



Utbildningsdepartementet

Konsekvensutredning av förordning om nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare

Bakgrund

Den 31 maj 2023 beslutade riksdagen om ändringar i skollagen (2010:800) efter förslag i propositionen Nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare (prop. 2022/23:54, bet. 2022/23:UbU13, rskr 2022/23:206). Ändringarna innebär att det införs ett nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare inom skolväsendet. Det nationella professionsprogrammet ska bestå av två delar. Den ena utgörs av det nationella meriteringssystemet för legitimerade lärare och legitimerade förskollärare. Den andra delen är den nationella strukturen för kompetensutveckling för rektorer, lärare och förskollärare. Det är upp till enskilda lärare och förskollärare om de vill ansöka om meriteringsnivå. Statens skolverk kommer att ha till uppgift att bedöma och fatta beslut om de ansökningar som inkommer. Efter ett nytt beslut av riksdagen i fråga om datum för ikraftträdande, träder skollagens bestämmelser om det nationella professionsprogrammet i kraft den 1 september 2025 (prop. 2023/24:166, bet. 2024/25:UbU4, rskr 2024/25:40).

De nya bestämmelserna i skollagen består bland annat av en så kallad upplysningsparagraf (2 kap. 34 d §), där det upplyses om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan, med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen, meddela föreskrifter dels om antal meriteringsnivåer, benämning på dessa och om villkoren för de olika meriteringsnivåerna, dels om avgifter i samband med en ansökan om meriteringsnivå. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan också meddela ytterligare föreskrifter dels om den nationella strukturen för kompetensutveckling för rektorer, lärare och förskollärare, dels om meriteringsförfarandet.

I juni 2022 fick Skolverket ett uppdrag av regeringen att vidta vissa förberedande åtgärder inför reformen. Åtgärderna skulle vidtas utifrån departementspromemorian Professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare (U2021/03373), som låg till grund för propositionen Nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare (prop. 2022/23:54). I juni 2023 tillkom uppdraget att genomföra insatser för fortsatta förberedelser av professionsprogrammet. Insatserna ska bland annat innefatta en mentorsutbildning för en kvalitativ introduktionsperiod, en rekryteringsutbildning för blivande rektorer och kompetensutveckling för rektorer i praktisk organisation och arbetsmiljö (U2023/01870). Den 14 maj 2024 redovisade Skolverket sina uppdrag (U2022/02319, U2023/01870). Skolverkets redovisning innehåller förslag till en *förordning om nationellt meriteringsystem för legitimerade lärare och förskollärare inom skolväsendet* samt förslag till ändringar i

- förordningen (2011:183) om befattningsutbildning och fortbildning för rektorer och annan personal med motsvarande ledningsfunktion i skola, förskola och fritidshem,
- förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk, och
- förordningen (2011:268) om lärar- och förskolläraryrket.

Skolverkets redovisning (U2024/01380) remitterades den 27 juni till och med den 25 oktober 2024. Utifrån de remissvar som inkommit lämnar Utbildningsdepartementet ett förslag på en ny förordning om nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare. Det nu aktuella förslaget till förordning skiljer sig åt från det förslag till förordning om nationellt meriteringsystem för legitimerade lärare och förskollärare inom skolväsendet som Skolverket har redovisat, bland annat i fråga om antalet meriteringsnivåer. Vidare innehåller Utbildningsdepartementets förslag till förordning även bestämmelser om den nationella strukturen för kompetensutveckling, vilket inte omfattas av Skolverkets förordningsförslag. Mot denna bakgrund föreslås nu att förordningen i stället ska benämnas *förordningen om nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare*.

Till följd av ändringarna har en konsekvensutredning upprättats, som utgör ett komplement till såväl konsekvensutredningen i regeringens proposition Nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare (prop.

2022/23:54) som Skolverkets konsekvensutredning i redovisningen av uppdrag om ett nationellt professionsprogram.

Förslaget om förordning om nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare

Utbildningsdepartementets förslag till förordning innehåller bestämmelser om det nationella professionsprogrammets båda delar, vilka är dels den nationella strukturen för kompetensutveckling för rektorer, lärare och förskollärare, dels det nationella meriteringssystemet för legitimerade lärare och legitimerade förskollärare.

Nedan anges inledningsvis vilka frågor som *inte* hanteras i förordningen

Det är flera remissinstanser, exempelvis *Sveriges Lärare*, *Idéburna skolors riksförbund*, *Göteborgs kommun* och *Kristianstads kommun* som lämnat synpunkter rörande hur karriärstegssystemet och meriteringssystemet ska kopplas samman. I propositionen Nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare anges att förordningen om statsbidrag till huvudmän som inrättar karriärsteg för lärare bör kopplas till det nationella meriteringssystemet. Det anges vidare att kopplingen bör innebära att ett krav för att få statsbidrag enligt förordningen är att de lärare som huvudmannen utser till förstelärare är lärare som har fått ett beslut om meriteringsnivå, och att de lärare som huvudmannen utser till lektorer är lärare som fått ett beslut om en meriteringsnivå som förutsätter en examen på forskarnivå (prop. 2022/23:54 s. 43). När karriärstegssystemet ska kopplas till det nationella meriteringssystemet och hur det ska kopplas till systemet när det gäller förstelärare är inget som hanteras i Utbildningsdepartementets föreslagna förordning, utan något som kommer att beredas i ett senare skede efter att det nationella professionsprogrammet har trätt i kraft. För att det ska kunna införas krav på meritering för att kunna utses till förstelärare, behöver det finnas lärare som är meriterade.

Andra synpunkter i remissvaren från bland annat *Sveriges Lärare* och *Sveriges Kommuner och Regioner* handlar om kollegialt lärande, innehållet i den nationella strukturen för kompetensutveckling och om hur den obligatoriska uppdragsutbildningen som utgör ett krav för meriteringsnivå 2 i Skolverkets förslag ska tas fram. Det har även lämnats synpunkter angående implementeringen av det nationella professionsprogrammet. Dessa frågor regleras inte i Utbildningsdepartementets förslag till förordning om nationellt

professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare utan förordningen innehåller ett bemyndigande för Skolverket att meddela verkställighetsföreskrifter. Nu nämnda synpunkter behandlas därför inte heller i konsekvensanalysen. Detsamma gäller de synpunkter och förslag som lämnats kring statsbidrag inom det nationella professionsprogrammet.

Den nationella strukturen för kompetensutveckling

Det saknas förslag på reglering av den nationella strukturen för kompetensutveckling i Skolverkets föreslagna förordning om nationellt meriteringsystem för legitimerade lärare och förskollärare inom skolväsendet. Skolverket har dock i redovisningen anfört att endast rektorer, lärare och förskollärare som är yrkesverksamma bör omfattas av professionsprogrammet och att det för lärare och förskollärare ska vara möjligt att ta del av kompetensutveckling inom ramen för den nationella strukturen för kompetensutveckling efter behörighetsgivande examen. Utbildningsinsatser för lärare och förskollärare som saknar en behörighetsgivande examen bör enligt Skolverket inte ingå i ett professionsprogram (U2024/01380, s. 41–42). Utbildningsdepartementet konstaterar dock att det framgår av såväl den beslutade lagtexten i 2 kap. 34 § skollagen som av avsnitt 6.3.1 och 7.2 i propositionen Nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare att även lärare och förskollärare som inte har legitimation ska kunna erbjudas att ta del av viss kompetensutveckling inom det nationella professionsprogrammet, inom ramen för huvudmannens allmänna skyldighet att se till att personalen vid förskole- och skolenheterna ges möjligheter till kompetensutveckling (prop. 2022/23:54 s. 60 och 77). Mot bakgrund av detta bör det framgå av förordningen att även lärare och förskollärare som saknar behörighetsgivande examen ska kunna få del av viss kompetensutveckling inom professionsprogrammet. Däremot omfattar meriteringssystemet bara legitimerade lärare och legitimerade förskollärare.

Enligt den lydelse av skollagen som träder i kraft den 1 september 2025 ska huvudmannen, förutom att se till att all personal i den verksamhet som huvudmannen har ansvar för enligt skollagen har nödvändiga insikter i de föreskrifter som gäller för skolväsendet, också se till att den personal som har hand om utbildningen i den verksamhet som huvudmannen har ansvar för enligt skollagen ges möjligheter till kompetensutveckling. Som en del av denna kompetensutveckling ska legitimerade lärare och legitimerade förskollärare ges möjlighet att delta i sådan kompetensutveckling inom det nationella professionsprogrammet som bidrar till att öka yrkesskickligheten

och som kan ligga till grund för ett beslut om sådan meriteringsnivå som inte förutsätter en examen på forskarnivå (2 kap. 34 a §). När det gäller huvudmannens skyldighet att ge möjligheter till kompetensutveckling anges det i de ursprungliga förarbetena att detta innebär att huvudmannen ska ge förutsättningar, bland annat ekonomiskt och tidsmässigt, för kompetensutveckling (prop. 2009/10:165 s. 282 och 661). När det gäller det närmare innehållet i kompetensutvecklingen anges i förarbetena att kompetensutvecklingen ska bygga på en kontinuerlig analys av behoven i förskolan och skolan och hos den enskilde förskolläraren eller läraren (prop. 2009/10:165 s. 282 och 661). Detta gäller även fortsättningsvis och det föreslås ingen ändring avseende detta i proposition Nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare (prop. 2022/23:54).

När det gäller formen för kompetensutvecklingen anges i 2 § Utbildningsdepartementets förslag till förordning – efter en inledande paragraf om förordningens innehåll (1 §) – att kompetensutveckling inom den nationella strukturen för kompetensutveckling i huvudsak ska vara individuell och utveckla sådan yrkeskompetens som kännetecknar särskilt skickliga rektorer, lärare och förskollärare och stärker professionernas vetenskapliga grund. Kompetensutveckling inom den nationella strukturen föreslås, såväl i Skolverkets förslag som i Utbildningsdepartementets förslag, bestå av poänggivande kurser som ges av universitet och högskolor och har på det viset ett individuellt fokus.

Vidare anges i 3 § första stycket att den nationella strukturen för kompetensutveckling ska innehålla erbjudande om relevant kompetensutveckling för dels lärare och förskollärare som har behörighetsgivande examen och som är yrkesverksamma på minst halvtid som lärare eller förskollärare, dels rektorer, ställföreträdande rektorer och anställda eller uppdragstagare som med stöd av 2 kap. 10 § andra stycket skollagen har fått i uppdrag att fullgöra enskilda ledningsuppgifter eller besluta i vissa frågor som rektorn annars beslutar om.

Även lärare och förskollärare som saknar behörighetsgivande examen får enligt 3 § andra stycket – inom ramen för huvudmannens ansvar enligt 2 kap. 34 a § första stycket 2 skollagen att ge personal som har hand om utbildningen i den verksamhet som huvudmannen ansvarar för enligt skollagen möjlighet till kompetensutveckling – erbjudas viss kompetensutveckling inom den nationella strukturen för kompetensutveckling.

I 3 § tredje stycket anges att kompetensutvecklingsinsatserna ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Vidare anges att det ska framgå av de olika insatserna vilken kompetensutveckling som är avsedd för lärare och förskollärare som har en behörighetsgivande examen och vilka insatser som är öppna även för andra lärare och förskollärare.

Det nationella meriteringssystemet för legitimerade lärare och legitimerade förskollärare

Skolverkets förslag till förordning omfattar tre meriteringsnivåer. *Göteborgs universitet, Högskolan i Dalarna, Linköpings universitet, Linnéuniversitet, Stockholms universitet, Uppsala universitet, Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF), Sveriges Kommuner och Regioner, Sveriges Lärare och Almega utbildning* har haft synpunkter på att steget mellan meriteringsnivå 1 och 2 i Skolverkets förslag är för stort eller att kraven på meriteringsnivå 2 är för höga. Med anledning av detta omfattar Utbildningsdepartementets förslag till förordning fyra meriteringsnivåer. Den nya nivån i Utbildningsdepartementets förslag ligger mellan meriteringsnivå 1 och meriteringsnivå 2 i Skolverkets förslag. Den nu föreslagna meriteringsnivå 2 innebär att det krävs färre antal högskolepoäng jämfört med Skolverkets förslag för att uppnå meriteringsnivå 2. De fyra meriteringsnivåerna beskrivs nedan.

För flera av meriteringsnivåerna krävs att de sökande har genomgått meriterande utbildning med godkänt resultat. Med meriterande utbildning avses enligt 5 § utbildning på grundnivå eller avancerad nivå inom ämnen, ämnesdidaktik, kognitionsvetenskap, specialpedagogik eller ledarskap och som Skolverket meddelat föreskrifter om med stöd av ett bemyndigande i förordningen. Utbildningen ska ha relevans för undervisning inom skolväsendet för att anses vara meriterande utbildning. Sådan utbildning kan utgöras av såväl utbildning ur universitets och högskolors reguljära utbud, som av uppdragsutbildning som universitet och högskolor tar fram och genomför på uppdrag av Skolverket.

Meriteringsnivå 1

Kraven för meritering enligt meriteringsnivå 1 i den föreslagna förordningen stämmer överens med Skolverkets förslag. Det ska krävas att lärare och förskollärare är legitimerade och yrkesverksamma på minst halvtid som lärare eller förskollärare inom skolväsendet, att de efter den behörighetsgivande examen har varit yrkesverksamma i minst sex år samt att de med

godkänt resultat har genomgått meriterande utbildning om 15 högskolepoäng efter sin behörighetsgivande examen.

Precis som i Skolverkets förslag innehåller det nya förslaget övergångsregler som ska gälla under fyra år. Innehållet i övergångsreglerna har inte förändrats jämfört med Skolverkets förslag. Legitimerade och yrkesverksamma lärare och förskollärare som har varit yrkesverksamma i minst 12 år behöver bara ha genomgått meriterande utbildning om 7,5 högskolepoäng efter sin behörighetsgivande examen för att bli meriterade enligt meriteringsnivå 1.

Meriteringsnivå 2

Kraven för att en legitimerad lärare eller legitimerad förskollärare ska uppfylla den nya meriteringsnivån 2 föreslås vara att den sökande ska ha fått ett beslut om att han eller hon har uppnått meriteringsnivå 1 och vara yrkesverksam på minst halvtid som lärare eller förskollärare inom skolväsendet. Vidare ska den sökande efter den behörighetsgivande examen med godkänt resultat ha genomgått meriterande utbildning om 45 högskolepoäng, varav minst 22,5 högskolepoäng på avancerad nivå. De högskolepoäng som ligger till grund för en meritering enligt meriteringsnivå 1 kan även tillgodoräknas för meritering enligt nivå 2. Av de 45 högskolepoäng som krävs ska 7,5 högskolepoäng bestå av sådan meriterande uppdragsutbildning som syftar till att vidareutveckla och stärka lärares och förskollärares undervisningsskicklighet.

Vidare föreslås för meriteringsnivå 2 att den som har deltagit i praktiktäna forskning i stället för 45 högskolepoäng ska ha genomgått meriterande utbildning om 37,5 högskolepoäng varav minst 22,5 högskolepoäng på avancerad nivå. Även den som deltagit i praktiktäna forskning ska med godkänt resultat ha genomfört sådan meriterande uppdragsutbildning om 7,5 högskolepoäng som syftar till att vidareutveckla och stärka lärares och förskollärares undervisningsskyldighet. Till skillnad från Skolverkets förslag krävs inte att den som har deltagit i praktiktäna forskning ska vara medförfattare till en artikel eller rapport.

Meriteringsnivå 3

Kraven för att en legitimerad lärare eller legitimerad förskollärare ska uppnå meriteringsnivå 3 motsvarar till stor del Skolverkets förslag till meriteringsnivå 2. För meriteringsnivå 3 krävs att den sökande ska uppfylla kraven för meriteringsnivå 2, vara yrkesverksam på minst halvtid som lärare eller

förskollärare inom skolväsendet, och efter den behörighetsgivande examen, ha avlagt en examen på avancerad nivå om minst 60 högskolepoäng. De högskolepoäng som ligger till grund för eventuell meritering enligt meriteringsnivå 1 och 2 kan ingå i de 60 högskolepoängen.

Meriteringsnivå 4

Kraven för att en legitimerad lärare eller legitimerad förskollärare ska uppnå meriteringsnivå 4 i den föreslagna förordningen motsvarar kraven för meritering enligt meriteringsnivå 3 i Skolverkets förslag. Det föreslås alltså att den sökande har fått ett beslut om att han eller hon har uppnått meriteringsnivå 1 och är yrkesverksam på minst halvtid som lärare eller förskollärare inom skolväsendet. Vidare krävs att den sökande har avlagt en examen på forskarnivå samt att sökanden med godkänt resultat har genomfört en sådan meriterande uppdragsutbildning om 7,5 högskolepoäng som syftar till att stärka lärares och förskollärares undervisningsskicklighet. För nivå 4 kan poäng före behörighetsgivande examen ingå. Vidare kan poäng som ligger till grund för meritering enligt meriteringsnivå 1 och eventuell meritering enligt meriteringsnivå 2 och 3 ingå.

Avgifter för meritering

I Skolverkets förordningsförslag saknas bestämmelser om avgift vid ansökan om meriteringsnivå. Enligt 2 kap. 34 d § skollagen kan dock regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om avgifter i samband med en ansökan om meriteringsnivå. I propositionen Nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare anför regeringen att det är rimligt att en ansökan om meriteringsnivå är avgiftsbelagd i likhet med den avgift som tas ut i samband med en ansökan från lärare som önskar få sin legitimation kompletterad med ytterligare behörighet eller titeln lektor. Regeringen konstaterar att det inte kommer att vara en skyldighet för den enskilde läraren eller förskolläraren att ansöka om beslut om meriteringsnivå. Det kommer inte heller att ställas krav på ett beslut om meriteringsnivå för att läraren ska kunna undervisa i de ämnen som läraren har behörighet för (prop. 2022/23:54 s. 50 f.) Mot denna bakgrund föreslås det att en bestämmelse införs i förordningen om att en avgift ska tas ut vid ansökan om meriteringsnivå. Det innebär att den lärare eller förskollärare som vill ansöka om meritering kommer att behöva erlägga en avgift. Den sökande kommer att få ett beslut om högsta meriteringsnivå som denne uppfyller vid ansökningstillfället.

För avgiftens storlek föreslås att avgiftsklass 2 i 10 § avgiftsförordningen (1992:191) ska gälla. Omfattningen av handläggningen av ansökan om meriteringsnivå bedöms motsvara handläggningen av ansökan om komplettering av legitimation för lärare eller förskollärare. Avgiften för att ansöka komplettering av legitimation är i dag 750 kronor enligt 4 kap. 5 § förordningen (2011:326) om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare, vilket ungefär motsvarar avgiftsklass 2 som från och med 1 januari 2025 är 990 kronor.

Kompletterande konsekvensanalys

Vilka berörs av regleringen?

Huvudmännen, rektorer, lärare och förskollärare, Skolverket, lärosäten och Universitets- och högskolerådet (UHR) samt barn och elever inom skolväsendet berörs av den föreslagna förordningen.

Huvudmannen har enligt skollagen ett ansvar för att se till att personalen ges möjlighet till kompetensutveckling (se 2 kap. 34 § skollagen enligt gällande lydelse och 2 kap. 34 a § fr.o.m. den 1 september 2025). Skolverket har enligt förordningen med instruktion för Statens skolverk ansvar för kompetens- och fortbildningsinsatser. När bestämmelserna om det nationella professionsprogrammet har trätt i kraft kommer myndigheten enligt förslag till ändrad instruktion att ha ansvar såväl för kompetensutvecklingsinsatserna som meriteringssystemet inom det nationella professionsprogrammet. Det föreslås att den nationella strukturen för kompetensutveckling i huvudsak ska vara individuell och utveckla sådan yrkeskompetens som kännetecknar särskilt skickliga rektorer, lärare och förskollärare och stärker professionernas vetenskapliga grund. Kompetensutvecklingsinsatserna ska vara relevanta och vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. När det gäller lärare och förskollärare ska det framgå vilka av de olika insatserna som är avsedda för lärare och förskollärare som har behörighetsgivande examen och är yrkesverksamma och vilka insatser som är öppna även för andra lärare och förskollärare. För legitimerade lärare och legitimerade förskollärare som är yrkesverksamma kommer delar av kompetensutvecklingen inom den nationella strukturen för kompetensutveckling också att kunna leda till meritering. Det finns en stark koppling mellan de två delarna av det nationella professionsprogrammet.

Lärosäten är berörda genom att kompetensutvecklingen bland annat består av högskolekurser och Universitets- och högskolerådet (UHR) är berört genom att myndigheten kan komma att behöva yttra sig över utländska meriter.

Barn och elever är berörda genom den undervisning som de får av lärare och förskollärare som har genomgått kompetensutvecklingsinsatser och fått beslut om meriteringsnivåer inom ramen för professionsprogrammet. Barn och elever är också berörda genom den styrning av skolenheter som sker av rektorer, ställföreträdande rektorer och andra anställda eller uppdragstagare som har fått uppdrag att fullgöra enskilda ledningsuppgifter eller besluta i vissa frågor som rektorn annars beslutar om och som har deltagit i kompetensutvecklingsinsatser.

Kostnader och andra konsekvenser

I avsnittet om konsekvenser i regeringens proposition Nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare (prop. 2022/23:54) beskrivs konsekvenserna av inrättandet av ett nationellt professionsprogram. Skolverket har också i sin redovisning av uppdrag om ett nationellt professionsprogram (U2024/01380) en konsekvensutredning. Beskrivningen nedan om kostnader och andra konsekvenser avser de ändringar som föreslås i förhållande till Skolverkets förordningsförslag.

Konsekvenser för staten

I propositionen Nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare anges att den avgift som kan tas ut inte bedöms täcka hela kostnaden för den handläggning och bedömning som sker i samband med en ansökan om beslut om meriteringsnivå (prop. 2022/23:54 s. 84).

Det är svårt att på förhand veta hur många lärare och förskollärare som kommer att ansöka om meritering enligt meriteringsnivå 1. Genom att kravnivån på högskolepoäng för meriteringsnivå 2 är lägre i den nu föreslagna förordningen jämfört med Skolverkets förslag, kommer fler lärare och förskollärare kunna uppfylla kraven för den nivån. Det är dock en relativt låg andel av lärarna och förskollärarna som har studerat på högskolenivå efter examen, och som kan ansöka om meritering. Det är totalt 72 procent av förskollärarna och 58 procent av lärarna som inte har tagit några högskolepoäng efter sin examen.

Om man ser till hur många högskolepoäng lärare har tagit efter sin behörighetsgivande examen finns det uppgifter sedan läsåret 1996/97. Beräkningen avser alla högskolepoäng efter examen, oavsett vilken typ av högskolestudier som avses. Av de lärare som examinerats från och med läsåret 1996/97 och som har 6–11 år i yrket är det 7 800 lärare som tagit minst 15 högskolepoäng efter examen. För gruppen med minst 12 år i yrket är det 22 000 lärare som erhållit minst 7,5 högskolepoäng efter examen, och som kan ha möjlighet att ansöka om meriteringsnivå 1 under de fyra år som undantagsregeln är aktuell. Om man tar hänsyn till tjänstgöringsomfattning minskar det totala antalet med minst 6 och 12 år i yrket som tagit minst 15 respektive 7,5 högskolepoäng med ungefär 1 000 personer. Vidare är det omkring 11 600 lärare som har läst minst 60 högskolepoäng efter examen och som har arbetat i sex år eller mer som lärare.

När det gäller förskolan finns uppgifter på individnivå om högskolepoäng bara för personal i förskolan sedan 2014, och uppgifter om tid i tjänst finns inte alls för förskolan. Generellt har förskollärarna tagit färre högskolepoäng efter examen än lärarna. Det är enbart 28 procent av förskollärarna som har tagit högskolepoäng efter examen. En uppskattning är att andelen förskollärare med 6–11 år i yrket som tagit 15 högskolepoäng efter legitimation är omkring 14 procent och andelen av de med minst 12 år i yrket som har tagit minst 7,5 poäng utgör omkring 40 procent. Detta motsvarar cirka 1 700 respektive 9 800 personer.

Kostnaderna för förändringarna bedöms vara begränsade och rymmas inom ramen för de medel som avsatts för reformen.

Konsekvenser för lärosäten

I propositionen Nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare görs bedömningen att professionsprogrammet sannolikt innebär att universitet och högskolor kommer att få ytterligare uppdrag på grund av behovet av ett större utbud av olika insatser inom den nationella strukturen för kompetensutveckling (prop. 2022/23:54 s. 85). Medel har avsatts för Skolverket för att arbeta med att utveckla ett relevant kompetensutvecklingsutbud.

För universitet och högskolor kommer förslaget att innebära att de, precis som tidigare, kommer att anordna utbildningar på uppdrag av Skolverket. Vidare kommer en stor del av lärares och förskollärares kompetens-

utveckling även fortsättningsvis att utgöras av studier inom lärosätenas befintliga utbildningsutbud. Hur omfattande detta arbete blir för lärosätena kommer att skilja sig åt. Kostnaderna för förändringarna bedöms vara begränsade och rymmas inom ramen för lärosätenas nuvarande anslag.

Konsekvenser för kommunala och enskilda huvudmän

Regleringen av den nationella strukturen för kompetensutveckling i den föreslagna förordningen bedöms inte på något ingripande sätt påverka kostnaderna för huvudmän för kompetensutveckling. Redan i dag ska huvudmannen, enligt 2 kap. 34 § skollagen, se till att personalen som har hand om utbildningen i den verksamhet som huvudmannen har ansvar för enligt denna lag ges möjligheter till kompetensutveckling. Detta innebär enligt förarbetena att huvudmannen ska ge förutsättningar, bland annat ekonomiskt och tidsmässigt, för kompetensutveckling (prop. 2009/10:165 s. 282 och 661).

I propositionen Nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare anges att i vilken utsträckning preciseringen av huvudmännens ansvar att erbjuda kompetensutvecklingsinsatser kommer att få ekonomiska konsekvenser för huvudmännen beror på det antal meriteringsnivåer som kommer att föreskrivas och vilka villkor som kommer att föreskrivas för respektive meriteringsnivå (prop. 2022/23:54 s. 87). Utbildningsdepartementets förordningsförslag innebär att ytterligare en nivå har tillförts meriteringssystemet i förhållande till Skolverkets förslag. Den nya nivån ligger mellan nivå 1 och 2 i Skolverkets förslag. Förslaget om fyra meriteringsnivåer innebär att det kommer att krävas kortare studietid för legitimerade lärare och legitimerade förskollärare att nå meriteringsnivå 2 jämfört med Skolverkets förslag. Kravnivån för meriteringsnivå 2 var i Skolverkets förslag 60 högskolepoäng (inklusive den obligatoriska uppdragsutbildningen om 7,5 högskolepoäng), vilket motsvarar heltidsstudier under ett läsår. I Utbildningsdepartementets förslag till nivå 2 är kravnivån 45 högskolepoäng (inklusive den obligatoriska uppdragsutbildningen om 7,5 högskolepoäng). Detta motsvarar heltidsstudier under en och en halv termin. Meriteringsnivå 3 i Utbildningsdepartementets förslag är likvärdigt med Skolverkets förslag till meriteringsnivå 2 och det sista meriteringssteget, meriteringsnivå 4 i Utbildningsdepartementets förslag, motsvarar Skolverkets högsta meriteringsnivå (meriteringsnivå 3). De förändringar som ytterligare en meriteringsnivå innebär bedöms inte bidra till att kostnaderna för huvudmannen ökar, eftersom de högskolepoäng som krävs enligt de olika merite-

ringsstegen får tillgodoräknas i nästa meriteringssteg. Detta innebär att lärarna och förskollärarna inte kommer att behöva vara borta mer från sitt arbete inom skolväsendet för att kunna delta i utvecklingsinsatser i förhållande till Skolverkets förslag.

Konsekvenser för rektorer, lärare och förskollärare

Det nationella professionsprogrammet ska innehålla dels en nationell struktur för kompetensutveckling för rektorer, lärare och förskollärare, dels ett nationellt meriteringssystem för legitimerade lärare och förskollärare. Genom det nationella professionsprogrammet kan rektorer, lärare och förskollärare få relevant kompetensutveckling och utveckla sin undervisningsskicklighet på vetenskaplig grund.

Genom att målgruppen för kompetensutvecklingen nu förs in i förordning om nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare blir det tydligare för rektorer vilken kompetensutveckling som dels rektorerna själva och andra personer som avses i 3 § första stycket 2, dels lärare och förskollärare kan få ta del av inom ramen för det nationella professionsprogrammet. Detsamma gäller för lärare och förskollärare. För enskilda legitimerade lärare eller legitimerade förskollärare innebär

Utbildningsdepartementets förslag om fyra meriteringsnivåer att meriteringsnivå 2 blir lättare att nå jämfört med Skolverkets förslag om tre meriteringsnivåer. Detta eftersom kravet på högskolepoäng har sänkts från 60 högskolepoäng i Skolverkets förslag till 45 högskolepoäng i det nu aktuella förslaget. Skillnaden om 15 högskolepoäng motsvarar en halv termins studier vid helfart. I bägge förslagen ingår en obligatorisk uppdragsutbildning om 7,5 högskolepoäng.

När det gäller meriteringsnivå 2 finns det möjlighet för lärare och förskollärare att tillgodoräkna sig deltagande i praktknära forskning. De som deltagit i praktknära forskning behöver ha fullgjort 37,5 högskolepoäng i stället för 45 högskolepoäng. I Skolverkets redovisning angavs att den som hade medverkat i ett praktknära forskningsprojekt också skulle ha varit medförfattare till en artikel eller rapport. Detta krav finns inte med i det nuvarande förslaget till förordning. I det nuvarande förslaget räcker det med att ha deltagit i praktknära forskning och ha fullgjort minst 37,5 högskolepoäng för meriteringsnivå 2.

Det är upp till enskilda lärare och förskollärare om de vill ansöka om meritering. För att ansöka om meritering kommer den sökande behöva betala en avgift. Hur stor den avgiften kommer att vara föreslås regleras i förordningen, som hänvisar till avgiftsklass 2 i 10 § avgiftsförordningen, som från och med den 1 januari 2025 är 990 kronor. Varje ansökningstillfälle kommer att generera en avgift för den sökande. Den sökande kommer att få ett beslut om högsta meriteringsnivå som denne uppfyller vid ansökningstillfället. Om en lärare eller förskollärare ansöker om meritering för flera nivåer, men vid olika tillfällen, kommer denne behöva betala flera ansökningsavgifter.

Konsekvenser för barn och elever

Enligt FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) har alla barn samma rättigheter och lika värde (artikel 2). Konventionen slår också fast att vad som bedöms vara barnets bästa ska beaktas i första hand vid alla åtgärder som rör barn samt att alla barn har rätt att uttrycka sin mening (artiklarna 3 och 12). Barn har enligt konventionen också rätt till utbildning (artikel 28). Genom det nationella professionsprogrammet kan lärare och förskollärare med behörighetsgivande examen, samt rektorer och andra personer med ledningsuppgifter få relevant kompetensutveckling och utveckla sin yrkeskompetens på vetenskaplig grund. Även lärare och förskollärare som saknar behörighetsgivande examen kan få ta del av viss kompetensutveckling inom ramen för det nationella professionsprogrammet. Detta kan bidra till att barn och elever får en undervisning av högre kvalitet och som bygger på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Eleverna får därmed bättre förutsättningar att nå målen för utbildningen. Med ett professionsprogram kan det tydliggöras vikten av att personer som bedriver undervisning studerar och erhåller en behörighetsgivande examen. Om fler personer som undervisar elever får en behörighetsgivande examen kommer undervisningens kvalitet att öka.

Utbildningsdepartementets förslag innebär att det är mindre steg mellan meriteringsnivåerna vilket kan medföra att legitimerade lärare och legitimerade förskollärare lärare blir mer motiverade att meritera sig, vilket är positivt för barn och elever.

Konsekvenser för jämställdheten

Det övergripande målet för jämställdhetspolitiken är att ge lika rättigheter och möjligheter för kvinnor och män att forma samhället och sina egna liv. Det delmål som rör jämställd utbildning anger att kvinnor och män, flickor

och pojkar, ska ha samma möjligheter och villkor när det gäller utbildning, studieval och personlig utveckling. Uppgifter från SCB från år 2022 visar att 96 procent av förskollärarna var kvinnor. Bland grundskollärarna var 74 procent kvinnor samma år. Bland rektorerna i grundskolan är 70 procent kvinnor. Att stärka möjligheterna till relevant kompetensutveckling kan stärka yrkenas attraktivitet. Förslaget bedöms i övrigt inte ha någon direkt inverkan på frågor som rör jämställdhet inom skolväsendet.

Konsekvenser för integrationen

Målet för integrationspolitiken är bland annat, att utrikes födda kvinnor och män ska ha samma skyldigheter, rättigheter och möjligheter som den övriga befolkningen att leva ett fritt, värdigt och självständigt liv inom samhällsgemenskapen. Integrationspolitiken ska bidra till social och kulturell, ekonomisk, språklig och demokratisk integration samt att genom utbildning förbättra förutsättningarna för flickor och pojkar med utländsk bakgrund. Ett av regeringens delmål är att andelen flickor och pojkar med utländsk bakgrund som uppnår gymnasiebehörighet, fullföljer en utbildning på gymnasial nivå och tar gymnasieexamen ska öka. Utbildning och språk är en hörnsten i demokratin och individens utbildningsnivå har ett starkt samband med socioekonomi. Enligt skollagen ska, i hela utbildningen inom skolväsendet, hänsyn tas till elevers olika behov. Syftet med det nationella professionsprogrammet är bland annat att det ska stärka undervisningens kvalitet och den vetenskapliga grunden i utbildningen, något som kan bidra till att nå det integrationspolitiska målet.

Konsekvenser för Sveriges medlemskap i Europeiska unionen

Den nu aktuella förordningen innebär att bland annat Skolverket, huvudmän och utbildningsanordnare kommer att behandla personuppgifter. Frågorna om personuppgiftsbehandling regleras i EU-rätten genom EU:s dataskyddsförordning. Den personuppgiftsbehandling som kommer att vara nödvändig med anledning av förslagen bedöms vara förenlig med EU-rätten, se dataskyddsanalysen nedan.

Dataskyddsanalys

Förslaget till förordning om nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare kommer att förutsätta behandling av personuppgifter. Syftet med den föreslagna förordningen är att genom ett nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare inom

skolväsendet utveckla undervisningens kvalitet, stärka professionerna, öka yrkenas attraktionskraft och därigenom öka likvärdigheten i utbildningen för eleverna. Genom en nationell struktur för kompetensutveckling kan kompetens utvecklas och genom det nationella meriteringssystemet kan kompetens erkännas.

Denna dataskyddsanalys avser den personuppgiftsbehandling som blir aktuell med anledning av den reglering på förordningsnivå som förslagen och bedömningarna i propositionen Nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare (prop. 2022/23:54) förutsätter. Förslagen och bedömningarna innebär att bland annat Skolverket, huvudmän och utbildningsanordnare kommer att behöva behandla personuppgifter. Nedan görs en analys av hur den nödvändiga behandling av personuppgifter, som är en följd av de beslutade ändringarna i skollagen och förslagen förordning, förhåller sig till dataskyddsregleringen.

Det finns EU-rättsliga och nationella bestämmelser om personuppgiftsbehandling

EU:s dataskyddsförordning kompletteras av nationella bestämmelser

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 dataskyddsförordningen, är i alla delar bindande och direkt tillämplig i samtliga EU:s medlemsländer. Förordningen utgör den generella regleringen av personuppgiftsbehandling inom EU. Den kompletteras i Sverige av bland annat lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, här benämnd dataskyddslagen. Dataskyddslagen är subsidiär till annan lag eller förordning, dvs. bestämmelser om behandling av personuppgifter som avviker från dataskyddslagen har företräde i tillämpningen (1 kap. 6 § dataskyddslagen).

Behovet av reglering av den behandling av personuppgifter som sker på utbildningsområdet analyserades i samband med införandet av dataskyddsförordningen och dataskyddslagen i propositionen Behandling av personuppgifter på utbildningsområdet. Där gjordes bedömningen att dataskyddsförordningen och dataskyddslagen utgör tillräcklig reglering för den personuppgiftsbehandling som bland annat Skolverket och offentliga

huvudmän ägnar sig åt. När det gäller enskilda huvudmän ansågs det finnas behov av kompletterande bestämmelser om behandling av vissa uppgifter, bland annat så kallade känsliga personuppgifter (prop. 2017/18:218 s. 119 f, s 131 f och 180 f). Sådana bestämmelser har förts in i 26 a kap. skollagen.

Det krävs en rättslig grund för att kunna behandla personuppgifter och grundläggande principer för personuppgiftsbehandlingen måste vara uppfyllda

Behandling av personuppgifter som faller under dataskyddsförordningens tillämpningsområde får bara ske om det finns en tillämplig rättslig grund. De rättsliga grunderna regleras i artikel 6.1 i dataskyddsförordningen och är samtycke (artikel 6.1 a), avtal (artikel 6.1 b), rättslig förpliktelse (artikel 6.1 c), skydd av vissa intressen (artikel 6.1 d), uppgift av allmänt intresse eller myndighetsutövning (artikel 6.1 e) och intresseavvägning (artikel 6.1 f). Om det inte finns någon rättslig grund är behandlingen inte laglig och får därmed inte utföras. De olika rättsliga grunderna är i viss mån överlappande. Flera rättsliga grunder kan därför vara tillämpliga avseende en och samma behandling.

Utrymmet för att myndigheter ska kunna basera en behandling av personuppgifter på den rättsliga grunden samtycke är begränsat (skäl 43 i dataskyddsförordningen). Det är vidare inte tillåtet för myndigheter att, när de fullgör sina uppgifter, behandla personuppgifter med stöd av den rättsliga grunden intresseavvägning. De rättsliga grunderna rättslig förpliktelse och uppgift av allmänt intresse eller myndighetsutövning ska vidare fastställas i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt (artikel 6.3) och vad gäller sistnämnda grund ska även syftet med behandlingen vara nödvändigt för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. Vid rättslig förpliktelse ska vidare syftet med behandlingen av personuppgifter fastställas i den rättsliga grunden. Den rättsliga grunden ska vara tydlig och precis och dess tillämpning bör vara förutsägbar för de personer som omfattas av den (skäl 41 i dataskyddsförordningen).

Vid behandling av personuppgifter gäller ett antal grundläggande principer som fastslås i artikel 5 i dataskyddsförordningen. Bland annat ska uppgifterna behandlas på ett lagligt, korrekt och öppet sätt i förhållande till den registrerade (laglighet, korrekthet och öppenhet). Uppgifterna ska samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte senare

behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål (ändamålsbegränsning). Uppgifterna ska också vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas (uppgiftsminimering).

Närmare om den rättsliga grunden uppgift av allmänt intresse

I propositionen Ny dataskyddslag framför regeringen att begreppet uppgift av allmänt intresse måste ges en vid betydelse. Att denna rättsliga grund ska vara fastställd i unionsrätten eller nationell rätt innebär att uppgiften av allmänt intresse måste ha stöd i rättsordningen. En uppgift av allmänt intresse är fastställd i enlighet med svensk rätt bland annat om den följer av lag eller annan författning. Alla uppgifter som riksdag eller regering gett i uppdrag åt statliga myndigheter att utföra är av allmänt intresse. I propositionen anges att detta måste gälla även i dataskyddsförordningens mening, eftersom det är upp till varje medlemsstat att fastställa de uppgifter som är av allmänt intresse (prop. 2017/18:105 s. 56 och 57).

Som nämns ovan krävs enligt dataskyddsförordningen att den rättsliga grunden uppgift av allmänt intresse är fastställd i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av. Detta innebär inte att det krävs en reglering i den nationella rätten av själva personuppgiftsbehandlingen, utan det som måste ha stöd i rättsordningen är i stället uppgiften av allmänt intresse (prop. 2017/18:105 s. 48 och 49). Det krävs inte att det är fråga om ett åliggande för en myndighet för att det ska vara fråga om en uppgift av allmänt intresse, utan det räcker att uppgiften ryms inom myndighetens befogenheter. Myndigheternas uppdrag och åligganden framgår av lagar samt av förordningar och andra regeringsbeslut. De åtgärder som myndigheterna vidtar för att utföra uppdrag eller uppfylla åligganden som framgår av författningar har därmed i sig en legal grund, som har offentliggjorts genom tydliga, precisa och förutsebara regler (prop. 2017/18:105 s. 57). Vid tillämpningen av den rättsliga grunden uppgift av allmänt intresse spelar det inte någon roll om den personuppgiftsansvarige är en offentlig eller privat aktör. Om den uppgift som den personuppgiftsansvarige utför är av allmänt intresse och denna uppgift är fastställd i enlighet med unionsrätten eller den nationella rätten finns det en rättslig grund för nödvändig behandling enligt artikel 6.1 e. Det saknar då betydelse om en privat aktör utför verksamheten på direkt uppdrag av en myndighet eller på eget initiativ (prop. 2017/18:105 s. 58).

Vidare ska unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas (dataskyddsförordningen artikel 6.3). I propositionen Ny dataskyddslag konstateras att bestämmelsen motsvarar det krav som Europakonventionen ställer på lagstiftaren i en rättsstat. Utgångspunkten bör därför vara att dataskyddsförordningens krav är uppfyllt i fråga om bland annat de uppgifter av allmänt intresse som fastställs i enlighet med svensk rätt (prop. 2017/18:105 s. 50).

För att behandling av personuppgifter ska vara tillåten med stöd av den rättsliga grunden uppgift av allmänt intresse krävs också att ändamålet med behandlingen är nödvändigt för att utföra uppgiften i fråga (artikel 6.3). Detta ska inte tolkas som att uppgiften av allmänt intresse måste vara avgränsad så att den bara kan utföras på ett sätt. Den metod som den personuppgiftsansvarige väljer för att utföra sin uppgift måste dock – som all offentlig förvaltning – vara ändamålsenlig, effektiv och proportionerlig och får därmed inte medföra ett onödigt intrång i enskildas privatliv. Ju mer detaljerat en viss uppgift har reglerats, desto mindre utrymme torde det finnas för den personuppgiftsansvarige att välja olika tillvägagångssätt. Detta medför i sin tur en större förutsebarhet i fråga om vilken personuppgiftsbehandling som kan aktualiseras. Om ett uppdrag i stället har reglerats på en mer övergripande och resultatriktad nivå kan det sannolikt utföras på många olika sätt, vilka i förhållande till varandra kan vara mer eller mindre nödvändiga i dataskyddsförordningens mening. Kravet på att ändamålet ska vara nödvändigt för att utföra en uppgift av allmänt intresse innebär alltså i sig en spärr mot helt onödigt behandling av personuppgifter eller sådan behandling som utgör ett oproportionerligt intrång i privatlivet som inte kunnat förutses (prop. 2017/18:105 s. 60).

Ovanstående ligger till grund för 2 kap. 2 § dataskyddslagen, där det anges att personuppgifter får behandlas med stöd av artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning bland annat om behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse som följer av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning.

Närmare om den rättsliga grunden myndighetsutövning

Personuppgifter får också behandlas om syftet med behandlingen är nödvändig som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning (artikel

6.1 e och 6.3 dataskyddsförordningen). Även myndighetsutövning som rättslig grund för behandlingen måste ha stöd i rättsordningen på det sätt som angetts ovan i fråga om uppgift av allmänt intresse. Unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt ska uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas (artikel 6.3).

Begreppet myndighetsutövning har en EU-gemensam innebörd. Utgångspunkten är att det som i Sverige brukar anses som myndighetsutövning faller under begreppet och att detta bör gälla även fortsättningsvis. Myndighetsutövning mot enskilda karaktäriseras av beslut eller andra ensidiga åtgärder som ytterst är ett uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna. Myndighetsutövning behöver ha stöd i gällande rätt, och befogenheten att utöva myndighet är därför alltid fastställd i en författning i Sverige. Den rättsliga grunden myndighetsutövning som grund för att behandla personuppgifter kan tillämpas av alla personuppgiftsansvariga som har tilldelats myndighetsutövande befogenheter (prop. 2017/18:105 s. 62 och 63).

Ovanstående ligger till grund för 2 kap. 2 § dataskyddslagen, där det anges att personuppgifter får behandlas med stöd av artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen om behandlingen är nödvändig som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning enligt lag eller annan författning.

Närmare om den rättsliga grunden rättslig förpliktelse

En behandling av personuppgifter är tillåten om den är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige (artikel 6.1 c dataskyddsförordningen). För att denna grund ska kunna tillämpas krävs, i likhet med de rättsliga grunderna utförande av uppgift av allmänt intresse och myndighetsutövning att den rättsliga förpliktelsen är fastställd i unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt samt att unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt uppfyller ett mål av allmänt intresse och är proportionell mot det legitima mål som eftersträvas (artikel 6.3).

När personuppgiftsbehandlingen grundar sig på en rättslig förpliktelse ska syftet med behandlingen fastställas i den rättsliga grunden (artikel 6.3). Detta krav torde innebära att en förpliktelse inte kan läggas till grund för behandling av personuppgifter om syftet med behandlingen inte framgår.

Det ska vara möjligt för såväl den personuppgiftsansvarige som den registrerade att förstå varför behandlingen av personuppgifter ska ske. Detta kan exempelvis ske genom en författning som anger att en näringsidkare i en viss situation är skyldig att lämna uppgifter till en myndighet eller en domstol (prop. 2017/18:105 s. 54). Med detta får förstås att ändamålet med personuppgiftsbehandling som grundar sig på rättslig förpliktelse bör framgå av det sammanhang där den rättsliga förpliktelsen fastställs.

Ovanstående ligger till grund för 2 kap. 1 § dataskyddslagen, där det anges att personuppgifter får behandlas med stöd av artikel 6.1 c i dataskyddsförordningen, om behandlingen är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige ska kunna fullgöra en rättslig förpliktelse som följer av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning.

Behandling av personnummer

När det gäller vissa typer av uppgifter ställs det särskilt höga krav i dataskyddsförordningen för att de ska få behandlas. Behandling av nationella identifikationsnummer regleras i artikel 87 i dataskyddsförordningen. Enligt den artikeln får medlemsstaterna närmare bestämma på vilka särskilda villkor ett nationellt identifikationsnummer eller något annat vedertaget sätt för identifiering får behandlas. Ett nationellt identifikationsnummer eller ett annat vedertaget sätt för identifiering ska i sådana fall endast användas med iakttagande av lämpliga skyddsåtgärder för de registrerades rättigheter och friheter enligt dataskyddsförordningen. Av 3 kap. 10 § dataskyddslagen framgår att personnummer och samordningsnummer får behandlas utan samtycke endast när det är klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen, vikten av en säker identifiering eller något annat beaktansvärt skäl.

Vilka personuppgifter kommer att behöva behandlas?

I förslaget till förordning om nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare och i övriga förordningsförslag finns närmare reglering av den nationella strukturen för kompetensutveckling för rektorer, lärare och förskollärare och det nationella meriteringssystemet för legitimerade lärare och förskollärare. Båda delar som professionsprogrammet består av kommer innebära behandling av personuppgifter.

Den nationella strukturen för kompetensutveckling

Det föreslås införas bestämmelser på förordningsnivå om den nationella strukturen för kompetensutveckling inom det nationella professionsprogrammet för rektorer, lärare och förskollärare. Kompetensutveckling inom den nationella strukturen för kompetensutveckling ska enligt förslaget utveckla sådan yrkeskompetens som kännetecknar särskilt yrkesskickliga rektorer, lärare och förskollärare och stärka professionernas vetenskapliga grund. Redan i dag behandlas personuppgifter i samband med att rektorer, lärare och förskollärare deltar i olika kompetensutvecklingsinsatser. Flera sådana insatser kommer framöver ingå i den nationella strukturen för kompetensutveckling och det kommer också tas fram nya insatser inom professionsprogrammet. Införandet av en nationell struktur för kompetensutveckling kommer inte innebära någon stor förändring när det gäller personuppgiftsbehandlingen i förhållande till vad som gäller i dag.

Det är i första hand huvudmän, Skolverket och utbildningsanordnare, exempelvis universitet och högskolor, som kommer att behandla personuppgifter inom den nationella strukturen för kompetensutveckling. Regeringen föreslår att den nationella strukturen för kompetensutveckling ska innehålla erbjudande om kompetensutveckling för lärare och förskollärare som har behörighetsgivande examen och som är yrkesverksamma på minst halvtid som lärare eller förskollärare, och rektorer, ställföreträdande rektorer och anställda eller uppdragstagare som med stöd av 2 kap. 10 § andra stycket skollagen har fått i uppdrag att fullgöra enskilda ledningsuppgifter eller besluta i vissa frågor som rektorn annars beslutar om. Även lärare och förskollärare som saknar behörighetsgivande examen ska kunna erbjudas viss kompetensutbildning inom den nationella strukturen för kompetensutveckling.

De personuppgifter som kommer att behandlas i samband med kompetensutbildningsinsatser är av mer formell karaktär och kan inte anses som särskilt integritetskänsliga. Huvudmän kommer att behöva behandla uppgifter om namn, personnummer, kontaktuppgifter, uppgifter om läraren eller förskolläraren har legitimation och uppgifter om tidigare genomförda kompetensutvecklingsinsatser. Utbildningsanordnare kommer främst att behöva behandla uppgifter om namn, personnummer och kontaktuppgifter till de som deltar i kompetensutvecklingsinsatser. Utbildningsanordnare kommer också att rapportera studieuppehåll och i förekommande fall registrera studieresultat i studieregister. Skolverket kommer behandla uppgifter om

deltagande rektorer, lärares och förskollärares namn, personnummer, kontaktuppgifter, verksamhetsplats/skolenhet och uppgifter om läraren eller förskolläraren har legitimation. Om det är huvudmannen som ska anmäla deltagare till kompetensutvecklingsinsatsen så behandlar Skolverket även personuppgifter i form av personnummer och verksamhetsplats för den som företräder huvudmannen.

Det nationella meriteringssystemet

Det nationella meriteringssystemet innebär att en legitimerad lärare eller legitimerad förskollärare ska kunna ansöka hos Skolverket om att få beslut om meriteringsnivå. I förordningen föreslås att det ska finnas fyra olika meriteringsnivåer och vilka villkor som ska vara uppfyllda för de olika nivåerna. Skolverkets handläggning av ärenden om meritering kommer att medföra behandling av personuppgifter avseende de legitimerade lärare och förskollärare som ansöker om meriteringsnivå. Skolverket kommer i samband med det också att behandla uppgifter om personal på Skolverket, huvudmän och utbildningsanordnare.

När Skolverket tar emot ansökningar och handlägger ärenden om meritering kommer myndigheten, mot bakgrund av villkoren i de föreslagna fyra meriteringsnivåerna, behandla personuppgifter om namn, kontaktuppgifter, personnummer, legitimations- och meriteringsstatus för de sökande lärarna och förskollärarna. I förekommande fall kommer Skolverket behandla uppgifter om återkallelse av legitimation. Skolverket kommer också behandla uppgifter om verksamhetsplats/skolenhet, tid i yrket, huruvida den sökande är yrkesverksam och uppgifter om akademiska meriter, inklusive uppgift om den sökande har forskarexamen och vid vilken studieort denne studerat. I samband med att den sökande bifogar ett intyg om praktknära forskning, kan personuppgifter om, medförfattare eller forskare behandlas. De personuppgifter som då kan bli aktuella är namn, verksamhetsplats och akademisk titel.

Skolverket kommer att registrera uppgifter om lärares och förskollärares meriteringsnivå i det lärar- och förskollärrregister som myndigheten för enligt förordningen om lärar- och förskollärrregister. Det kan också bli aktuellt för huvudmän att behandla uppgifter om att anställda lärare och förskollärare har uppnått olika meriteringsnivåer.

Universitets- och högskolerådet (UHR) kommer att behandla personuppgifter i samband med att myndigheten yttrar sig över utländska meriter. De personuppgifter som kan bli aktuella att behandla i det sammanhanget är bland annat namn, personnummer, kontaktuppgifter, uppgifter om utländska akademiska meriter och studieort.

Det finns flera rättsliga grunder för att behandla personuppgifterna

Den behandling av personuppgifter som kommer att utföras av Skolverket, utbildningsanordnare och huvudmän inom ramen för den nationella strukturen för kompetensutveckling är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse. I vissa fall är det också fråga om myndighetsutövning och rättslig förpliktelse. Den rättsliga grunden allmänt intresse gäller även för privata aktörer som utför en uppgift av allmänt intresse som är fastställd i nationell rätt (prop. 2017/18:105 s. 58). Inte heller när det gäller grunden rättslig förpliktelse gör dataskyddsförordningen någon skillnad på offentliga och privata organ (prop. 2017/18:105 s. 58). Även den rättsliga grunden myndighetsutövning kan tillämpas av alla personuppgiftsansvariga som tilldelats myndighetsutövande befogenheter (prop. 2017/18:105 s. 63). Mot denna bakgrund kommer det att finnas rättslig grund för nödvändig behandling av personuppgifter inom ramen för den nationella strukturen för kompetensutveckling. Bestämmelser om huvudmäns, Skolverkets, uppdragsanordnares och UHR:s respektive uppgifter när det gäller att erbjuda rektorer, lärare och förskollärare kompetensutveckling, yttra sig över utländska meriter och fatta beslut om meriteringsnivåer inom det nationella professionsprogrammet finns i skollagen, förordningen med instruktion för Statens skolverk, förordningen (2007:223) om uppdragsutbildning för fortbildning av lärare och förskollärare och förordningen (2011:183) om befattningsutbildning och fortbildning för rektorer och annan personal med motsvarande ledningsfunktion i skola, förskola och fritidshem. Den rättsliga grunden är därmed fastställd i författningar som meddelats i enlighet med regeringsformens bestämmelser.

Behandling av uppgifter om personnummer

Som nämns ovan kommer Skolverket, men också i vissa fall huvudmän och utbildningsanordnare, att behandla personnummer. Av 3 kap. 10 § dataskyddslagen framgår att personnummer och samordningsnummer får behandlas utan samtycke endast när det är klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen, vikten av en säker identifiering eller något annat beaktansvärt skäl. Bestämmelsen innebär att en intresseavvägning

mellan behovet av behandlingen och de integritetsrisker som den innebär ska göras. Omständigheter som bör tillmätas betydelse vid intresseavvägningen är exempelvis om det eftersträvade syftet med behandlingen kan uppnås på annat sätt, behandlingens omfattning och om den förutsätter samkörning av register (prop. 2017/18:105 s. 199).

Det finns behov av säker identifiering av rektorer, lärare och förskollärare i samband med att de deltar i olika kompetensutvecklingsinsatser och när ansökningar om meriteringsnivå handläggs. Behovet kan inte tillgodoses på annat sätt än att personnummer behandlas.

Behandlingen av personuppgifter uppfyller dataskyddsförordningens och övriga relevanta regelverks krav på proportionalitet

Respekten för individens självbestämmande och integritet är grundläggande i en demokrati. Det är viktigt att göra en noggrann analys av om de förslag som lämnas är förenliga med bestämmelserna om skyddet för den personliga integriteten vid behandling av personuppgifter. När ett intrång i den personliga integriteten ska bedömas måste en avvägning göras utifrån berörda intressen. Vid en sådan avvägning ska hänsyn tas till syftet med och behovet av vad det aktuella intrånget kan förväntas innebära. 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. I denna bedömning ska behovet av eventuella kompletterande säkerhetsåtgärder vägas in.

Utöver dataskyddsregleringen finns det skyddsreglering för den personliga integriteten både i regeringsformen och i olika internationella rättsakter. 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 (2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen). Av regeringsformen framgår vidare att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Enligt Europakonventionen har var och en rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens (artikel 8.1).

Som beskrivits ovan kommer införandet av det nationella professionsprogrammet att innebära att personuppgifter avseende i första hand rektorer,

lärare och förskollärare kommer behandlas. Vad gäller den personuppgiftsbehandling som följer av att en nationell struktur för kompetensutveckling införs, så kommer det inte bli frågan om en särskilt stor skillnad i förhållande till hur personuppgifter i dag behandlas när rektorer, lärare och förskollärare deltar i kompetensutvecklingsinsatser. Det nationella meriteringssystemet kommer medföra att framför allt Skolverket kommer att behandla personuppgifter i samband med handläggning av meriteringsärenden. De personuppgifter som kommer behandlas kommer dock i stor utsträckning att röra de registrerades arbetsliv och kan inte anses som särskilt integritetsinkränkande. Det kommer också vara frivilligt för rektorer, lärare och förskollärare att både delta i kompetensutveckling inom den nationella strukturen för kompetensutveckling och ansöka om meriteringsnivå hos Skolverket.

Syftet med den föreslagna utformningen av den nationella strukturen för kompetensutveckling och det nationella meriteringssystemet är att utveckla undervisningens kvalitet, stärka professionerna, öka yrkenas attraktionskraft och därigenom öka likvärdigheten i utbildningen för eleverna. Rektorer, lärares och förskollärares möjligheter till kompetensutveckling behöver vara likvärdig och av hög kvalitet för att barns och elevers utbildning ska kunna bli likvärdig och av hög kvalitet. Genom det nationella meriteringssystemet kan särskilt yrkesskickliga lärare och förskollärare få sin kompetens erkänd. För att de olika delarna av professionsprogrammet ska kunna införas krävs att personuppgifter behandlas. Den personuppgiftsbehandling som blir en nödvändig följd av förslaget syftar till att tillgodose ett allmänt intresse som rättfärdigar en inskränkning av den personliga integriteten. Det integritetsintrång som behandlingen innebär får därmed anses stå i rimlig proportion till den nytta som förslagen innebär.

De aktörer som kommer att behandla personuppgifter kommer att omfattas av dataskyddsförordningen och de nationella bestämmelser som kompletterar den. Av principerna för behandling av personuppgifter i dataskyddsförordningen framgår att uppgifterna ska behandlas på ett lagligt, korrekt och öppet sätt i förhållande till den registrerade (artikel 5.1 a). Även de grundläggande principerna om ändamålsbegränsning, uppgiftsminimering och lagringsminimering (artikel 5.1 b, 5.1 c och 5.1 e i dataskyddsförordningen) ska tillämpas.

Sammantaget bedöms att den personuppgiftsbehandling som de nya bestämmelserna kan ge upphov till är förenlig med dataskyddsförordningen och dataskyddslagen och att övriga proportionalitetskrav är uppfyllda. Det bedöms inte finnas något behov av ytterligare dataskyddsreglering.