller praksisopplæring”. Åtgärden är en skyddsåtgärd, men innebär också ett straff för studenten.

Norge har även infört en lämplighetsprövning av studenter på vissa utbildningar, bland annat utbildningar som leder till tandläkarexamen respektive

psykologexamen. En student som inte anses lämplig för det yrke som utbildningen leder till kan stängas av från utbildningen utan tidsbegränsning.

Olämplighet för yrket

De tidigare diskussionerna om utvidgning av reglerna om avskiljande har gällt studenter som är olämpliga för det yrke som utbildningen förbereder för. I motsats till Norge har dock dessa diskussioner inte lett till ändrad lagstiftning i Sverige.

Bland de studenter som begår allvarliga misstag vid praktik torde finnas sådana som är att betrakta som olämpliga för yrket. Att diskutera avskiljande på grund av olämplighet för yrket rymmer emellertid fler omständigheter att ta hänsyn till. En student kan t.ex. ha godkänts på praktik, men ändå visat sig ha sådana egenskaper att han eller hon inte kan anses vara lämplig för det framtida yrket. Utredningen skulle också behöva inbegripa överväganden om i vilka utbildningar lämplighetsprövningar bör göras. I Norge har övervägandena lett till att sådana prövningar ska göras inom 24 utbildningar. Högskoleverket finner mot denna bakgrund inte anledning att i denna rapport vidare utreda om en regel om olämplighet för yrket bör läggas till i avskiljanderegler. I stället finns det skäl att överväga om det behövs en särskild regel om avskiljande av de studenter som har visat grovt oskickligt beteende vid praktik.

Grovt oskickligt beteende

När det gäller en student som begått allvarliga misstag i kontakt med människor vid praktik, måste lärosätet noga överväga om situationen är sådan att det finns en risk för att studenten kan skada en annan person om han eller hon tillåts gå om praktiken. Om avskiljanderegler skulle utvidgas till att gälla denna situation, skulle en sådan grund för avskiljande kunna vara att studenten ”visat grov oskicklighet vid praktik eller motsvarande utbildning”. Förutom detta krav skulle det också krävas att det finns en påtaglig risk att studenten kan komma att skada någon annan person under utbildningen, dvs. den ytterligare förutsättning som gäller utöver de tre avskiljandegrunder som anges i de gällande avskiljanderegler.

Ansökningar om avskiljande av studenter från högskoleutbildning prövas av en särskild nämnd, Högskolans avskiljandenämnd, som enligt förordningen (1987:915) om avskiljande av studenter från högskoleutbildning består av en ordförande och fyra ledamöter. Ordföranden ska vara jurist och ha erfarenhet som domare och av de övriga ledamöterna ska en vara psykiatrisk sakkunnig, två ha särskild insikt i förhållanden inom universitet och högskolor och en företräda allmänna intressen.

För att kunna bedöma om t.ex. en tandläkarstudent varit grovt oskicklig vid klinisk verksamhet, krävs kunskaper som avskiljandenämndens ledamöter

inte har. Vid denna typ av ärenden skulle alltså sakkunskap behöva tillföras nämnden. Det skulle kunna ske genom att nämnden ges möjlighet att adjungera experter på området.

De nuvarande reglerna ger en student som har skilts från utbildningen rätt att begära att beslutet om avskiljande omprövas av avskiljandenämnden sedan två år förflutit från det beslutet meddelades. Högskoleverket anser att denna rätt bör gälla även om en ny avskiljandeförutsättning införs. Studenterna ges alltså möjlighet att efter två år visa att de omständigheter som lett till avskiljandet inte längre föreligger. Beträffande avskiljanden på grund av grov oskicklighet vid praktik, skulle de omständigheter som föranlett det oskickliga beteendet kunna bero på fysiska förutsättningar som kan förändras, t.ex. en tandläkarstudent som lider av darrningar i händerna. I sådana fall skulle ett läkarintyg om att darrningarna upphört kunna medföra att beslutet om avskiljande upphävs. I andra fall är bristerna sådana att det inte är möjligt för studenten att visa att bristerna övervunnits utan att han eller hon prövas i en utbildningsmiljö. Behovet av sakkunnig bedömning av studentens kunskaper och färdigheter, såväl vid beslut om avskiljande som vid omprövning av ett sådant beslut, är enligt Högskoleverkets mening en omständighet som talar för att prövningen av de aktuella studenterna bör göras av den ansvariga institutionen, och inte av Högskolans avskiljandenämnd.

Vid en samlad bedömning avstår Högskoleverket från att föreslå en utvidgning av avskiljandereglererna till att gälla grovt oskickligt beteende. Detta ställningstagande påverkas också av att det inte från universitetens och högskolornas sida har uttalats något behov av en sådan utvidgning. Såsom kommer att framhållas i det avslutande kapitlet, avser Högskoleverket att kontakta lärosätena för att undersöka vilka åtgärder som har vidtagits med anledning av denna rapport. Lärosätena har möjlighet att i samband med detta ta upp frågan om avskiljande.

En utvidgning av avskiljandereglererna skulle dock endast avse en del av de studenter som denna rapport gäller. Det finns därför ett behov av att lärosätena beslutar om regler som tillförsäkrar studenterna rättssäkerhet. Vilka regler som behövs ska diskuteras i nästa kapitel.

Lärosätenas åtgärder

Rättssäker handläggning förutsätter att tydliga regler finns. Högskoleverket har i de två tillsynsärenden som redovisats understrukit vikten av att lärosätet i kursplanen beslutar om föreskrifter som tydligt reglerar förutsättningarna för de krav som ställs.

Utifrån de två tillsynsärendena kan konstateras att det finns två huvudfrågor som bör regleras i kursplanen:

1. förutsättningarna för högskolan att avbryta praktiken
2. förutsättningarna för studenten att återuppta praktiken.

Förutsättningarna för högskolan att avbryta praktiken

I det tillsynsärende som gällde tandläkarstudenten vid KI hade lärosätet beslutat om ett ”kliniskt uppehåll” för studenten. Studenten hindrades därmed från att delta i en utbildning som han var antagen till. De möjligheter som finns att hindra en student från att delta i en utbildning är avskiljande från utbildningen enligt högskolelagens regler, avstängning av disciplinära skäl enligt 10 kap. högskoleförordningen och underkännande vid examination. Något utrymme för att tvinga en student att på andra grunder göra ett uppehåll från en utbildning finns enligt Högskoleverkets mening inte.

Enligt 6 kap. 18 § högskoleförordningen ska betyg sättas på en genomgången kurs, om inte annat är föreskrivet i kursplanen. För att en examinator ska kunna underkänna en student i förtid, dvs. innan han eller hon har gått igenom hela kursen, måste en regel om detta finnas i kursplanen. Med tanke på att det endast är i undantagsfall som examination ska kunna ske i förtid, bör regeln formuleras så att det framgår att det krävs speciella omständigheter för att examination ska kunna ske innan studenten har genomgått hela kursen.

Förutsättningarna för studenten att återuppta praktiken

Det ligger i sakens natur att en student som underkänts under pågående kurs på grund av allvarliga misstag under praktik eller klinisk verksamhet, där han eller hon har tillämpat sina kunskaper och färdigheter på människor, inte får delta i kursen på nytt förrän studenten har visat att han eller hon har de kunskaper och färdigheter som krävs för att delta i kursen.

Några regler i högskoleförordningen som uttryckligen stödjer att en högskola ställer krav av detta slag finns inte. Enligt Högskoleverkets mening måste det dock finnas utrymme för en högskola att i kursplanen bestämma att en student som underkänts i förtid inte får delta i kursen på nytt, innan lärosätet

har kontrollerat och godkänt att studenten har de kunskaper och färdigheter som behövs. Om högskolan ställer sådana krav, är det av rättssäkerhetsskäl mycket viktigt att lärosätet anger i kursplanen hur denna kontroll ska gå till. Det finns annars en risk för att studenten inte får klara besked om vilka förutsättningar som gäller för att återuppta studierna.

Av stor betydelse för studenten är också att få besked om vilka brister som finns. Det kan vara lämpligt att föreskriva att en individuell plan ska bestämmas för studenten. I denna plan kan anges vilka kunskaps- och färdighetsbrister som finns, vilket stöd studenten kan räkna med från institutionen och hur kontrollen ska gå till.

Det är även viktigt att studenten får veta när kontrollen ska äga rum och när en ny kontroll kan äga rum om han eller hon inte blir godkänd vid den första kontrollen. Det bör därför skrivas in i den individuella planen när den första kontrollen ska äga rum och när eventuella nya kontroller kan äga rum. I kursplanen bör klargöras hur många kontrolltillfällen en student har rätt till under ett år. Eventuella begränsningar av det totala antalet tillfällen som en student får genomgå kontroller måste också framgå av kursplanen.

Det fortsatta arbetet

De två tillsynsärenden som har redovisats i denna rapport, visar att åtgärder måste vidtas för att garantera rättssäkerheten för studenter som betar sig på ett sådant sätt vid praktik eller motsvarande utbildning att praktiken måste avbrytas i förtid.

Högskoleverket har övervägt om det finns anledning att föreslå en utvidgning av reglerna om avskiljande från högskoleutbildning, men har avstått från att föreslå sådana regler. I stället är det nödvändigt att lärosätena reglerar frågorna i de kursplaner som kan vara aktuella.

Genom att uppmärksamma problemen i denna rapport, utgår Högskoleverket från att lärosätena – med stöd av verkets uttalanden – vidtar de åtgärder som behövs. Verket kommer att följa upp vilka åtgärder som har vidtagits. Lärosätena har då möjlighet att kommentera Högskoleverkets bedömning i fråga om behovet av en utvidgning av reglerna om avskiljande av studenter från högskoleutbildning.

Bilaga: Regler i de nordiska grannländerna

Danmark

Enligt 14 § 6 st. universitetsloven (lov nr. 403 af 28 maj 2003) fastställer rektor regler om ”disciplinære foranstaltninger”. Med stöd av denna bestämmelse har exempelvis rektorn för Köpenhamns universitet beslutat om *Disciplinære foranstaltninger over for studerende ved Københavns Universitet* (nr 15.01, beslutad den 20 oktober 2004). I dessa regler 1 § första stycke anges att ”Den studerende skal under sit ophold på Universitetets område optræde hensynsfuldt og ordentligt, således at der ikke skabes gener for andre, voldes skade på andre eller på andres eller Universitetets ting.” Om en studerande bryter mot denna regel ”på grov måde eller gentagne gange” kan rektorn, enligt 6 § första och andra styckena, besluta om ”bortvisning” från universitetet för en bestämd period eller utan tidsbegränsning. ”Bortvisning” innebär, enligt tredje stycket samma paragraf, att studenten blir ”udelukket fra al undervisning og alle aktiviteter” på universitetet.

Av 34 § första stycket universitetsloven framgår att rektorns beslut om bortvisning kan överklagas till ministern (videnskabsministeren).

Finland

I den finska universitetslagen (27.6.1997/645) finns regler om studierätt. I lagens 18 d § anges ”målsatta tider” för olika examina och enligt 18 e § har en student rätt att avlägga examen inom en tid som överskrider denna tid med högst ett till två år (beroende på examen). Den som inte har slutfört sina studier inom den tid som anges i 18 e §, kan enligt 18 f § ansöka om extra tid för slutförandet av studierna. Den som inte har slutfört studierna inom den tid som medgivits, förlorar sin studierätt. Av 34 § universitetslagen framgår att ett beslut om förlust av studierätt får överklagas till förvaltningsdomstol.

En studerande som gjort sig skyldig till ”en förseelse som riktar sig mot undervisning eller forskning” kan enligt 19 § universitetslagen bestraffas med varning eller avstängning för viss tid, högst ett år. Paragrafens rubrik är ”Disciplinära åtgärder”.

Norge

I Norge är det möjligt att ”utestenges fra studiet i inntil tre år” om studenten ”grovt klanderverdig har opptrådt på en slik måte at det er skapt fare for liv eller helse for pasienter, klienter, barnehagebarn, elever eller andre som studenten har å gjøre med som del i klinisk undervisning eller praksisopplæring” (4 kap. 8 § (2) lov om universiteter og høyskoler, LOV 2005-04-01 nr 15). Beslut om ”utestenging” fattas av högskolan.

Det krävs alltså inte att studenten har en psykisk störning, missbrukar alkohol eller narkotika eller har gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet. I stället ska studenten ha uppfört sig grovt klandervärt på ett sådant sätt att fara upp-

stått för personer som studenten haft att göra med vid klinisk undervisning eller vid praktik.

I Universitets- og høyskoleloven av 2005 – med kommentar (Bergen, 2006), kommenterar professorn i offentlig rett Jan Fridthjof Bernt lagen. Han anför följande (s. 91) beträffande regeln: ”Her er det tale om så grove overtredelser at det skal kunne reageres med en fullstendig utestenging fra studiet for et tidsrom som er tilpasset forgåelsens grovhet, med andre ord ikke bare som et rent beskyttelsetiltak, men også med et visst element av straffeformål. Det er heller ikke oppstilt noe krav om gjentatt forhold eller skriftlig advarsel.”

En annan regel i den norska lagen som är av intresse i sammanhanget är 4 kap. 10 §. 1–3 st:

- (1) Kongen kan fastsette at i enkelte utdanninger skal institusjonen vurdere om den enkelte student er skikket for yrket. Skikkethetsvurdering skal foregå gjennom hele studiet.
- (2) Vitnemål for fullført utdanning forutsetter at studenten er vurdert som skikket for yrket.
- (3) Styret selv eller institusjonens klagenemnd, jf. § 5-1, kan etter innstilling fra en egen skikkethetsnemnd vedta at en student ikke er skikket for yrket. En student som ikke er skikket for yrket, kan utestenges fra studiet.

Av forskrift om hvilke utdanninger som skal omfattes av skikkethetsvurdering etter lov om universiteter og høyskoler § 4-10 (FOR 2005-10-07 nr 1109) framgår att ”skikkethetsvurdering” ska göras inom 24 utbildningar, bl.a. inom utbildningar till lärare, psykolog, läkare och tandläkare.

I den ovannämnda kommentaren påpekas följande (s.101): ”I utgangspunktet vurderer institusjonen studentenes ferdigheter gjennom eksamener og prøver som må bestås, eller praksis som må godkjennes. I de aller fleste tilfeller vil det forhold at en student ikke er skikket til vedkommende yrke, kommet til uttrykk ved at vedkommende ikke får godkjent praksisperioden. Det er også lagt till grunn at det kan fastsettes, slik det er gjort for lærerutdanningen, at en student som har strøket i praksis, som hovedregel bare gis mulighet til å gjennomføre kun en ny praksisperiode. Skikkethetsvurderingen kommer imidlertid i tillegg till disse formene for prøving av studentens kvalifikasjoner og kan slå inn også for studenter som har gjennomført praksis på en uklanderlig måte.”

Utöver dessa regler finns även regler i lagen om ”utestenging” från praktik eller klinisk verksamhet på grund av att en student gjort sig skyldig till viss angiven allvarlig brottslighet (4 kap. 9 §)

Samtliga beslut om ”utestenging” kan överklagas.

Sammanfattningsvis kan en student i Norge ”utestenges” i högst tre år från utbildningen om han eller hon upprätt grovt klandervärdigt på ett sådant sätt att det inneburit fara för liv eller hälsa för patienter, elever, klienter etc. som studenten har att göra med under praktik eller klinisk undervisning.

För vissa utbildningar ska en lämplighetsbedömning ("skikkethetsvurdering") göras. En student som inte bedöms vara lämplig "for yrket", kan "utestenges" från utbildningen. Ett sådant beslut tidsbegränsas inte. Samtliga beslut kan överklagas.