



En reviderad europeisk referensram för kvalifikationer för livslångt lärande

Utbildningsdepartementet

2016-07-13

Dokumentbeteckning

KOM (2016) 383

Förslag till rådets rekommendation om den europeiska referensramen för kvalifikationer för livslångt lärande och om upphävande av Europaparlamentets och rådets rekommendation av den 23 april 2008 om en europeisk referensram för kvalifikationer för livslångt lärande

Sammanfattning

Kommissionens förslag är avsett att upphäva och ersätta den europeiska referensramen för kvalifikationer för livslångt lärande som inrättades 2008 genom en rekommendation från Europaparlamentet och rådet (EUT C 111, 6.5 2008). Förslaget om en reviderad rekommendation presenterades inom ramen för kommissionens meddelande En ny kompetensagenda för Europa (COM(2016) 381).

Förslaget om en reviderad rekommendation bygger vidare på det som har åstadkommit genom 2008 års rekommendation och behåller de delar som uppmanar medlemsstaterna att använda den europeiska referensramen som ett hänvisningsverktyg för att jämföra kvalifikationsnivåerna i de olika nationella kvalifikationssystemen, att koppla kvalifikationsnivåerna till den europeiska referensramen med hjälp av en metod som bygger på läranderesultat och att säkerställa att alla nya kvalifikationer innehåller en tydlig hänvisning till den relevanta nivån i den europeiska referensramen.

I de nya delarna rekommenderas medlemsstaterna bl.a. att regelbundet uppdatera hänvisningarna mellan nationella kvalifikationsnivåer och nivåerna i den europeiska referensramen och att tillämpa hänvisningsmetoder som säkerställer att den europeiska referensramen genomförs enhetligt i medlemsstaterna.

1.1 Ärendets bakgrund

Förslaget till en reviderad rekommendation om den europeiska referensramen är ett av initiativen som presenteras i EU-kommissionens meddelande En ny kompetensagenda för Europa (COM (2016) 381/2) och kompletterar andra åtgärder som föreslås i det sammanhanget, bl.a. ett förslag till Rådets rekommendation om inrättandet av en kompetensgaranti (COM (2016) 382). Förslaget presenterades den 13 juni 2016.

Den nya kompetensagendan är enligt kommissionen det högst prioriterade initiativet i kommissionens arbetsprogram för 2016. Dess mål är ett gemensamt engagemang och en delad vision om kompetens som nyckeln till hållbara arbetstillfällen, tillväxt och konkurrenskraft. Avsikten med Kompetensagendan är att stärka och i vissa fall förenkla befintliga initiativ för att ge ett bättre stöd till medlemsstaterna i deras nationella reformer och få till stånd en attitydförändring både hos individer och inom organisationer. Ett gemensamt åtagande för reformer på ett flertal områden där EU-åtgärder ger störst mervärde eftersträvas. Arbetet kommer att inriktas på tre områden:

1. Bättre och mer relevant kompetensutveckling.
2. Tydligare och mer jämförbara kompetenser och kvalifikationer.
3. Bättre kompetensinventering och information för mer välgrundade yrkesval.

Kommissionen konstaterar dock att det inte kommer att räcka med åtgärder enbart på EU-nivå. För att målen ska nås måste många olika aktörer engagera sig och bidra med sin sakkunskap: nationella, regionala och lokala myndigheter, företag och arbetsgivare, arbetstagare, aktörer med regionalt utvecklingsansvar, det civila samhället och inte minst enskilda individer som måste ta vara på möjligheterna att utnyttja sitt kunnande på bästa sätt. Arbetsmarknadens parter kommer att ha en nyckelroll när det gäller att se till att agendan utvecklas och genomförs, och att den sedan håller jämna steg med de föränderliga behoven på arbetsmarknaden och i samhället.

Den europeiska referensramen för kvalifikationer för livslångt lärande inrättades 2008 genom en rekommendation från Europaparlamentet och rådet. Bakgrunden till inrättandet av rekommendationen 2008 var att olikheterna mellan EU:s olika utbildningssystem gör det svårt att bedöma vad en person med kvalifikationer från ett annat land kan, förstår och har kapacitet att göra i en lärande- eller arbetssituation. Genom rekommendationen infördes en gemensam referensram med åtta europeiska lärandenivåer, uttryckta i kunskaper, färdigheter och kompetens, som fungerar som en form av ”översättningsverktyg” mellan olika nationella kvalifikationssystem. Syftet med den europeiska referensramen var att göra

kvalifikationer tydligare och lättare att jämföra inom EU. Medlemsländerna uppmanades i rekommendationen att senast år 2010 koppla sina nationella kvalifikationssystem till den europeiska referensramen och senast år 2012 ange nivå på nya utbildnings- och examensbevis och/eller i tillägg till sådana. Genom rekommendationen infördes en rådgivande grupp, med representanter bl.a. från medlemsstaterna, men ansvar för enhetlighet och öppenhet i arbetet med att koppla kvalifikationssystem till den europeiska referensramen för kvalifikationer. Rekommendationen håller på att genomföras och 39 länder deltar i arbetet. Sverige presenterade sin hänvisningsrapport för kopplingen mellan den nationella referensramen och den europeiska i juni 2016.

1.2 Förslagets innehåll

Kommissionen påtalar att den europeiska referensramen stimulerat utvecklingen av nationella referensramar och ett ökat fokus på läranderesultat i stället för kvalifikationer baserade på tidsaspekten. De övergripande målsättningarna om jämförbarhet har dock inte uppnåtts helt, vilket kommissionen menar beror på begränsningar i själva rekommendationen. Förslagets syfte är att åtgärda följande begränsningar i den befintliga rekommendationen.

- Alla länder har inte kopplat hela sitt kvalifikationssystem till den europeiska referensramen trots att den är övergripande. Den nuvarande rekommendationen ger inga möjligheter att garantera att alla typer av kvalifikationer (även från den privata sektorn) ingår i de nationella referensramarna. Det finns inte heller någon uppmaning till medlemsstaterna att uppdatera hänvisningen från den nationella till den europeiska referensramen i takt med att kvalifikationssystemen förändras över tiden.
- Det finns stora variationer mellan länderna i hur kvalifikationer beskrivs eftersom det saknas ett gemensamt europeiskt format för att beskriva kvalifikationer och läranderesultat. Det är också svårt att hitta information om kvalifikationer eftersom uppgifter inte systematiskt läggs in i databaser och register.
- Definitionen av begreppet kompetens i bilaga II till 2008 års rekommendation om den europeiska referensramen för kvalifikationer stämmer inte överens med den övergripande definition av kompetens som oftast används i EU:s utbildningspolitik och som anges i bilaga I i 2008 års rekommendation.
- Principerna för kvalitetssäkring är för generella och begränsas till yrkesutbildning och högre utbildning, vilket innebär ett hinder för förtroendet mellan medlemsstaterna.
- Det saknas gemensamma system för att föra över meriter och samla kvalifikationer kopplade till den europeiska referensramen, vilket gör det svårt att flytta mellan olika lärandemiljöer.

- Det saknas uttryckliga hänvisningar till hur internationella branschorganisationer kan koppla sina kvalifikationer till den europeiska referensramen. Medlemsstaterna hanterar den här frågan olika vilket riskerar att samma kvalifikation bedöms på olika sätt.
- Direktivet om erkännande av yrkeskvalifikationer (2005/36/EG) specificerar att gemensamma utbildningsramar för yrken som regleras på nationell nivå ska fastställas av kommissionen i delegerade akter i form av minimikrav på läranderesultat baserade på nivåerna i den europeiska referensramen, men anger inte hur de gemensamma utbildningsramarna ska kopplas till de olika nivåerna. I rekommendationen föreslås att de gemensamma utbildningsramarna ska bygga på nivåerna i den europeiska referensramen för kvalifikationer.
- Rekommendationen innehåller inte någon bestämmelse om formell samordning med referensramar i tredjeländer, vilket missgynnar migranter med utländska kvalifikationer.
- Bristande samordning mellan EU:s styrstrukturer för kompetens- och kvalifikationsåtgärder har generellt hindrat ökad effektivitet och samverkan mellan den europeiska referensramen och andra liknande system på EU-nivå och nationell nivå.

De nya delarna i rekommendationen består bl.a. av följande.

- Att medlemsstaterna rekommenderas att regelbundet uppdatera hänvisningarna så att jämförelserna mellan nationella kvalifikationsnivåer och nivåerna i den europeiska referensramen hålls aktuella.
- Att tillämpa hänvisningsmetoder som säkerställer att den europeiska referensramen genomförs enhetligt i de olika medlemsstaterna.
- Att begreppet ”kompetens” i den europeiska referensramen byts ut mot ”ansvar och självständighet”.
- Att hänvisningskriterier som utarbetats av den rådgivande gruppen förs in i rekommendationen som bilaga.
- Att en reviderad bilaga om principer för kvalitetssäkring införs som inkluderar alla kvalifikationer till skillnad mot den nuvarande som endast inkluderar yrkesutbildning och högre utbildning.
- Att en bilaga förs in om principerna för meritssystem som kopplas till den europeiska referensramen.
- Att medlemsstaterna uppmanas att offentliggöra resultaten från hänvisningsprocessen och hålla uppgifter om kvalifikationer och motsvarande läranderesultat tillgängliga enligt ett gemensamt format för att beskriva kvalifikationer.

Kommissionen uppmanas att i samarbete med medlemsstaterna undersöka om ett europeiskt register kan tas fram, utanför området för högre utbildning, för organ som utövar tillsyn över kvalitetssäkringssystemen. Kommissionen

uppmannas även att i samarbete med medlemsstaterna stödja ett successivt utarbetande och införande av kriterier och förfarande för jämförelser med kvalifikationsreferensramar i tredjeländer.

Kommissionen meddelar även sin avsikt att skapa en plattform för samarbete mellan kommissionen, medlemsstaterna och övriga berörda parter vid genomförandet och övervakningen av rekommendationen. Detta ska inkludera de uppgifter som den rådgivande gruppen för den europeiska referensramen har utfört sedan 2008.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Förordningen (2015:545) om referensram för kvalifikationer för livslångt lärande innehåller bestämmelser om en nationell referensram för kvalifikationer för livslångt lärande. Ett fåtal justeringar av förordningen kan eventuellt bli aktuella till följd av förslaget. Detta får dock analyseras närmare vart efter förhandlingarna om förslaget fortskrider.

1.4 Budgetära konsekvenser/Konsekvensanalys

Av förslaget framgår att befintliga resurser för programmet Erasmus+ används för genomförandet av denna rådsrekommendation och att ytterligare EU-budget eller personal vid kommissionen inte krävs.

På nationell nivå uppfyller Sverige redan flera av de övergripande målsättningarna som den reviderade rekommendationen tar sikte på. Sverige har, i likhet med förslaget, utarbetat en nationell referensram som inkluderar kvalifikationer som utfärdas av såväl det offentliga utbildningssystemet som av andra aktörer. Sverige har även tydliga krav på kvalitetssäkring av de kvalifikationer som nivåplaceras i den nationella referensramen. Sverige uppfyller och har utgått från de hänvisningskriterier som utarbetats av den rådgivande gruppen.

Eventuella budgetära konsekvenser för Sverige bedöms kunna hanteras inom ram inom berört utgiftsområde.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Den befintliga rekommendationen från 2008 har skapat ett aktivt samarbete mellan medlemsstaterna som samtidigt respekterar ländernas olikheter när det gäller de nationella kvalifikationssystemen. Dessa framsteg bör inte underskattas och med tanke på omfattningen av de förändringar som behövs nationellt i de flesta länder för att kunna svara upp mot rekommendationen behövs tid. Den europeiska referensramen för kvalifikationer för livslångt

lärande är fortfarande ett ungt verktyg och det är inte realistiskt att förvänta sig full effektivitet efter så kort tid varför regeringen uttryckt tveksamhet kring behovet av att revidera rekommendationen.

Flera av förslagen i den reviderade rekommendationen ligger dock helt i linje med hur Sverige genomfört rekommendationen om den europeiska referensramen.

Regeringen välkomnar att den reviderade rekommendationen uppmuntrar medlemsstaterna att inkludera alla typer av kvalifikationer (även från den privata sektorn) i de nationella referensramarna. Detta är ett förtydligande av intentionerna med rekommendationen från 2008 som kommer att öka såväl förståelsen för ländernas kvalifikationssystem som jämförbarheten mellan ländernas kvalifikationer.

Regeringen välkomnar även förslaget om att hänvisningarna från den nationella till den europeiska referensramen bör uppdateras regelbundet i takt med att kvalifikationssystemen förändras över tiden. För att den europeiska referensramen ska kunna fungera optimalt är det viktigt att informationen hålls uppdaterad. Det är också viktigt att informationen om kvalifikationerna finns lättillgänglig och regeringen stöder även det gemensamma format för att beskriva kvalifikationer för den elektroniska publikationen som den rådgivande gruppen utarbetat. Regeringen vill även poängtera att kvalitetssäkring är ytterst viktigt. När det gäller förslagen om gemensamma metoder och format för hur kvalifikationer beskrivs i läranderesultat vill regeringen påpeka att det handlar om nationell kompetens och att sådant samarbete måste bygga på frivillighet. Det måste vara upp till varje medlemsstat hur läranderesultaten beskrivs inom ramen för de olika utbildningssystemen. Referensramens syfte är just att vara denna koppling och inte att öka harmoniseringen.

Regeringen stöder principen om läranderesultat som synliggör resultaten av lärande och som underlättar processen i det fortsatta lärandet.

När det gäller förslagen att stödja utarbetande och införande av kriterier och förfarande för jämförelser av nationella och regionala kvalifikationsreferensramar i tredjeländer vill regeringen poängtera vikten av fortsatt kvalitetsarbete mellan de europeiska länderna i första hand. Regeringen är dock positiv till fortsatt dialog och till de tekniska rapporter som producerats inom ramen för den rådgivande gruppens arbete för Hong Kong, Nya Zeeland och Australien. Dessa rapporter ger omfattande information och utgör användbara underlag för att förstå andra länders kvalifikationssystem.

Regeringen önskar ett förtydligande när det gäller förslaget om att det ska inrättas en plattform för samarbete mellan kommissionen, medlemsstaterna och övriga berörda parter vid genomförandet av rekommendationen och önskar att organisationen av gruppen och dess mandat tydliggörs.

Regeringen bedömer också att konsekvenser av förslagen behöver förtydligas och det bör bevakas att den reviderade rekommendationen inte medför ökade kostnader för statsbudgeten.

2015/16:FPM110

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte skickats på remiss.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Artikel 165 och 166 i EUF-fördraget.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen påtalar att arbetstagarnas och de studerandes geografiska och yrkesmässiga rörlighet försvåras om inte kvalifikationer är tydliga och lätta att förstå och värdera. Därför behövs vägledande åtgärder på EU-nivå. Kommissionen gör vidare bedömningen att rekommendationen är proportionerlig i förhållande till målen. Regeringen gör ingen annan bedömning i dessa frågor.

Regeringen vill dock påtala medlemsstaternas ansvar för utbildningens innehåll och att utbildningssystemens organisation måste respekteras. Det är särskilt viktigt att poängtera att förslag som t.ex. gäller hur kvalifikationer beskrivs i läranderesultat är nationell kompetens.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Behandling av ärendet inleds under slovakiska ordförandeskapet.

4.2 Fackuttryck/termer

-