

Datum
2021-06-22Reg.nr
33-00237-21Avdelning
Juridiska avdelningen
Handläggare
Anna Verené
08-563 085 34
anna.verene@uka.seUppsala universitet
Rektor

Uppsala universitets begäran om förhandsbesked om tolkningen av förordningen (2007:223) om uppdragsutbildning för fortbildning av lärare och förskollärare

Beslutet i korthet: Uppsala universitet har begärt förhandsbesked av Universitetskanslersämbetet gällande frågan om det i den s.k. lärarlyftsförordningen, särskilt 4 § andra stycket samma förordning, finns stöd för att, inom ramen för uppdragsutbildningen, validera och tillgodoräkna en deltagare som genomgår sådan uppdragsutbildning tidigare utbildning och motsvarande kunskaper som har förvärvats i yrkesverksamhet. Universitetskanslersämbetet bedömer att det inte finns stöd i förordningen för detta. Hänvisningen i 4 § andra stycket andra meningen till bestämmelserna om tillgodoräknande i högskoleförordningen utgör endast en upplysningsbestämmelse. Det saknas i lärarlyftsförordningen uttryckliga bestämmelser som ger deltagare som genomgår sådan utbildning möjlighet att, inom ramen för uppdragsutbildningen, tillgodoräkna sig kurser i uppdragsutbildningen genom tidigare utbildning eller yrkesverksamhet. Det är därmed inte heller möjligt för universitetet att ingå en överenskommelse med Skolverket med ett sådant innehåll.

Uppsala universitets begäran

Uppsala universitet begär i en skrivelse till Universitetskanslersämbetet (UKÄ) förhandsbesked gällande frågan om det i förordningen (2007:223) om uppdragsutbildning för fortbildning av lärare och förskollärare (nedan "lärarlyftsförordningen") finns stöd för att, inom ramen för uppdragsutbildningen, validera och tillgodoräkna en deltagare som genomgår sådan uppdragsutbildning tidigare utbildning och motsvarande kunskaper och färdigheter som har förvärvats i yrkesverksamhet.

Uppsala universitet skriver bland annat följande i sin begäran.

Uppsala universitet har i hanteringen av avtal om uppdragsutbildning för fortbildning av lärare och förskollärare stött på problem med tolkningen av den s.k. lärarlyftsförordningen. Frågeställningen gäller möjligheten till validering och tillgodoräknande inom uppdragsutbildningen. Problematiken är aktuell även för andra lärosäten och Linköpings universitets rektor har låtit meddela att även Linköpings universitet har ett intresse av att få svar på den aktuella frågeställningen.

Av Statens skolverks (Skolverket) regleringsbrev för 2020 (som det hänvisas till i Skolverkets regleringsbrev för 2021) framgår bl.a. följande: "För att fler lärare ska bli behöriga att undervisa i fler skolformer, ämnen, årskurser och i särskilt stöd ska Statens skolverk fortsatt erbjuda utbildning för lärare, det s.k. Lärarlyftet (jfr U2018/00504/S)." Vidare anges att, "utöver vad som anges i bland annat lärarlyftsförordningen, ska Skolverket möjliggöra validering för tillgodoräknande av tidigare kunskaper och färdigheter inom ramen för Lärarlyftet" (punkt 3.6 i Skolverkets regleringsbrev för 2020). Skolverket gör detta genom överenskommelser med lärosäten, däribland Uppsala universitet. Skolverket vill då att lärosätena ska åta sig att "validera för tillgodoräknande" deltagarnas tidigare utbildning samt motsvarande kunskaper och färdigheter som har förvärvats i yrkesverksamhet, inom Lärarlyftet.

Skolverket ska på uppdrag av regeringen göra det möjligt för lärare att kunna utöka sin behörighet genom att delta i fortbildningssatsningen Lärarlyftet. Sådan utbildning ges med grund i lärarlyftsförordningen. I Skolverkets uppdrag ingår vidare att möjliggöra "validering för tillgodoräknande" av tidigare kunskaper och färdigheter inom ramen för Lärarlyftet. Skolverket tolkar detta, som Uppsala universitet förstår det efter kontakter med Skolverket, som att validering och tillgodoräknande ska kunna göras för deltagare i den aktuella uppdragsutbildningen med hänvisning till bl.a. bestämmelsen i 4 § andra stycket i lärarlyftsförordningen och det uppdrag Skolverket fått från regeringen.

Bestämmelsen i 6 kap. 8 § högskoleförordningen, HF, ger konkret förutsättningarna för när det är möjligt för ett lärosäte att tillgodoräkna utbildning. Det gäller endast för studenter, alltså den som är antagen till och bedriver högskoleutbildning, om det inte är så att annat anges i lag eller förordning. Personer som går uppdragsutbildningar är inte studenter, de har inte antagits till en utbildning i enlighet med bestämmelserna i 7 kap. HF, utan benämns deltagare (i uppdragsutbildning).

Bestämmelserna i lärarlyftsförordningen och i den generella uppdragsutbildningsförordningen (2002:760) är snarlika och frågan om tillgodoräknande och uppdragsutbildning har prövats av Överklagandenämnden för högskolan (ÖNH). I beslut den 13 juni 2008 (reg.nr 41-398-08) konstaterar ÖNH bl.a. följande. En högskola kan "inte med stöd av bestämmelser i högskoleförordningen eller i förordningen om uppdragsutbildning [...] tillgodoräkna en deltagare i en uppdragsutbildning tidigare studier." ÖNH anger vidare bl.a. att: "Det torde dock inte finnas något hinder för en högskola att planera en uppdragsutbildning efter den enskilde deltagarens tidigare utbildning." Uppsala universitet uppfattar detta som en möjlighet för högskolan att anpassa upplägget av en viss utbildning och inte en möjlighet till tillgodoräknande.

Den skillnad som finns mellan de båda här nämnda förordningarna om uppdragsutbildning är att det i lärarlyftsförordningen finns bl.a. följande skrivning i 4 § andra stycket: "I 6 kap. 6-8 §§ högskoleförordningen (1993:100) finns det bestämmelser om att en student har rätt att tillgodoräkna sig tidigare utbildning samt motsvarande kunskaper och färdigheter som har förvärvats i yrkesverksamhet." Motsvarande skrivning

finns inte i uppdragsutbildningsförordningen. I båda förordningarna finns förvisso regleringar som medger tillgodoräknanden, 5 § i läraryftsförordningen och 7 § i uppdragsutbildningsförordningen, men dessa tar sikte på tillgodoräknande av genomgången uppdragsutbildning och inte validering och tillgodoräknande inom ramen för uppdragsutbildningen av tidigare kunskaper och färdigheter.

Vidare finns bl.a. följande skrivning i SOU 2018:29 s. 227: "Validering och tillgodoräknande av tidigare utbildning eller kunskaper och färdigheter som förvärvats i yrkesverksamhet har gjorts möjligt genom att det i den särskilda förordningen för Läraryftet hänvisas till högskoleförordningens bestämmelser om tillgodoräknande." Det redogörs dock inte vidare för varför denna hänvisning till HF skulle innebära att tillgodoräknande är möjligt. Av läraryftsförordningstexten framgår inte att en deltagare i utbildningen ska likställas med en student och därigenom kunna bli aktuell för tillgodoräknande i enlighet med bestämmelserna i HF. Det står heller inte uttryckligen att deltagare i uppdragsutbildningen ska kunna tillgodoräkna sig tidigare utbildning eller annan erfarenhet och det framgår inte att bestämmelserna i HF om tillgodoräknande ska gälla för de som deltar i uppdragsutbildningen. Det bör noteras att ovan nämnda SOU inte avsåg den aktuella regeln i sig utan fokuserade på validering för tillgodoräknanden inom utbildning vid lärosäten i stort.

Ordalydelsen i bestämmelsen i läraryftsförordningen framstår endast som en informativ text om vilka bestämmelser som finns i HF kring tillgodoräknande, däribland 6 kap. 8 § som ju anger att endast den som är student kan komma i fråga för tillgodoräknande, om inte annat framgår av lag eller förordning. Det framgår även tydligt av bestämmelsen att den angivna paragrafen i HF gäller för studenter.

Bestämmelserna i förordningen anger alltså inte att deltagarna ska likställas med studenter och det uttrycks inte heller att deltagarna ska kunna tillgodoräknas trots att de inte är studenter. Hänvisningen från läraryftsförordningen implicerar möjligen att bestämmelserna skulle kunna tillämpas på deltagarna men HF kan som sagt inte tillämpas på andra än studenter, såsom dessa definieras i HF, utan vidare stöd i lag eller förordning. Läraryftsförordningen öppnar inte för undantag för detta utan hänvisar bara till att det finns bestämmelser i HF om tillgodoräknande för studenter. Det hela resulterar således, enligt Uppsala universitets uppfattning, i ett cirkelresonemang. Vad tolkningen i nämnda SOU, att bestämmelsen innebär att tillgodoräknande går att göra, baseras på är oklart.

Frågan är således om det finns stöd för att tillgodoräkna en deltagare i uppdragsutbildning för fortbildning av lärare och förskollärare enligt läraryftsförordningen, tidigare utbildning samt motsvarande kunskaper och färdigheter som har förvärvats i yrkesverksamhet, inom uppdragsutbildningen? Om sådant stöd saknas i lag eller förordning, finns ändå stöd för lärosäten att ingå överenskommelser med Skolverket med detta innehåll som medger sådan validering och tillgodoräknande?

Universitetskanslersämbetets bedömning

Bestämmelser

Av 4 § förordningen (2007:223) om uppdragsutbildning för fortbildning av lärare och förskollärare ("lärarlyftsförordningen") framgår följande. Samma kvalitetskrav ska ställas på uppdragsutbildning som på högskoleutbildning på grundnivå eller avancerad nivå. De som deltar i uppdragsutbildning för fortbildning av lärare får ges betyg och examensbevis eller kursbevis enligt bestämmelserna för högskoleutbildning på grundnivå eller avancerad nivå. I 6 kap. 6–8 §§ högskoleförordningen (1993:100) finns det bestämmelser om att en student har rätt att tillgodoräkna sig tidigare utbildning samt motsvarande kunskaper och färdigheter som har förvärvats i yrkesverksamhet.

I 5 § lärarlyftsförordningen anges att den som har gått igenom sådan uppdragsutbildning som avses i 4 § har rätt att tillgodoräkna sig utbildningen som högskoleutbildning på grundnivå eller avancerad nivå.

Av 6 kap. 6 § första stycket *högskoleförordningen (1993:100)* framgår att om en student vid en högskola i Sverige har gått igenom viss högskoleutbildning med godkänt resultat, har studenten rätt att tillgodoräkna sig detta för högskoleutbildning vid en annan högskola. Detta gäller dock inte, om det finns en väsentlig skillnad mellan utbildningarna. Med student avses enligt 1 kap. 4 § samma förordning den som är antagen till och bedriver högskoleutbildning i den utsträckning inte annat anges särskilt.

Enligt 6 kap. 7 § högskoleförordningen har en student rätt att tillgodoräkna sig annan utbildning än den som avses i 6 §, om de kunskaper och färdigheter som studenten åberopar är av en sådan beskaffenhet och har en sådan omfattning att de i huvudsak svarar mot den utbildning för vilken de är avsedda att tillgodoräknas. En student får även tillgodoräknas motsvarande kunskaper och färdigheter som har förvärvats i yrkesverksamhet.

Av 6 kap. 8 § samma förordning framgår att högskolan ska pröva om tidigare utbildning eller verksamhet kan godtas för tillgodoräknande samt att endast den som är student kan komma i fråga för tillgodoräknande, om inte annat framgår av lag eller förordning.

Av 6 § förordningen (2002:760) om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor framgår att de som deltar i uppdragsutbildning får ges betyg och examensbevis eller kursbevis enligt bestämmelserna för högskoleutbildning på grundnivå och avancerad nivå, om samma kvalitetskrav ställs på uppdragsutbildningen som på motsvarande högskoleutbildning. Detta gäller även om deltagarna saknar behörighet för tillträde till högskoleutbildning.

Enligt 7 § samma förordning har den som har gått igenom en sådan uppdragsutbildning som avses i 6 § rätt att tillgodoräkna sig utbildningen som högskoleutbildning på grundnivå eller avancerad nivå.

Överväganden

I 6 kap. 6–8 §§ högskoleförordningen finns bestämmelser som rör tillgodoräknande av utbildning för högskoleutbildning. I 6 kap. 8 § högskoleförordningen anges att högskolan ska pröva om tidigare utbildning eller verksamhet kan godtas för tillgodoräknande och att endast den som är student kan komma i fråga för tillgodoräknande, om inte annat framgår av lag eller förordning. Deltagare i uppdragsutbildning utgör inte studenter i högskoleförordningens mening (jfr ÖNH:s beslut, reg. nr 41-398-08). Det framgår dock av 5 § lärarlyftsförordningen att den som har gått igenom sådan uppdragsutbildning som avses med förordningen har rätt att tillgodoräkna sig utbildningen som högskoleutbildning på grundnivå eller avancerad nivå.

Begäran om förhandsbesked rör frågan om det i lärarlyftsförordningen, särskilt 4 § andra stycket i samma förordning, finns stöd för att, inom ramen för uppdragsutbildningen, validera och tillgodoräkna en deltagare som genomgår sådan uppdragsutbildning tidigare utbildning och motsvarande kunskaper och färdigheter som har förvärvats i yrkesverksamhet.

I 4 § andra stycket, som är placerad under rubriken ”Kursbevis”, anges i andra meningen att det i 6 kap. 6–8 §§ högskoleförordningen finns bestämmelser om att en student har rätt att tillgodoräkna sig tidigare utbildning samt motsvarande kunskaper och färdigheter som har förvärvats i yrkesverksamhet. Bestämmelsen är utformad som en upplysningsbestämmelse (jfr *Myndigheternas föreskrifter – Handbok i författningsskrivning*, Ds 1998:43, s. 92) och innefattar därmed endast information om redan existerande regler i högskoleförordningen, däremot inte någon utvidgning av tillämpningen av bestämmelserna om tillgodoräknande i högskoleförordningen utöver vad som framgår av 5 § lärarlyftsförordningen.

Inte heller finns några andra särskilda bestämmelser om tillgodoräknande inom ramen för uppdragsutbildningen i lärarlyftsförordningen.

Behovet av uttryckligt författningsstöd för att en deltagare som genomgår uppdragsutbildning ska kunna tillgodoräkna sig tidigare utbildning eller yrkesverksamhet framgår även av praxis från ÖNH. I det tidigare angivna ärendet (reg. nr. 41-398-08) konstaterade ÖNH att en högskola inte med stöd av bestämmelser i högskoleförordningen eller den i det ärendet aktuella förordningen om uppdragsutbildning kan tillgodoräkna en deltagare i en uppdragsutbildning tidigare studier. Överklagandet i det aktuella ärendet, som rörde ett beslut om avslag av ansökan om tillgodoräknande av tidigare studier från deltagare i uppdragsutbildning enligt förordningen (2002:760) om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor, kunde därför enligt ÖNH inte prövas med stöd av 12 kap.

2 § högskoleförordningen. ÖNH har vidhållit detta ställningstagande även gällande lärarlyftsförordningen (jfr ÖNH:s beslut den 18 januari 2019, reg. nr 241-00105-19).

UKÄ konstaterar mot denna bakgrund att för att komma i fråga för tillgodoräknande som högskoleutbildning enligt 6 kap. 6–8 §§ högskoleförordningen krävs, i fråga om uppdragsutbildning kopplad till det s.k. Lärarlyftet, att den sökande har genomgått en sådan uppdragsutbildning som avses i 5 § lärarlyftsförordningen. Ämbetet konstaterar vidare att hänvisningen i 4 § andra stycket andra meningen till bestämmelserna om tillgodoräknande i högskoleförordningen endast utgör en upplysningsbestämmelse samt att det i lärarlyftsförordningen saknas uttryckliga bestämmelser som ger deltagare som genomgår uppdragsutbildning enligt samma förordning möjlighet att, inom ramen för uppdragsutbildningen, tillgodoräkna sig kurser i uppdragsutbildningen genom tidigare utbildning eller yrkesverksamhet.

UKÄ noterar att universitetet även lyft frågan om det finns stöd för lärosäten att ingå överenskommelser med Skolverket som medger validering och tillgodoräknande även i det fall stöd i lag och förordning saknas. Eftersom det inte finns något författningsstöd som möjliggör för deltagare som genomgår uppdragsutbildning enligt lärarlyftsförordningen att, inom ramen för uppdragsutbildningen, tillgodoräkna sig kurser i uppdragsutbildningen genom tidigare utbildning eller yrkesverksamhet är det inte möjligt för universitetet att ingå en överenskommelse med Skolverket med ett sådant innehåll.

Sammanfattningsvis bedömer UKÄ att det i lärarlyftsförordningen inte finns stöd för att, inom ramen för uppdragsutbildningen, validera och tillgodoräkna en deltagare som genomgår uppdragsutbildning enligt lärarlyftsförordningen tidigare utbildning och motsvarande kunskaper och färdigheter som har förvärvats i yrkesverksamhet. Det är därmed inte heller möjligt för universitetet att ingå en överenskommelse med Skolverket med ett sådant innehåll.

Beslut i ärendet har tagits av generaldirektören Anders Söderholm efter föredragning av verksjuristen Anna Verené i närvaro av chefsjuristen Christian Sjöstrand, verksamhetsstrategen Per Westman och kommunikationsspecialisten Maria Svensk.



Anders Söderholm

Kopia:
Statens skolverk