

Regeringens proposition

2014/15:107



Vissa frågor med anledning av införandet av en nationell referensram för kvalifikationer för livslångt lärande

Prop.
2014/15:107

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 9 april 2015

Stefan Löfven

Aida Hadzialic
(Utbildningsdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen görs bedömningen att en s.k. nationell referensram för kvalifikationer för livslångt lärande bör införas i enlighet med Europaparlamentets och rådets rekommendation om en europeisk referensram för kvalifikationer för livslångt lärande (EUT C 111, 6.5.2008). Med kvalifikation avses ett dokumenterat resultat av lärande i form av kunskaper, färdigheter och kompetenser, t.ex. examina, certifikat och diplom. Referensramarna ska underlätta jämförelser nationellt och internationellt av vilka nivåer kvalifikationer motsvarar i fråga om kunskaper, färdigheter och kompetenser och syftar till att främja livslångt lärande och förbättra anställningsbarhet, rörlighet och social integration för arbetstagare och studerande inom EU. Den nationella referensramen bör innehålla åtta nivåer som var och en beskriver det resultat av lärande som är av betydelse för respektive nivå. Regeringen bör fastställa vilken nivå vissa kvalifikationer motsvarar. Ett ansökningsförfarande som avser nivåbedömning av kvalifikationer som inte fastställs av regeringen bör också införas. Ansökan bör kunna göras av den som utfärdar en kvalifikation, prövas av Myndigheten för yrkeshögskolan (MYH) och kunna överklagas till Överklagandenämnden för högskolan. För en sådan ansökan bör sökanden betala en avgift. I propositionen föreslås därför en ny lag med bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om en sådan avgift.

Den nya lagen föreslås träda i kraft den 1 oktober 2015.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Förslag till lag med bemyndigande att meddela föreskrifter om avgift för ansökan om att få beslut som avser kvalifikationer för livslångt lärande	4
3	Ärendet och dess beredning	5
4	Europaparlamentets och rådets rekommendation om en europeisk referensram för kvalifikationer för livslångt lärande	6
4.1	En europeisk referensram och nationella referensramar	6
4.2	Roll och uppdrag för Myndigheten för yrkeshögskolan	8
5	En nationell referensram för kvalifikationer för livslångt lärande	10
5.1	En nationell referensram för livslångt lärande bör införas	10
5.2	Ett ansökningsförfarande för vissa kvalifikationer	19
5.3	Överklaganden av beslut om nivån på kvalifikationer för livslångt lärande	24
5.4	En ny lag med bemyndigande att meddela föreskrifter om avgift för ansökan om att få beslut som avser kvalifikationer för livslångt lärande	27
6	Ikraftträdande	29
7	Konsekvensanalys	30
8	Författningskommentar	33
8.1	Förslag till lag med bemyndigande att meddela föreskrifter om avgift för ansökan om att få beslut som avser kvalifikationer för livslångt lärande	33
Bilaga 1	Sammanfattning av departementspromemorian En nationell referensram för kvalifikationer för livslångt lärande	34
Bilaga 2	Promemorians lagförslag	35
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	36
Bilaga 4	Lagrådsremissens lagförslag	38
Bilaga 5	Lagrådets yttrande	40
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 9 april 2015	42
	Rättsdatablad	43

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2014/15:107

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag med bemyndigande att meddela föreskrifter om avgift för ansökan om att få beslut som avser kvalifikationer för livslångt lärande.

Förslag till lag med bemyndigande att meddela föreskrifter om avgift för ansökan om att få beslut som avser kvalifikationer för livslångt lärande

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet att betala avgift för en ansökan om att få ett beslut om vilken nivå en kvalifikation motsvarar i den nationella referensramen för kvalifikationer för livslångt lärande.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2015.

3 Ärendet och dess beredning

Prop. 2014/15:107

Promemorian En nationell referensram för kvalifikationer för livslångt lärande har utarbetas inom Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet, U2014/4373/GV). En sammanfattning av departementspromemorian och lagförslagen i promemorian finns i *bilaga 1* respektive *bilaga 2*.

Promemorian har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Utbildningsdepartementet (U2014/4373/GV).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 5 mars 2015 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 4*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*. Regeringen har följt Lagrådets förslag, se avsnitt 5.3.

4 Europaparlamentets och rådets rekommendation om en europeisk referensram för kvalifikationer för livslångt lärande

4.1 En europeisk referensram och nationella referensramar

Europaparlamentets och rådets rekommendation

Den 23 april 2008 beslutade Europaparlamentet och rådet en rekommendation om en europeisk referensram för kvalifikationer för livslångt lärande (rekommendationen om EQF, EUT C 111, 6.5.2008). Syftet med rekommendationen är att bidra till att modernisera utbildningssystemen inom Europa samt stärka kopplingarna mellan utbildning och arbetsliv (ingresspunkt 13). Syftet med den europeiska referensramen, som finns intagen som bilaga II till rekommendationen, är att främja livslångt lärande och förbättra anställbarhet, rörlighet och social integrering för arbetstagare och studerande inom EU (ingresspunkt 12).

Referensramen består av åtta nivåer som beskriver det resultat av lärande i form av kunskaper, färdigheter och kompetenser som är av betydelse för respektive nivå. Resultat av lärande är ett centralt begrepp i rekommendationen och kan uttryckas som det en individ vet, förstår och kan göra när en lärandeprocess är avslutad. Enligt rekommendationen definieras en kvalifikation som ett formellt resultat av en bedömnings- och valideringsprocess som ges när ett behörigt organ fastställer att en person har uppnått resultat av lärande som motsvarar fastställda kriterier (bilaga I till rekommendationen). Med kvalifikation avses således ett dokumenterat resultat av lärande i form av kunskaper, färdigheter och kompetenser, t.ex. utbildningsbevis, examina, certifikat och diplom.

Referensramen omfattar alla typer av kvalifikationer från såväl utbildningssystemet som arbetslivet. Referensramen beskriver inte enskilda personers meriter utan ska fungera som ett översättningsverktyg som på systemnivå kan beskriva olika kvalifikationer i form av resultat av lärande. Det innebär att den ska underlätta jämförelser mellan de kvalifikationer som utfärdas i olika medlemsstater. För att bidra till att skapa förtroende för de kvalifikationer som utfärdas rekommenderas medlemsstaterna att tillämpa de principer för kvalitetssäkring inom högre och yrkesinriktad utbildning som är framtagna till stöd för genomförandet av den europeiska referensramen för kvalifikationer (bilaga III till rekommendationen).

För att underlätta jämförelse mellan ländernas kvalifikationer bör medlemsstaterna införa nationella referensramar som kan kopplas till den europeiska referensramen. Detta ska ske genom att medlemsstaterna på ett tydligt sätt hänvisar nivåerna i de nationella referensramarna till de nivåer som anges i den europeiska referensramen i bilaga II till rekommendationen om EQF. Medlemsstaterna rekommenderas också att se till att alla nya bevis på kvalifikationer och Europassdokument som utfärdas av behöriga myndigheter innehåller en tydlig hänvisning till den rele-

vanta nivån i den europeiska referensramen för kvalifikationer. På så sätt kan man öka användarvänligheten och underlätta för arbetsgivare att förstå nivån på ett kvalifikationsbevis som en arbetssökande uppvisar.

Hur nivåerna i de nationella referensramarna förhåller sig till den europeiska referensramen ska beskrivas i s.k. referensrapporter som varje medlemsstat presenterar för den rådgivande gruppen för EQF. Denna grupp infördes när rekommendationen om EQF antogs. Gruppen ansvarar för den övergripande samordningen och enhetligheten och ska främja öppenheten i arbetet med att koppla de nationella referensramarna till den europeiska referensramen för kvalifikationer. Det ingår i gruppens uppdrag att diskutera och klargöra om skillnader i ländernas hänvisning av kvalifikationer i de nationella referensramarna till de nivåer som anges i den europeiska referensramen är innehållsmässigt motiverade eller inte. Gruppen har tagit fram gemensamma kriterier som alla länder använder för att strukturera sina nationella hänvisningsrapporter. Den rådgivande gruppen går igenom referensrapporterna och får möjlighet att lämna synpunkter på hur medlemsstaternas nationella kvalifikationsnivåer kopplas till kvalifikationsnivåerna i den europeiska referensramen. Det är varje medlemsstats ansvar att säkerställa att de i de nationella referensramarna på ett korrekt sätt hänvisar till den europeiska referensramen och att kontinuerligt uppdatera sin referensrapport samt att i det arbetet ta hänsyn till de diskussioner som förs i den rådgivande gruppen.

Europeiska kommissionen bygger för närvarande upp en webbportal där medlemsstaternas referensrapporter och de nationella kvalifikationernas kopplingar till den europeiska referensramen offentliggörs (<http://ec.europa.eu/eqf>).

Förhållandet till referensramen för examina inom högskoleområdet

I rekommendationen om EQF anges att den europeiska referensramen för kvalifikationer för livslångt lärande är förenlig med, men inte ersätter, den europeiska övergripande referensramen för examina inom högskoleområdet (QF-EHEA) som utarbetats inom ramen för Bolognaprocessen. Referensramen för examina inom högskoleområdet består av generella beskrivningar av resultat av lärande för de tre olika kvalifikationsnivåerna grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå. I Sverige har de olika nivåerna införts dels genom krav i högskolelagen (1992:1434) och i förordningar som ansluter till den lagen om att utbildning ska ges på de tre nivåerna, dels genom att examina avläggs på en nivå i enlighet med examensbeskrivningarna i bilagor till dessa förordningar (högskoleförordningen [1993:100], förordningen [1993:221] för Sveriges lantbruksuniversitet och förordningen [2007:1164] för Försvarshögskolan). De examina på dessa nivåer som regeringen med stöd av högskolelagen har meddelat föreskrifter om, kan endast utfärdas av de universitet och högskolor som har tillstånd att utfärda examina enligt högskolelagen och de förordningar som ansluter till den lagen liksom av de enskilda utbildningsanordnare som har tillstånd att utfärda examina enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina. Universitets- och högskolerådet är nationell samordningspunkt för den övergripande europeiska gemensamma referensramen för examina inom högskole-

Prop. 2014/15:107 området och representerar Sverige i det nätverk för referensramen som har etablerats av Europarådet inom ramen för Bolognaprocessen.

Förhållandet till yrkeskvalifikationsdirektivet

Av rekommendationen om EQF framgår att den inte påverkar tillämpningen av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG av den 7 september 2005 om erkännande av yrkeskvalifikationer.

Genomförandet av rekommendationen i andra länder

En rekommendation är inte juridiskt bindande för medlemsstaterna. Det innebär att det är frivilligt för medlemsstaterna att införa nationella referensramar för kvalifikationer. Formerna för en nationell referensram beslutas av varje enskild medlemsstat i enlighet med dess författningar och praxis. Samtliga medlemsstater har dock valt att följa rekommendationen. För närvarande genomförs den i 36 europeiska länder och samtliga har valt att utarbeta nationella referensramar. Regeringen har aviserat att Sverige avser att införa rekommendationen och skapa en nationell referensram för kvalifikationer (se prop. 2010/11:1, utg.omr. 16, avsnitt 6.2.1, bet. 2010/11:UbU1, rskr. 2010/11:118, prop. 2011/12:1, utg.omr. 16, avsnitt 5.2.2, bet. 2011/12:UbU1, rskr. 2011/12:98, prop. 2012/13:1, utg.omr. 16, avsnitt 7.2.5, bet. 2012/13:UbU1, rskr. 2012/13:113 och prop. 2013/14:1, utg.omr. 16, avsnitt 4.6.3, bet. 2013/14:UbU1, rskr. 2013/14:104).

4.2 Roll och uppdrag för Myndigheten för yrkeshögskolan

Nationell samordningspunkt för EQF

Enligt rekommendationen om EQF bör en medlemsstat utse en nationell samordningspunkt som, tillsammans med andra berörda nationella myndigheter, ska stödja och styra kopplingen mellan den nationella referensramen och den europeiska referensramen. Nationella samordningspunkter har inrättats i 36 länder. Myndigheten för yrkeshögskolan (MYH) är sedan den 1 juli 2009 nationell samordningspunkt för EQF (se 9 § 2 förordningen [2011:1162] med instruktion för Myndigheten för yrkeshögskolan). Myndigheten ansvarar för en webbplats (www.seqf.se) som har utarbetats tillsammans med dåvarande Högskoleverket. Syftet med webbplatsen är att sprida information om rekommendationen om EQF, om referensramen för högre utbildning (QF-EHEA) samt om utvecklingen av en nationell referensram för kvalifikationer och dess framtida koppling till den europeiska referensramen för kvalifikationer för livslångt lärande.

Myndigheten för yrkeshögskolans uppdrag att föreslå en nationell referensram för kvalifikationer för livslångt lärande

Regeringen har gett MYH flera uppdrag om att föreslå en nationell referensram för kvalifikationer. En viktig utgångspunkt för uppdragen har varit att både kvalifikationer inom det offentliga utbildningssystemet

och andra kvalifikationer ska kunna ingå i en nationell referensram för kvalifikationer. De kvalifikationer som utfärdas inom det offentliga utbildningssystemet är väl kända av aktörer i Sverige men de utgör endast en del av det totala antalet kvalifikationer som utfärdas i landet, eftersom det finns många branscher och privata företag som också utfärdar kvalifikationer. En förutsättning för myndighetens arbete har varit att nivåerna ska utformas så att de täcker in alla delar av det offentliga utbildningssystemet samtidigt som de också ska kunna inkludera kvalifikationer som utfärdas av privata aktörer och branscher. Det har varit viktigt att myndighetens arbete med att föreslå en nationell referensram för kvalifikationer präglas av öppenhet och dialog med berörda intressenter och myndigheter så att de förslag som myndigheten presenterar är väl förankrade. Återrapporteringarna från MYH finns tillgängliga på <https://www.seqf.se/sv/Aktuellt/Redovisade-regerings-uppdrag>.

På uppdrag av regeringen (U2010/5771/SV) inrättade MYH under 2010 en rådgivande grupp bestående av Statens skolverk, dåvarande Högskoleverket, Svenskt Näringsliv, Sveriges Kommuner och Landsting, Sveriges akademikers centralorganisation, Tjänstemännens centralorganisation, Landsorganisationen i Sverige, Arbetsförmedlingen och Företagarna. Under 2010 bildade MYH även en referensgrupp bestående av organisationer och myndigheter som ingår i det offentliga utbildningssystemet eller har en nära anknytning till utbildningsområdet. MYH har även använt sig av projektgrupper, konferenser och remissförfarande för att förankra sina förslag och inhämta synpunkter. De förslag som har tagits fram av MYH har legat till grund för departementspromemorian En nationell referensram för kvalifikationer för livslångt lärande (se avsnitt 3).

5 En nationell referensram för kvalifikationer för livslångt lärande

5.1 En nationell referensram för livslångt lärande bör införas

Regeringens bedömning: En nationell referensram för kvalifikationer för livslångt lärande bör införas. Referensramen bör utformas på så sätt att den kan inkludera kvalifikationer som utfärdas såväl inom det offentliga utbildningssystemet som av andra aktörer. Syftet med referensramen bör vara att underlätta jämförelser nationellt och internationellt av vilka nivåer sådana kvalifikationer motsvarar i fråga om kunskaper, färdigheter och kompetenser för att därigenom främja livslångt lärande och förbättra anställningsbarhet, rörlighet och social integration för arbetstagare och studerande inom EU.

Den nationella referensramen bör innehålla åtta nivåer som beskriver det resultat av lärande som är av betydelse för respektive nivå uttryckt i form av kunskaper, färdigheter och kompetenser.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inget att invända mot promemorians förslag, däribland *Statens skolverk*, *Universitetskanslersämbetet (UKÄ)*, *Universitets- och högskolerådet (UHR)*, *Lunds universitet*, *Stockholms universitet*, *Karolinska institutet (KI)*, *Kungl. Tekniska högskolan (KTH)*, *Tillväxtverket*, *Arbetsförmedlingen*, *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)*, *Svenskt Näringsliv*, *Sveriges Byggindustrier*, *Landsorganisationen i Sverige (LO)*, *Sveriges akademikers centralorganisation (Saco)*, *Tjänstemännens centralorganisation (TCO)*, *Lärarförbundet*, *Sveriges universitetslärarförbund (SULF)* och *Sveriges förenade studentkårer (SFS)*.

Almega, *Industriarbetsgivarnas kompetensråd*, *Livsmedelsföretagen*, *Svenskt Näringsliv* och *Teknikföretagens Yrkesnämnd* påpekar att det är viktigt att synliggöra all form av lärande, oavsett om det skett inom det formella utbildningssystemet eller i arbetslivet eftersom det underlättar för arbetsgivare att bedöma kvalifikationer och kommer att leda till ökad anställningsbarhet för den enskilde. Även *Rikspolisstyrelsen* anser att det är särskilt positivt att referensramen omfattar såväl kvalifikationer från det traditionella utbildningssystemet som från arbetslivet, eftersom det understryker att lärande är en process över tid och sker i olika sammanhang.

Några remissinstanser, däribland *Linnéuniversitetet*, *Högskolan i Skövde*, *Arbetsförmedlingen*, *Folkbildningsrådet*, *LO*, *Saco*, *TCO* och *Teknikföretagens yrkesnämnd*, anser att den föreslagna referensramen kan underlätta validering. *Teknikföretagens yrkesnämnd* hoppas dessutom att en nationell referensram kan bidra till ökad kommunikation mellan aktörer inom utbildningssystemet och på arbetsmarknaden och till att stimulera ökad användning av validering som ett verktyg för ökad

rörlighet på arbetsmarknaden. *Sveriges Byggindustrier* anser att formuleringen av kvalifikationskraven i form av resultat av lärande skapar möjligheter att underlätta kommunikationen mellan branschen och det offentliga utbildningssystemet. *Tillväxtverket* menar att förslaget bidrar till att stärka kopplingen mellan utbildning och arbetsliv så att kompetensförsörjningen kan underlättas.

Flera remissinstanser, däribland *UKÄ*, *Stockholms universitet*, *Malmö högskola*, *Mora kommun*, *Folkbildningsrådet* och *Vuxenutbildning i samverkan*, anser att det är en fördel att det finns en tydlig koppling mellan den nationella referensramen och den europeiska och att det är lämpligt att den nationella referensramen nära ansluter till de av EU formulerade kvalifikationsnivåerna, både till antal och till grundinnehåll.

Flera remissinstanser, däribland *Göteborgs universitet*, *Högskolan i Gävle* och *Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF)*, är positiva till förslaget att införa en nationell referensram, men ser vissa risker med att inkludera kvalifikationer som utfärdas både inom det offentliga utbildningssystemet och kvalifikationer som utfärdas av andra aktörer. Synpunkter som framförs är bl.a. svårigheter att göra det på lika villkor och att det finns en risk att olika typer av utbildningar kan uppfattas som jämförbara eller till och med utbytbara. *Konstfack* påpekar att det finns väsentliga innehållsskillnader mellan förordningsreglerade konstnärliga högskoleutbildningar och övriga eftergymnasiala konstnärliga utbildningar och ser en risk att referensramen kan komma att användas som grund för systematisk validering av konstnärliga utbildningar som inte är högskoleutbildningar in i de akademiska utbildningarna. *Uppsala universitet* är avvisande till att införa ett öppet och generellt nationellt ramverk eftersom utbildningar av mycket olikartad karaktär förs in i en gemensam nivåindelning. Även *Linköpings universitet* är tveksamt till införandet av en nationell referensram, bl.a. med hänvisning till att forskning visat på påtagliga problem med att utveckla generella kvalifikationstaxonomier.

SUHF har påpekat att införandet av en nationell referensram är en stor och omfattande förändring och förespråkar, i likhet med *Högskolan i Halmstad*, att en sådan bör föregås av en pilotverksamhet. *Linnéuniversitetet* poängterar att de nu förslagna förändringarna i angivna lagar och förordningar kan komma att medföra en potentiellt stor förändring av utbildningsmarknaden. Det kan därför enligt universitetet finnas skäl att innan reformen beslutas genomföra en konsekvensanalys av hur den kommer att påverka nuvarande utbildningsmarknad.

Förslaget om en nationell referensram avstyrks av *Specialpedagogiska skolmyndigheten*, *Örebro universitet* och *Regelrådet*. Specialpedagogiska skolmyndigheten saknar en analys av vad tillämpningen av förslagen i promemorian innebär för gruppen personer med funktionsnedsättning. Örebro universitet anser att förslaget innehåller oklarheter, bl.a. när det gäller tolkningen av den information referensramen ger och konsekvenserna för universitetet i fråga om validering. Regelrådet avstyrker förslaget eftersom de administrativa kostnaderna enligt rådet är ofullständigt beskrivna och konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

En nationell referensram bör införas

Människor lär genom hela livet i många olika sammanhang. Lärandet sker ibland inom det offentliga utbildningssystemet, ibland på annat sätt, t.ex. inom arbetslivet eller i privata utbildningsanordnares regi utanför det offentliga utbildningssystemet. Lärandet kan resultera i någon form av kvalifikation. Som nämnts i avsnitt 4.1 avses med kvalifikation i detta sammanhang ett dokumenterat resultat av lärande i form av kunskaper, färdigheter och kompetenser, t.ex. ett utbildningsbevis, en examen, ett certifikat eller ett diplom. Kvalifikationer kan således vara vitt skilda till sin karaktär. Det innebär att det kan vara svårt att bedöma vilka kunskaper, färdigheter och kompetenser som en kvalifikation på en viss nivå faktiskt representerar. Det gör det också svårt att förstå hur en kvalifikation förhåller sig till andra kvalifikationer. Denna problematik blir ännu större i ett internationellt perspektiv, särskilt som de nationella utbildningssystemen skiljer sig från medlemsstat till medlemsstat inom EU då de formats utifrån nationell politik och olika institutionella förutsättningar.

Den grundläggande idén med den europeiska referensramen och införandet av nationella referensramar är att det ska bli enklare för enskilda personer, arbetsgivare och utbildningsanordnare att förstå på vilken nivå en kvalifikation ligger. Det bör i sin tur underlätta för den som vill studera eller arbeta utomlands. Bättre förståelse för nivån på kvalifikationer i olika länder bör i sin tur kunna bidra till att underlätta anställningsbarhet, rörlighet och social integration för arbetstagare och studerande. Ett införande av en nationell referensram kan därmed främja såväl nationell som internationell rörlighet.

En övervägande majoritet av remissinstanserna ställer sig positiva till att införa en nationell referensram för kvalifikationer för livslångt lärande i Sverige. Regeringen anser, i likhet med *Sveriges lantbruksuniversitet*, att det är viktigt för individen, tilltänkta arbetsgivare och därmed också för samhället i stort att över nationsgränserna kunna förstå på vilken nivå utbildningar befinner sig. Regeringen delar vidare bl.a. *Svenskt Näringslivs* och *Teknikföretagens yrkesnämnds* uppfattning att en nationell referensram kan underlätta rörligheten på EU:s inre marknad. Regeringen anser därför att en nationell referensram bör införas i enlighet med rekommendationen om EQF. Regeringen vill dock understryka att rekommendationen inte syftar till att harmonisera innehållet i de nationella kvalifikationssystemen i de olika medlemsstaterna utan endast till att öka förståelsen för vad kvalifikationerna i de olika medlemsstaterna innebär.

Den nationella referensramen bör omfatta även andra kvalifikationer än sådana som utfärdas inom det offentliga utbildningssystemet

Som nämnts i avsnitt 4.1 är syftet med den europeiska referensramen att främja livslångt lärande och förbättra anställningsbarhet, rörlighet och social integration för arbetstagare och studerande inom EU. För att kunna uppnå detta syfte är den europeiska referensramen utformad så att olika typer av kvalifikationer från såväl utbildningssystem som arbetsliv kan

omfattas. Av rekommendationen om EQF framgår det tydligt att medlemsstaterna bör inkludera kvalifikationer från olika aktörer, dvs. såväl offentliga som privata utbildningsanordnare.

Medlemsstaterna väljer dock olika tillvägagångssätt. Vissa medlemsstater avser endast att inkludera kvalifikationer som ingår i det formella utbildningssystemet, dvs. det utbildningssystem som staten ansvarar för. Andra medlemsstater har inkluderat eller avser att inkludera kvalifikationer utanför det formella utbildningssystemet. Som exempel kan Irlands referensram nämnas. Den är öppen för kvalifikationer utanför det formella utbildningssystemet, t.ex. kvalifikationer från internationella företag inom informations- och kommunikationsteknologi (IKT). I Nederländerna kan kvalifikationer som utfärdats av privata aktörer inkluderas i referensramen och den marknadsförs också aktivt som en möjlighet för utbildningsanordnare att uppnå ökad jämförbarhet med andra kvalifikationer såväl nationellt som i Europa. Utbildningsanordnare uppmanas även att använda principen om läranderesultat för att stärka länken till arbetsmarknaden. Även Frankrike och Skottland tillåter att icke-traditionella kvalifikationer ingår i referensramarna. I Skottland har kvalifikationer från IKT-sektorn, som ges ut av såväl internationella som nationella företag, inkluderats i den nationella referensramen. I Frankrike placeras kvalifikationer som finns i ett nationellt register för yrkesutbildning in i den nationella referensramen. Där ingår bl.a. yrkeskvalifikationer som utfärdas av branscher, handelskammare och privata institutioner.

Kommissionen har i en rapport den 19 december 2013 om utvärdering- och genomförandet av EQF till Europaparlamentet och rådet lyft fram vikten av att medlemsstaterna inkluderar kvalifikationer från olika aktörer (COM [2013] 897 final). Kommissionen beklagar i rapporten att många länder endast inkluderat kvalifikationer som utfärdas inom det offentliga utbildningssystemet, eftersom det innebär att kvalifikationer som utfärdas av exempelvis den privata sektorn och som ofta är viktiga för arbetsmarknaden endast inkluderas i vissa referensramar. Flera länder, t.ex. Danmark, Finland, Lettland, Norge, Slovakien, Slovenien och Österrike, har indikerat att de avser att inkludera sådana kvalifikationer i sina referensramar i ett andra steg.

Innehållet i formella utbildningssystem skiljer sig från medlemsstat till medlemsstat. Det innebär att antalet kvalifikationer som ingår i en nationell referensram som endast inkluderar det formella utbildningssystemet kan variera mellan länder. I Sverige är utbildningsmarknaden till vissa delar oreglerad och det finns många aktörer som genomför utbildningar som inte ingår i det offentliga utbildningssystemet. Arbetsmarknadsutbildning och folkbildning, inklusive folkhögskolorna, samt privatägda utbildningsföretag är några exempel. Det finns också kollektivavtal om färdigutbildning efter avslutad yrkesutbildning i gymnasieskolan inom delar av den arbetsmarknad där avtal sluts mellan Svenskt Näringsliv (arbetsgivare) och LO (fackförbund). Att begränsa den nationella referensramen till att endast inkludera kvalifikationer inom det formella utbildningssystemet skulle således innebära att endast vissa av de kvalifikationer som utfärdas i Sverige kan inkluderas i den nationella referensramen. Regeringen anser därför att det ur ett svenskt perspektiv är betydelsefullt att en nationell referensram kan möjliggöra

Prop. 2014/15:107 en samlad bild av de olika kvalifikationer som ges ut i Sverige och att, genom att koppla den nationella referensramen till den europeiska, kunna jämföra kvalifikationer såväl nationellt som internationellt oavsett vem som utfärdat dem. Att länder i ökad utsträckning avser att inkludera kvalifikationer utanför det formella utbildningssystemet innebär dessutom att mängden kvalifikationer i de nationella referensramarna ökar, vilket i sin tur kan öka nyttan för enskilda individer, arbetsgivare och utbildningsanordnare, eftersom fler kvalifikationer kan jämföras internationellt.

Några remissinstanser, däribland *Göteborgs universitet*, *Högskolan i Gävle* och *SUHF*, är positiva till förslaget att införa en nationell referensram, men ser vissa risker med att den nationella referensramen ska inkludera både kvalifikationer som utfärdas inom det offentliga utbildningssystemet och kvalifikationer som utfärdas av andra aktörer. Som skäl anförs bl.a. svårigheten att inkludera kvalifikationer som baseras på resultat av informellt och icke-formellt lärande på lika villkor som formella utbildningar, att utbildningar av mycket olikartad karaktär förs in i en gemensam nivåindelning samt risken att kvalifikationer som inordnats på samma nivå kan komma att ses som utbytbara. *Uppsala universitet* ställer sig avvisande till en referensram där utbildningar av mycket olikartad karaktär förs in i en gemensam nivåindelning och menar att det är en lika vällovlig som omöjlig ambition. *Karlstads universitet* understryker att det finns mycket att vinna på att utveckla ett gemensamt språk och synsätt när det gäller lärande men att den föreslagna modellen riskerar att bli blind för de unika egenskaper som skilda former av utbildning och lärande har och menar att förslaget kräver mer utredning. *Linköpings universitet* ser det som ett problem att examens- och lärandemål som används av universitet och högskolor på såväl grundnivå som avancerad nivå är mer innehållsrika och konkreta än nivåbeskrivningarna i den föreslagna referensramen. *Örebro universitet* anser att det är en pedagogisk utmaning att nå ut med vad en inplacering i referensramen innebär och menar att det finns en risk att kompetenser jämförs på ett sätt som inte är avsett.

Av rekommendationen om EQF framgår att den europeiska referensramen för kvalifikationer är förenlig med, men inte ersätter, den europeiska övergripande referensramen för examina inom högskoleområdet (QF-EHEA) som utarbetats inom ramen för Bolognaprocessen. Det innebär att nivåbeskrivningarna för EQF är bredare till sin karaktär än motsvarande nivåbeskrivningar för QF-EHEA, vilket möjliggör inplacering av kvalifikationer i den föreslagna referensramen från olika aktörer. Beskrivningarna av vilka kunskaper, färdigheter och kompetenser som är av betydelse för respektive nivå i den nationella referensramen är således mer allmänt hållna än beskrivningarna av det resultat av lärande som krävs för att få en viss examen, t.ex. en gymnasieexamen enligt skollagen (2010:800) eller en högskoleexamen enligt högskoleförordningen (1993:100). Regeringen vill i detta sammanhang även betona att den nationella referensramen för kvalifikationer inte på något sätt är avsedd att ersätta de styrdokument som finns inom det offentliga utbildningssystemet. Kvalifikationer som placeras på samma nivå i den nationella referensramen kan vara mycket olika till sin karaktär. En inplacering av en kvalifikation i den nationella referensramen ger endast information

om vilken nivå på kunskaper, färdigheter och kompetenser som kvalifikationen representerar, inte vilken omfattning eller inriktning som kvalifikationen har. En inplacering av en kvalifikation på en viss nivå innebär inte heller att en enskild som har en sådan kvalifikation automatiskt uppfyller behörighetskraven för tillträde till högre utbildning. Mot denna bakgrund anser regeringen att den nationella referensramen bör omfatta även andra kvalifikationer än sådana som utfärdas inom det offentliga utbildningssystemet.

Till skillnad från vad bl.a. *SUHF* och *Högskolan i Halmstad* har anfört anser regeringen att en nationell referensram kan införas utan föregående pilotverksamhet. Som regeringen närmare utvecklar i avsnitt 5.2 gör regeringen bedömningen att nivån på kvalifikationer som är författningsreglerade och vilkas resultat av lärande anges i regleringen bör fastställas av regeringen och att ett ansökningsförfarande bör införas för övriga kvalifikationer. Regeringen anser, i likhet med *Stockholms universitet*, att det faktum att regeringen endast fastställer nivån för vissa författningsreglerade kvalifikationer i det offentliga utbildningssystemet och att andra utbildningsanordnare får ansöka om nivå möjliggör att referensramen kan införas under kontrollerade och kvalitetssäkrade former.

Mot denna bakgrund anser regeringen, i likhet med en majoritet av remissinstanserna, att en nationell referensram bör införas som inkluderar både kvalifikationer som utfärdas inom det offentliga utbildningssystemet och kvalifikationer som utfärdas av andra aktörer.

Regelrådet avstyrker förslaget i promemorian bl.a. eftersom rådet anser att de administrativa kostnaderna är ofullständigt beskrivna. Rådets synpunkter behandlas i avsnitt 7.

Krav på resultat av lärande och antal nivåer i den nationella referensramen

Som nämnts i avsnitt 4.1 består den europeiska referensramen av åtta nivåer som beskriver det resultat av lärande som är av betydelse för respektive nivå. Nivåbeskrivningarna uttrycks i form av kunskaper, färdigheter och kompetenser. Resultat av lärande kan uttryckas som det en individ vet, förstår och kan göra när en lärandeprocess är avslutad. Det innebär att det är det faktiska resultatet av lärandet som räknas oavsett var, hur eller hur lång tid det har tagit att uppnå det.

I rekommendationen om EQF uppmanas medlemsstaterna att använda ett tillvägagångssätt som bygger på resultat av lärande när nationella kvalifikationer beskrivs och fastställs. Det är dock upp till varje land att bestämma hur många nivåer den nationella referensramen ska ha samt att utforma nationella beskrivningar av de resultat av lärande som är relevanta för en kvalifikation på respektive nivå. Många länder har valt att ha åtta nivåer i sina nationella referensramar, på motsvarande sätt som i den europeiska referensramen, men inte alla. Exempelvis har Irland tio nivåer i sin nationella referensram.

I Sverige finns en lång tradition av att arbeta med resultat av lärande inom det offentliga utbildningssystemet och principen om resultat av lärande är väl förankrad. Det är ett vedertaget synsätt att det är resultatet av lärande som är det viktiga och inte längden på utbildningen. *Livsmedelsföretagen* påpekar att kvalifikationskrav uttryckta som resultat av

Prop. 2014/15:107 lärande tydliggör vad utbildningen ska leda till och anser, liksom *Sveriges Byggindustrier* och *Teknikföretagens yrkesnämnd*, att det möjliggör förbättrad kommunikation mellan utbildningssystemet och arbetsmarknaden. Regeringen instämmer i denna uppfattning och anser att en nationell referensram för kvalifikationer kan bidra till detta.

Regeringen konstaterar att i stort sett samtliga remissinstanser som ställer sig positiva till principen om resultat av lärande och införandet av en nationell referensram också stöder den föreslagna indelningen i åtta nivåer. Exempelvis anser *Stockholms universitet* att det är en fördel att det finns en tydlig samklang mellan den nationella referensramen och den europeiska och *Malmö högskola* påpekar att förslaget skapar en tydlig och ändamålsenlig koppling mellan de båda referensramarna.

Regeringen anser, i likhet med en majoritet av remissinstanserna, att den europeiska referensramens indelning och uppbyggnad passar väl för att beskriva kvalifikationer som utfärdas i Sverige och att den nationella referensramen bör ges samma grundläggande struktur som den europeiska referensramen. För att uppnå syftet med den nationella referensramen bör nivåbeskrivningarna utformas så att de skapar förutsättningar för att på lika villkor kunna inkludera kvalifikationer inom olika områden och från olika aktörer. Den nationella referensramen bör således få åtta nivåer med beskrivningar av det resultat av lärande uttryckt i form av kunskaper, färdigheter och kompetenser som är av betydelse för en kvalifikation på respektive nivå.

Specialpedagogiska skolmyndigheten avstyrker förslaget i promemorian eftersom myndigheten anser att det saknas en analys av vad tillämpningen av förslagen innebär för gruppen med funktionsnedsättning. Myndigheten påpekar att människor inhämtar kunskaper, färdigheter och kompetenser i olika takt och anser att de individuella skillnaderna bör få ett ökat utrymme. Regeringen vill dock påpeka att förslaget om en referensram för kvalifikationer innebär att det är kvalifikationer som kan nivåbestämmas. Det är inte aktuellt att nivåbestämma individuella eller personliga resultat av lärande och relatera dessa till den nationella referensramen. Principen om resultat av lärande innebär dock att personer kan ha tillgodogjort sig de kunskaper, färdigheter och kompetenser som krävs för en viss kvalifikation på olika sätt och att tidsaspekten inte ska vara styrande. I likhet med bl.a. *Uppsala universitet*, *Lunds universitet* och *Högskolan i Halmstad* anser dock regeringen att endast dokumenterat resultat av lärande, t.ex. utbildningsbevis, examina, certifikat eller diplom, uttryckt i form av kunskaper, färdigheter och kompetenser bör kunna inkluderas i den nationella referensramen.

Några universitet och högskolor anser att de föreslagna nivåbeskrivningarna i form av kunskaper, färdigheter och kompetenser kan vara problematiska. *Stockholms universitet* anför bl.a. att högskoleförordningens examensbeskrivning använder tre andra kunskapsformer, Kunskaper och förståelse, Färdigheter och förmågor samt Värderingsförmåga och förhållningssätt. Enligt universitetet kan det lätt uppstå oklarheter när olika begrepp används för samma eller överlappande områden. Universitetet påpekar även att begreppet kompetens brukar vara en huvudkategori och menar att det kan skapa förvirring att använda begreppet som en delförmåga. Som nämnts i avsnitt 4.1 har Sverige genomfört referens-

ramen för examina inom högskoleområdet (QF-EHEA) som utarbetats inom ramen för Bolognaprocessen bl.a. genom de av Stockholms universitet nämnda bestämmelserna i högskoleförordningen. Som har konstaterats tidigare framgår vidare av rekommendationen om EQF att den europeiska referensramen är förenlig med, men inte ersätter, den europeiska övergripande referensramen för examina inom högskoleområdet. Det innebär att nivåbeskrivningarna för EQF är bredare till sin karaktär än motsvarande nivåbeskrivningar för QF-EHEA, vilket möjliggör inplacering av kvalifikationer från olika aktörer. Beskrivningarna av vilka kunskaper, färdigheter och kompetenser som är av betydelse för respektive nivå i den nationella referensramen är således mer allmänt hållna än beskrivningarna av det resultat av lärande som krävs för att få en viss examen, t.ex. en högskoleexamen enligt högskoleförordningen. Regeringen anser därför att resultat av lärande i den nationella referensramen bör beskrivas i termer av kunskaper, färdigheter och kompetenser.

Uppsala universitet anser att anpassningen av nivåbeskrivningarna efter svenska förhållanden illustrerar svårigheterna med referensramen. Om olika länder i alltför stor utsträckning anpassar de nationella referensramarna efter nationella förhållanden blir deras funktion som översättningsverktyg försvagad. *Högskolan Kristianstad* framför en liknande synpunkt. *Malmö högskola* instämmer däremot i promemorians förslag att nivåbeskrivningarna bör vara mer detaljerade och anpassade till att beskriva svenska kvalifikationer. Regeringen anser att nivåbeskrivningarna bör vara anpassade till svenska förhållanden för att referensramen ska kunna spegla de aspekter som bedöms viktiga nationellt. Genom att de nationella referensramarna kopplas till den europeiska referensramen skapas det översättningsverktyg som innebär att kvalifikationer kan jämföras mellan medlemsstaterna. Det ligger vidare i medlemsstaternas intresse att de nationella referensramarna hänvisar till den europeiska referensramen så korrekt som möjligt. Detta bör leda till att eventuella olikheter justeras i takt med de diskussioner som förs i den rådgivande gruppen för EQF. Det är vidare regeringens förhoppning att brett formulerade resultat av lärande kan bidra till att skapa förtroende mellan berörda aktörer och förståelse för att kvalifikationer av mycket olika karaktär kan motsvara samma nivå i den nationella referensramen.

Den nationella referensramen och validering

Som redovisats i avsnitt 4.1 ska rekommendationen om EQF bidra till att modernisera utbildningssystemen inom Europa samt stärka kopplingarna mellan utbildning och arbetsliv. Regeringen anser, i likhet med bl.a. *Svenskt Näringsliv* och *Almega*, att det är viktigt att synliggöra all form av lärande, oavsett om det har skett inom det formella utbildningssystemet eller i arbetslivet. Det underlättar för arbetsgivare att bedöma kvalifikationer och kommer att leda till en ökad anställningsbarhet för den enskilda individen. *Industriarbetsgivarnas kompetensråd* påpekar att många av deras medlemmar saknar formella kompetensbevis vilket försvårar såväl omställning på arbetsmarknaden som kompetensutveckling på den egna arbetsplatsen. En nationell referensram skulle

Prop. 2014/15:107 därmed underlätta för både arbetsgivare och studerande inom industrin menar rådet. Även *LO* instämmer i detta och menar att bristen på formella kompetensbevis försvårar rörligheten på arbetsmarknaden och bidrar till ineffektivitet då en person kan ha högre eller annan kompetens än vad det formella intyget visar.

I Sverige sker validering i många olika forum, exempelvis inom det formella utbildningssystemet och mot branschens yrkes- och kompetensbevis. Transparensen mellan dessa system är för närvarande låg. Att kvalifikationer som nivåplaceras i den nationella referensramen ska beskrivas i termer av resultat av lärande, i stället för t.ex. i form av längden på en utbildning, innebär att bedömningsgrunderna för en kvalifikation som en person har uppnått synliggörs på ett sätt som kan underlätta validering. En nationell referensram för kvalifikationer kan därför förväntas öka olika branschens intresse av att få olika kvalifikationer nivåplacerade, vilket bör stimulera utvecklingen av fler kvalifikationer som kan användas även för validering. Införandet av en nationell referensram där olika kvalifikationer inkluderas från såväl det offentliga utbildningssystemet som från branscher och andra privata utbildningsanordnare, förväntas bidra till en högre transparens mellan olika utbildningssystem och ge individen ökade möjligheter till ett livslångt lärande. Regeringen bedömer således, i likhet med flertalet remissinstanser, att referensramen kan bidra till att synliggöra individens kunskaper, färdigheter och kompetenser och därigenom bl.a. bidra till ökad rörlighet på arbetsmarknaden, både nationellt och inom EU, effektivisera kompetensförsörjningen på arbetsmarknaden, underlätta övergångar mellan arbete och utbildning och bidra till att ge resultaten av validering nationell legitimitet på arbetsmarknaden.

Vissa universitet och högskolor ger dock uttryck för en viss oro för att referensramen kommer att leda till fler ansökningar om validering. Exempelvis befarar *Högskolan Kristianstad* att det omfattande valideringsarbete som redan i dag pågår och som kostar mycket tid och pengar kommer att öka. Bedömningarna av tillgodoräknande kommer att bli fler och mer komplexa. Även *Örebro universitet* menar att förslaget om referensram kan leda till ett ökat antal ansökningar om validering och framför att universitetet varken har kunskap om alla de utbildningar som kan väntas bli föremål för validering eller resurser att hantera ytterligare valideringsärenden.

I universitetets och högskolors uppgifter ingår moment av validering när de bedömer om en sökande har den behörighet som föreskrivs för tillträde till utbildning eller när de bedömer frågor om tillgodoräknande. Enligt högskoleförordningen kan en sökande genom svensk eller utländsk utbildning, praktisk erfarenhet eller på grund av någon annan omständighet uppnå de krav på grundläggande och särskild behörighet som ställs (7 kap. högskoleförordningen). Universitetet eller högskolan ska då bedöma om den sökande har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen även om denne inte uppfyller de formella behörighetskraven, såsom t.ex. högskoleförberedande gymnasieexamen. Likaså har en student, som är antagen till och bedriver högskolestudier, rätt att tillgodoräkna sig kunskaper och färdigheter som erhållits på annat sätt än genom högskolestudier om de i huvudsak svarar mot den aktuella utbildningen (6 kap. högskoleförordningen). Som nämnts ovan beskrivs

kvalifikationer i den nationella referensramen i form av kunskaper, färdigheter och kompetenser och därmed tydliggörs vilka resultat av lärande som olika kvalifikationer representerar. Regeringen bedömer därför att den nationella referensramen för kvalifikationer, som alltså inte påverkar bestämmelserna om lärosätenas prövning av en sökandes behörighet, kan bidra till att underlätta lärosätenas valideringsverksamhet, snarare än att göra den mer komplex, och på så sätt förenkla hanteringen av valideringsärenden. Referensramen kan således innebära en mer kostnadseffektiv hantering av sådana ärenden varför regeringen, till skillnad från remissinstanserna, inte bedömer att införandet av en nationell referensram kommer att medföra några ökade kostnader för validering för lärosätena.

Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) uppdrog vidare den 8 april 2014 åt en utredare att biträda departementet med att kartlägga valideringsinsatser och bl.a. föreslå hur valideringssystem som är lättare för individen att överblicka ska utformas (U2014/3014/SAM). Förslagen ska syfta till att skapa en effektivare användning av befintliga resurser för att möjliggöra att fler individer, såväl inrikes som utrikes födda, ska kunna få sin reella kompetens validerad. Genom beslut den 13 februari 2015 utvidgades uppdraget till att även omfatta överväganden och förslag om hur nationell samordning ska organiseras och styras för att kunna utveckla och driva på för effektivare system för validering (U2015/791/SAM). Uppdraget ska i sin helhet redovisas senast den 1 april 2015 och kommer därefter att beredas vidare inom Regeringskansliet. Det är regeringens målsättning att en nationell samordning ska underlätta för samtliga aktörer som arbetar med validering, inklusive universitet och högskolor. Regeringen anser att en sådan samordning i kombination med införandet av en nationell referensram kan leda till ökad användning av validering som ett verktyg för ökad rörlighet på arbetsmarknaden.

5.2 Ett ansökningsförfarande för vissa kvalifikationer

Regeringens bedömning: Det bör fastställas i förordning vilken nivå de kvalifikationer som är författningsreglerade, kvalitetssäkrade och vilkas resultat av lärande anges i författningsregleringen motsvarar i den nationella referensramen. Den som utfärdar en kvalifikation vars nivå inte fastställs av regeringen bör kunna ansöka om att få ett beslut om vilken nivå i referensramen kvalifikationen motsvarar. En sådan ansökan bör prövas av Myndigheten för yrkeshögskolan.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanserna tillstyrker eller har inget att invända mot promemorians förslag, däribland *Statens skolverk*, *Statens skolinspektion*, *Universitetskanslersämbetet (UKÄ)*, *Universitets- och högskolerådet (UHR)*, *Umeå universitet*, *Kungl. Tekniska högskolan (KTH)*, *Tillväxtverket*, *Arbetsförmedlingen*, *Sveriges Kommuner och*

Prop. 2014/15:107 *Landsting (SKL), Svenskt Näringsliv, Sveriges Byggindustrier, Landsorganisationen i Sverige (LO), Sveriges akademikers centralorganisation (Saco), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Lärarförbundet, Sveriges universitetslärarförbund (SULF) och Sveriges förenade studentkårer (SFS).*

Några remissinstanser, däribland *Lunds universitet, Linnéuniversitetet* och *Gymnastik- och idrottshögskolan*, anser inte att det är lämpligt att Myndigheten för yrkeshögskolan (MYH) ska pröva ansökningar om kvalifikationer på alla nivåer utan förespråkar att samtliga kvalifikationer på nivå 6–8 handläggs av UKÄ. *Linnéuniversitetet* anser därutöver att ackreditering bör hanteras av den myndighet inom det offentliga utbildningssystemet som normalt har ansvar för den utbildningsnivå som ärendet avser. *Folkbildningsrådet* anser att rådets myndighetsuppdrag att företräda folkhögskolan som utbildningsform bl.a. ska innefatta prövning och bedömning av ansökningar från folkhögskolor om nivåinplacering av särskilda kurser.

Uppsala universitet anser att mycket talar för att det är rimligt att ansökningar om nivåinplacering prövas av MYH där det finns stor kunskap och erfarenhet mot bakgrund av det utredningsarbete som har genomförts. Universitetet påpekar dock att det är en riskfylld konstruktion att ålägga en av de myndigheter som utfärdar kvalifikationer ansvaret för prövningen. Oavsett vilken myndighet som har ansvaret kan det enligt universitetet lätt bli så att det egna perspektivet ges företräde, om än omedvetet. *Högskolan Dalarna* finner det mer ändamålsenligt att låta helhetsansvaret för alla nivåer ligga på en och samma myndighet och anser att MYH sannolikt är den myndighet som har bäst förutsättningar att klara hela uppdragets bredd.

Skälen för regeringens bedömning

Nivån på författningsreglerade kvalifikationer som uppfyller kraven på läranderesultat och kvalitetssäkring bör fastställas av regeringen

I rekommendationen om EQF uppmanas medlemsstaterna dels att använda ett tillvägagångssätt som bygger på ett resultat av lärande när kvalifikationer beskrivs och fastställs på nationell nivå, dels att främja och tillämpa de principer för kvalitetssäkring inom utbildning som anges i bilaga III till rekommendationen om EQF när kvalifikationer kopplas till den europeiska referensramen för kvalifikationer. En princip som anges är att kvalitetssäkring bör ingå i den interna förvaltningen av utbildningsinstitutioner och omfatta sammanhang, insatser, processer och prestationer med betoning på prestationer, däribland resultat av lärande. Vidare anges vissa inslag som bör ingå i ett system för kvalitetssäkring, bl.a. tydliga och mätbara mål och standarder, riktlinjer för genomförande, inbegripet medverkan från intressenternas sida, tillräckliga resurser, konsekventa utvärderingsmetoder som kopplar samman självbedömning och extern granskning samt brett tillgängliga utvärderingsresultat.

Som redovisats i avsnitt 5.1 är principen om resultat av lärande väl förankrad i det offentliga utbildningssystemet i Sverige. Detsamma gäller kvalitetssäkring av de kvalifikationer som utfärdas enligt olika författningar. Som exempel kan nämnas gymnasieexamen som utfärdas enligt

bestämmelserna i skollagen (2010:800) och gymnasieförordningen (2010:2039). Enligt 16 kap. 6 § skollagen ska det för varje nationellt program finnas examensmål som innehåller mål för programmet. Målen har beslutats av regeringen i förordningen (SKOLFS 2010:14) om examensmål för gymnasieskolans nationella program. Enligt 8 kap. 2 § gymnasieförordningen ska kunskapskrav finnas för betygen A–E. Kunskapskrav för de gymnasiegemensamma ämnena finns i förordningen (SKOLFS 2010:261) om ämnesplaner för de gymnasiegemensamma ämnena. Skolverket meddelar föreskrifter om kunskapskrav för övriga ämnen som kungörs i Skolverkets författningssamling (SKOLFS). Av 8 kap. 12 § gymnasieförordningen framgår vidare att en elev som uppfyller kraven för gymnasieexamen ska få ett examensbevis när eleven har avslutat ett nationellt program och har fått betyg på alla kurser och på det gymnasiearbete som ingår i elevens individuella studieplan. Vidare har Skolinspektionen tillsynsansvar över gymnasieskolorna och kontrollerar att utbildningarna lever upp till kraven i förordningarna.

Regeringen kan mot denna bakgrund konstatera att de kvalifikationer i det offentliga utbildningssystemet i Sverige som är författningsreglerade, kvalitetssäkrade och vilkas resultat av lärande anges i författningsregleringen uppfyller de krav på läranderesultat och kvalitetssäkring som ställs i rekommendationen om EQF. Eftersom kvalifikationerna är författningsreglerade och flera myndigheter ansvarar för utfärdandet av sådana kvalifikationer bör regeringen vara den instans som fastställer nivån på sådana kvalifikationer.

Ett ansökningsförfarande för kvalifikationer som inte fastställs av regeringen

Det finns kvalifikationer som tillhandahålls av offentliga aktörer som inte kan konstateras uppfylla kraven på läranderesultat och kvalitetssäkring utan föregående prövning. Anledningen är att det inte framgår av författningsregleringen vilka kunskaper, färdigheter och kompetenser som krävs för att få en sådan kvalifikation. Som exempel kan nämnas polisexamen som utfärdas av Polismyndigheten och utbildningar för den som vill bli brandman samt vidare- och påbyggnadsutbildningar inom räddningstjänst som tillhandahålls av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. På motsvarande sätt kan det inte utan föregående prövning konstateras att kvalifikationer som utfärdas av privata utbildningsanordnare uppfyller kraven på läranderesultat och kvalitetssäkring. För att bidra till att stärka kopplingarna mellan utbildning och arbetsliv samt underlätta validering bedömer regeringen därför, i likhet med en majoritet av remissinstanserna, att den som utfärdar en kvalifikation vars nivå inte fastställs av regeringen bör kunna ansöka om att få ett beslut om vilken nivå i den nationella referensramen kvalifikationen motsvarar. En förutsättning för att få ett sådant beslut bör dock bl.a. vara att den som utfärdar kvalifikationen bedriver ett systematiskt kvalitetsarbete där kvalitetssäkring av kvalifikationen ingår. Därmed blir det möjligt att inom den nationella referensramen ge den samlade bild av de kvalifikationer som utfärdas i Sverige som regeringen eftersträvar.

Som redovisats i avsnitt 4.2 har nationella samordningspunkter för den europeiska referensramen inrättats i 36 länder i Europa. I Sverige är MYH nationell samordningspunkt. Det innebär att myndigheten är Europeiska kommissionens kontaktpunkt i Sverige och att den samordnar frågor om EQF för Sveriges del. Detta sker i samråd med andra berörda myndigheter såsom Skolverket och UHR. MYH är också den myndighet som på uppdrag av regeringen har föreslagit hur en nationell referensram för kvalifikationer kan utformas.

I promemorian föreslås att en ansökan om vilken nivå en kvalifikation som inte är författningsreglerad motsvarar i den nationella referensramen ska prövas av MYH. Regeringen konstaterar att en övervägande majoritet av remissinstanserna är positiva till detta. *Lunds universitet* anser dock att det är olämpligt med två olika system för erkännande av kvalifikationer på samma nivå och anför att UKÄ redan i dag arbetar med ansökningar om examenstillstånd från enskilda utbildningsanordnare och genomför kvalitetsgranskningar av dessa. MYH har enligt universitetet inte den nödvändiga kompetensen att behandla ansökningar om kvalifikationer på nivå 6–7. Vidare anser *Linnéuniversitetet* att ackreditering bör hanteras av den myndighet inom det offentliga utbildningssystemet som normalt har ansvar för den utbildningsnivå som ärendet avser. Regeringen vill i detta sammanhang poängtera att en prövning av nivån på en kvalifikation i den nationella referensramen inte innebär ett erkännande av en utbildning eller examina, t.ex. i fråga om prövning av tillstånd att utfärda examina. En ansökan om inplacering av en kvalifikation på en viss nivå i referensramen prövas således inte mot de styrdokument, t.ex. examensmål och examensordningar, som finns inom det offentliga utbildningssystemet och mot vilka t.ex. UKÄ har att pröva ansökningar om tillstånd att utfärda examina inom högskoleområdet. En ansökan om fastställande av nivån på en kvalifikation i den nationella referensramen ska endast prövas gentemot den nationella referensramens nivåbeskrivningar, dvs. vilka kunskaper, färdigheter och kompetenser som kvalifikationen representerar. Som redovisats i avsnitt 5.1 bör nivåbeskrivningarna i den nationella referensramen vara mycket bredare än individuella utbildningsformers styrdokument för att kunna inkludera olika kvalifikationer.

Några lärosäten, däribland *Lunds universitet*, *Linnéuniversitetet* och *Gymnastik- och idrottshögskolan*, anser att samtliga kvalifikationer på nivå 6–8 bör handläggas av UKÄ. *Lunds universitet* påpekar att utbildningarna inom yrkeshögskolan ofta kan vara tänkbara konkurrenter till andra utbildningar vid en inplacering i referensramen och att för- och nackdelar med en ny oberoende myndighet borde ha belysts. *Gymnastik- och idrottshögskolan* framför att det inte är rimligt att det ska finnas två olika myndigheter i Sverige som bedömer utbildningar när det gäller de aktuella nivåerna och menar att en bristande överensstämmelse i bedömningarna skulle kunna leda till att utbildningsanordnare som inte uppfyller kraven för examensrätt på högskolenivå får legitimitet genom nivåplacering av deras utbildningar. *Folkbildningsrådet* anser att rådets myndighetsuppdrag att företräda folkhögskolan som utbildningsform

också ska innefatta prövning och bedömning av ansökningar från folkhögskolor om nivåplacering av särskilda kurser i den nationella referensramen. Rådet menar att den folkbildningskompetens som i det aktuella fallet krävs för arbetet med inplacering i referensramen finns hos rådet och att det inte är nödvändigt att bygga upp ny motsvarande folkbildningskompetens på MYH.

Regeringen anser dock att det behövs en helhetssyn för att bedöma kvalifikationer såväl inom som utanför det offentliga utbildningssystemet och en god förståelse av progressionen mellan de olika nivåerna i den nationella referensramen. Dessutom bör prövningen vara begränsad till att endast avse vilken nivå en kvalifikation motsvarar i den nationella referensramen och inte vilken nivå en kvalifikation motsvarar i förhållande till andra resultat av lärande i nationella examensbeskrivningar och liknande. Av dessa skäl anser regeringen att det inte är lämpligt att dela upp ansvaret för att bedöma nivåplacering i referensramen på flera aktörer. Som regeringen närmare kommer att utveckla i avsnitt 5.3 ska det vidare vara möjligt att överklaga en inplacering i referensramen. Vid överprövningen bör det finnas särskild sakkunskap när det gäller exempelvis folkbildningsområdet.

Regeringen kan konstatera att MYH i sin roll som nationell samordningspunkt för EQF har skaffat sig stor kunskap om den europeiska referensramen och arbetet med de nationella referensramarna i andra medlemsstater. Vidare samverkar MYH med de myndigheter som ansvarar för de europeiska verktygen European Credit system for Vocational Education and Training (ECVET), European Credit Transfer System (ECTS), European quality assurance in vocational education and training (EQAVET) och Europass samt för QF-EHEA. ECVET är ett system för meritöverföring inom yrkesutbildning och samordnas av Skolverket i samverkan med MYH och UHR. ECTS är ett system för överföring av akademiska meriter av högskolestudier. EQAVET är ett system för kvalitetssäkring av yrkesutbildning och samordnas av Skolverket. Europass kan hjälpa en individ att dokumentera sina färdigheter och kvalifikationer. UHR är samordnare och Sveriges nationella Europass-center. Som tidigare nämnts är QF-EHEA den europeiska övergripande referensramen för examina inom högskoleområdet för vilken UHR är nationell samordningspunkt. Vidare har MYH sedan flera år tillbaka även i uppgift att samordna och stödja en nationell struktur för validering. Som en del av uppdraget ska myndigheten, i samverkan med berörda myndigheter, främja utbildningsväsendets och branschernas medverkan när strategier, metoder och information inom valideringsområdet utvecklas. MYH har också i uppdrag att samverka med andra berörda myndigheter i syfte att effektivisera åtgärder för kompetensförsörjning på arbetsmarknaden.

Utifrån den erfarenhet och kunskap om EQF som MYH byggt upp som nationell samordningspunkt samt myndighetens väl utarbetade kontakter med såväl berörda myndigheter inom det offentliga utbildningssystemet som med de aktörer som kan tänkas vara intresserade av att få sina kvalifikationer nivåbestämda bedömer regeringen, i likhet med en majoritet av remissinstanserna, bl.a. *Skolverket*, *UHR* och *UKÄ*, att MYH är den myndighet som är bäst lämpad att pröva ansökningar om nivåbestämning av kvalifikationer.

5.3 Överklaganden av beslut om nivån på kvalifikationer för livslångt lärande

Regeringens bedömning: Överklagandenämnden för högskolan bör svara för prövning av överklaganden av vissa beslut om kvalifikationer för livslångt lärande.

Promemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning. I promemorian föreslås dock att nämndens utökade uppgift ska regleras i högskolelagen (1992:1434).

Remissinstanserna: Den övervägande majoriteten av remissinstanserna tillstyrker eller har inget att invända mot promemorians förslag, däribland *Statens skolverk*, *Statens skolinspektion*, *Myndigheten för yrkeshögskolan (MYH)*, *Skolväsendets överklagandenämnd*, *Universitetskanslersämbetet (UKÄ)*, *Universitets- och högskolerådet (UHR)*, *Göteborgs universitet*, *Stockholms universitet*, *Umeå universitet*, *Malmö högskola*, *Industriarbetsgivarnas kompetensråd*, *Livsmedelsföretagen*, *Svenskt Näringsliv* och *Teknikföretagens yrkesnämnd*.

Överklagandenämnden för högskolan anser att besluten bör kunna överklagas men ställer sig tveksam till att de ska kunna överklagas till nämnden. Nämnden menar bl.a. att de ärenden som nämnden i huvudsak har att pröva är individärenden och att ett överklagande från en juridisk person till sitt väsen skulle vara skilt från de ärenden som nämnden prövar i övrigt. Nämnden efterfrågar vidare ett resonemang om behovet av särskild sakkunskap i ärenden om kvalifikationer för livslångt lärande i förhållande till den prövning som görs i allmän förvaltningsdomstol.

UKÄ påpekar att beslut om examenstillstånd inte går att överklaga enligt 12 kap. 6 § högskoleförordningen (1993:100) och anser det därför lämpligt att föra en diskussion om problemet att liknande beslut ges olika lösningar.

Uppsala universitet anser att förslaget om överklagan är rimligt men ställer sig frågande till vad som händer om en överklagan inte bifalls. Universitetet undrar om den utfärdare som överklagat kan dra tillbaka utbildningen från ramverket om denna så önskar, eller om den oönskade lägre nivån blir offentliggjord.

Skälen för regeringens bedömning: Ett beslut av MYH innebär att den som utfärdar en kvalifikation får ett besked om vilken nivå i den nationella referensramen för kvalifikationer för livslångt lärande som kvalifikationen motsvarar. Det innebär att nivån på kvalifikationen kan jämföras med nivån på andra kvalifikationer såväl nationellt som inom EU och därmed underlätta för innehavaren av kvalifikationen att få ett arbete eller antas till studier i andra medlemsstater. Ett sådant beslut kan således ha en viss betydelse för den enskilde utbildningsanordnarens möjligheter att, genom exempelvis marknadsföring, attrahera studerande till utbildningen. Regeringen gör därför bedömningen att ett beslut av MYH om nivåbestämning av en kvalifikation har sådana verkningar att beslutet bör kunna överklagas.

UKÄ har påpekat att myndighetens beslut om examenstillstånd inte går att överklaga och efterfrågar en diskussion om problemet att liknande beslut ges olika lösningar. Regeringen konstaterar att beslut om tillstånd

att utfärda examina enligt högskoleförordningen som fattas av UKÄ endast gäller i förhållande till universitet och högskolor som staten är huvudman för (1 kap. 1 § högskoleförordningen). Rätten till domstolsprövning är enligt Europakonventionen om mänskliga rättigheter en rättighet som endast tillkommer enskilda fysiska och juridiska personer och inte statliga myndigheter. När det gäller beslut om tillstånd att utfärda examina för enskilda utbildningsanordnare som fattas av regeringen kan sådana beslut prövas av Högsta förvaltningsdomstolen efter ansökan från den enskilde enligt lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut.

I promemorian föreslås att beslut av MYH enligt den tänkta förordningen om en nationell referensram ska få överklagas till Överklagandenämnden för högskolan. Som skäl anförs att det är lämpligt att ledamöter med särskild sakkunskap inom den privata sektorn eller inom folkbildningen är med vid beslutsfattandet och att Överklagandenämnden för högskolan är den domstolsliknande nämnd som är bäst lämpad att få denna uppgift. En övervägande majoritet av remissinstanserna är positiva till detta. *Överklagandenämnden för högskolan* ställer sig dock tveksam till att beslut ska kunna överklagas till nämnden. Nämnden menar bl.a. att ett överklagande från en juridisk person till sitt väsen skulle vara skilt från de individärenden som nämnden prövar i övrigt. Överklagandenämnden för högskolan efterfrågar vidare ett resonemang om behovet av särskild kunskap i dessa ärenden i förhållande till den prövning som görs i allmän förvaltningsdomstol och menar att det hade varit värdefullt i sammanhanget, inte minst därför att t.ex. Skolinspektionens beslut om godkännande som huvudman för fristående skola enligt 2 kap. 5 § skollagen (2010:800) kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Beslut om kvalifikationer innebär en prövning av vilken nivå en viss utbildning ska anses motsvara i den nationella referensramen. Det innebär att det behöver göras en bedömning av vilka kunskaper, färdigheter och kompetenser som kvalifikationen representerar. Överklagandenämnden för högskolan har anfört att nämnden i huvudsak har att pröva individärenden som bl.a. rör beslut om anställning, examensbevis, tillgodoräknande och behörighet för tillträde till utbildning vid universitet och högskolor. Som nämnden har påpekat skiljer sig alltså den nya prövningen av kvalifikationer från den prövning som nämnden har att göra i dag. Den skiljer sig emellertid också från den prövning som allmänna förvaltningsdomstolar har att göra i ärenden om godkännande som huvudman för fristående skola. Den prövning som görs i sådana ärenden innebär bl.a. att det görs en bedömning av om den enskilde har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen. Till skillnad från den nya prövningen av kvalifikationer innehåller den alltså inte en bedömning av en utbildnings innehåll, något som regeringen anser kräver särskild sakkunskap. Eftersom behovet av särskild sakkunskap normalt inte kan tillgodoses i allmän förvaltningsdomstol anser regeringen att prövningen av beslut om kvalifikationer bör läggas på en domstolsliknande nämnd. I de EU-medlemsstater som har infört liknande system har det visat sig att möjligheten att kunna överklaga likartade beslut endast har utnyttjats i mycket begränsad utsträckning. Då antalet överklaganden bedöms bli få bör uppgiften att pröva överklaganden av de aktuella besluten därför läggas på en befintlig nämnd.

Överklagandenämnden för högskolan har bl.a. i uppgift att pröva överklaganden av vissa beslut på högskoleväsendets område och inom yrkeshögskolan (se 5 kap. 1 § högskolelagen, 21 § lagen [2009:128] om yrkeshögskolan och 1 § förordningen [2007:991] med instruktion för Överklagandenämnden för högskolan). Nämnden har således redan i dag viss sakkunskap inom utbildningsområdet som kan vara värdefull vid prövningen av ärenden om kvalifikationer. Mot denna bakgrund och då någon annan nämnd som skulle vara bättre lämpad för uppgiften inte finns att tillgå anser regeringen att Överklagandenämnden för högskolan är den domstolsliknande nämnd som ligger närmast till hands att få uppgiften att överpröva ärenden om kvalifikationer. För att nämnden ska vara fullt lämpad att pröva sådana ärenden behöver dock vissa ändringar göras i förordningen med instruktion för nämnden, bl.a. behöver antalet ledamöter utökas vid prövning av nu aktuella ärenden så att det vid prövningen finns särskild sakkunskap om utbildning inom den privata sektorn och inom folkbildningen. I lagrådsremissen föreslogs att utökningen av nämndens uppgifter till att även omfatta prövning av vissa beslut om kvalifikationer för livslångt lärande skulle regleras på lagnivå i likhet med nämndens uppgifter på högskoleväsendets och yrkeshögskolans område. Eftersom avsikten är att på förordningsnivå föreskriva vilka beslut om kvalifikationer för livslångt lärande som kan överklagas och även vilken instans som besluten kan överklagas till anser dock regeringen, i likhet med *Lagrådet*, att den i lagrådsremissen föreslagna ändringen i högskolelagen kan utgå och ersättas med motsvarande reglering på förordningsnivå.

Uppsala universitet har ställt sig frågande till vad som händer om en överklagan inte bifalls och om den som överklagat i sådant fall kan dra tillbaka utbildningen från referensramen eller om den oönskade, lägre nivån blir offentliggjord. Ett överklagande innebär att en opartisk instans överprövar myndighetens beslut och antingen beslutar att det står fast eller ska ändras. Ett överklagat beslut som inte bifalls innebär således att MYH:s beslut gäller. Beslutet är dessutom en offentlig handling som kan begäras ut av den som önskar ta del av det. I promemorian görs bedömningen att MYH bör sammanställa nivåerna på samtliga kvalifikationer i referensramen på en webbsida. Frågan är om en utfärdare av en kvalifikation som är missnöjd med ett beslut av MYH ska kunna begära att kvalifikationen inte längre ska finnas med på den föreslagna webbsidan. Om kvalifikationer som MYH har beslutat om tas bort från myndighetens sammanställning innebär det att den offentliga bilden av kvalifikationer i referensramen inte är fullständig. Det kan i sin tur underminera förtroendet för referensramen. Regeringen anser att det är avgörande för referensramens legitimitet att nivåerna på samtliga kvalifikationer, såväl dem som regeringen fastställt som dem som MYH beslutat att fastställa, offentliggörs av myndigheten. Enligt regeringens mening bör dock, i likhet med vad som föreslagits i promemorian, den som har fått ett beslut av MYH under vissa förutsättningar kunna få sin sak prövad på nytt utan att betala en ytterligare avgift avseende samma kvalifikation. Regeringen avser vidare att överväga om den som ansöker om nivåplacering ska kunna få ett förhandsbesked från MYH. På så sätt skulle en ansökan kunna återtas om myndigheten i förhandsbeskedet bedömer att kvalifikationens nivå inte motsvarar den nivå utfärdaren har ansökt om. I och för

sig är ett förhandsbesked också en allmän handling. Om något slutligt beslut inte fattas finns det dock ingen fastställd nivåplacering att publicera på MYH:s webbsida.

Prop. 2014/15:107

5.4 En ny lag med bemyndigande att meddela föreskrifter om avgift för ansökan om att få beslut som avser kvalifikationer för livslångt lärande

Regeringens förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om skyldighet att betala avgift för en ansökan om att få ett beslut om vilken nivå en kvalifikation motsvarar i den nationella referensramen för kvalifikationer för livslångt lärande. Ett sådant bemyndigande ska tas in i en ny lag med bemyndigande att meddela föreskrifter om avgift för ansökan om att få beslut som avser kvalifikationer för livslångt lärande.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Endast en remissinstans, *Kungl. Tekniska högskolan (KTH)*, har särskilt yttrat sig över förslaget om en ny lag om avgift för ansökan avseende kvalifikationer för livslångt lärande och ställer sig positiv till att en sådan lag införs. Flera remissinstanser, däribland *Livsmedelsföretagen*, *Svenskt Näringsliv*, *Läraryrkesförbundet*, *Industriarbetsgivarnas kompetensråd*, *Teknikföretagens Yrkesnämnd* och *Tjänstemännens centralorganisation (TCO)*, poängterar dock vikten av att Myndigheten för yrkeshögskolan (MYH) tillförs erforderliga medel för exempelvis handläggning samt uppbyggnads- och implementeringsåtgärder. *MYH* förutsätter att myndighetens ram utökas för att ge optimala förutsättningar för att genomföra de förslag och intentioner som finns i promemorian. Vidare påpekar Läraryrkesförbundet och TCO att medel inte bör tas inom befintligt anslag utan nya medel tillförs eftersom det är fråga om en ny uppgift för myndigheten. *Folkbildningsrådet* anser att förslaget om en ansökningsavgift till MYH bör modifieras så att del av avgiften betalas till Folkbildningsrådet. Detta mot bakgrund av rådets förslag att rådet till största del bör hantera ansökningar om nivåplacering av folkhögskolans utbildningar. *Almega* anser att det ligger i samhällets intresse att kvalifikationer kopplas till referensramen och att det därför behöver finnas utvecklingsmedel, lämpligen hos MYH, för att stimulera olika aktörer att synliggöra resultaten av lärande.

Specialpedagogiska skolmyndigheten avstyrker förslaget om avgift och menar att det finns en risk för att det saknas drivkraft för anordnare att ansöka när det gäller utbildningar som kan ge högre kvalifikationer åt små elevgrupper, exempelvis elever med funktionsnedsättning eller vissa språkliga minoritetsgrupper.

Skälen för regeringens förslag: Utfärdaren av en kvalifikation som har fått ett beslut om vilken nivå i den nationella referensramen kvalifikationen motsvarar kan visa hur kvalifikationen förhåller sig nivåmässigt till andra kvalifikationer i den nationella referensramen och

Prop. 2014/15:107 påvisa att den uppfyller kraven på läranderesultat och kvalitetssäkring. Detta kan användas exempelvis för att attrahera studerande till utbildningen och innebär därmed ett mervärde för utfärdaren av en kvalifikation. Regeringen anser därför att den som ansöker om att få nivån på en kvalifikation i referensramen fastställd bör betala en ansökningsavgift. Även de kostnader som är förknippade med arbetet att formulera en kvalifikation i form av resultat av lärande och kvalitetssäkring bör enligt regeringens mening bäras av utfärdaren av kvalifikationen eftersom fördelarna med att få kvalifikationen nivåbestämd tillfaller samma aktör. Några särskilda utvecklingsmedel bör därför inte lämnas till enskilda.

Folkbildningsrådet anser, mot bakgrund av rådets förslag att rådet till största del bör hantera ansökningar om nivåplacering av folkhögskolans utbildningar, att förslaget om en ansökningsavgift till MYH bör modifieras så att del av avgiften betalas till rådet. Som framgått av avsnitt 5.1 anser regeringen att det behövs en helhetssyn för att kunna bedöma kvalifikationer såväl inom som utanför det offentliga utbildningssystemet och en god förståelse av progressionen mellan de olika nivåerna. Regeringen gör därför bedömningen att det inte är lämpligt att dela upp ansvaret för att bedöma nivåplacering i den nationella referensramen på flera myndigheter. Således bör avgiften för samtliga ansökningar gå till MYH.

Avgifter för handläggningen av ansökan och beslut om vilken nivå en kvalifikation motsvarar i referensramen utgör ersättning för myndighetens prestationer i samband med myndighetsutövning. Den sökande kan inte heller vända sig till någon annan än MYH för att få en nivåplacering i referensramen. Avgiften bör därför vara att betrakta som en belastande avgift som enligt 8 kap. 2 § regeringsformen ska meddelas genom lag. Riksdagen kan enligt 8 kap. 3 § regeringsformen bemyndiga regeringen att meddela sådana föreskrifter. De kvalifikationer som kan nivåplaceras efter ansökan utfärdas av olika privata och offentliga utbildningsanordnare. Vidare ska avgiften utgå för en ansökan till MYH. Någon lämplig lag att ta in ett sådant bemyndigande finns inte. Regeringen föreslår därför att det i en ny lag tas in ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om sådana avgifter.

Regeringen anser att ansökningsavgiftens storlek bör sättas i relation till de kostnader som uppstår för bl.a. administrativ hantering av ansökan, beslutprocess och kvalitetssäkring. Regeringen anser vidare, i likhet med flera remissinstanser, att staten bör finansiera vissa initiala kostnader som uppstår för myndigheten för information och implementering. Regeringen bedömer dock att dessa kostnader ryms inom befintliga anslagsramar, se även avsnitt 7 Konsekvensanalys.

Regeringens förslag: Lagen med bemyndigande att meddela föreskrifter om avgift för ansökan om att få beslut som avser kvalifikationer för livslångt lärande ska träda i kraft den 1 oktober 2015.

Promemorians förslag: Överensstämmer inte med regeringens förslag. I promemorian föreslås att lagen ska träda i kraft den 1 juli 2015.

Remissinstanserna: *Universitets- och högskolerådet* anser att det är viktigt med ett snabbt genomförande så att de som avslutar sin utbildning våren 2015 får sina examensbevis med angiven nivå och inte behöver vänta ytterligare ett år. *Sveriges Byggindustrier* tillstyrker, i likhet med *Svenskt Näringsliv* och *Livsmedelsföretagen*, förslagen om ikraftträdande men påtalar även vikten av att Myndigheten för yrkeshögskolan (MYH) hinner med att utveckla rutiner och information till de som förväntas söka. *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)* ser det som angeläget att ramverket kan träda i kraft under 2015.

MYH påtalar att det tar viss tid att utveckla nya it-system och för myndighetens medarbetare att sätta sig in i relevanta frågeställningar och bedömer därför att det tidigast första kvartalet 2016 kan vara möjligt att hantera ansökningar om anslutning av nya kvalifikationer till ett svenskt kvalifikationsramverk.

Skälen för regeringens förslag: I promemorian föreslogs att de bestämmelser i den tänkta förordningen om en nationell referensram för kvalifikationer för livslångt lärande som reglerar referensramens syfte, nivåer i referensramen och bemyndiganden för MYH att meddela föreskrifter skulle träda i kraft den 1 mars 2015. På så sätt skulle MYH få förutsättningar att i god tid meddela vissa föreskrifter innan ansökningar kan lämnas in till myndigheten. Vidare föreslogs att övriga bestämmelser i den tänkta förordningen, bl.a. de om ansökan och beslut om nivå på en kvalifikation i referensramen, och lagen om avgift för ansökan om att få beslut som avser kvalifikationer för livslångt lärande, skulle träda i kraft först den 1 juli 2015.

Flertalet länder inom EU har infört nationella referensramar. Regeringen är angelägen om att rekommendationen om EQF genomförs så snart som möjligt. För att MYH ska ges så goda förutsättningar som möjligt att förbereda bl.a. införandet av ett ansökningsförfarande bör dock de bestämmelser i den tänkta förordningen om en nationell referensram som innehåller bemyndiganden för MYH träda i kraft före regleringen i övrigt. Regeringens bedömning är att förordningsbestämmelser med sådana bemyndiganden kan träda i kraft tidigast den 1 oktober 2015. Den föreslagna lagen med bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om avgift för ansökan om att få beslut som avser kvalifikationer för livslångt lärande bör därför träda i kraft den 1 oktober 2015. Regeringen gör vidare bedömningen att förordningsregleringen i övrigt kan träda i kraft tidigast vid det kommande årsskiftet.

Uppgifter om vilka som berörs av regleringen

Privata aktörer som utfärdar kvalifikationer som inte fastställs av regeringen berörs av den föreslagna regleringen om de ansöker om att få ett beslut om vilken nivå en kvalifikation motsvarar i den nationella referensramen för kvalifikationer för livslångt lärande och därmed får betala en ansökningsavgift. Detsamma gäller vissa offentliga aktörer, t.ex. Polismyndigheten som utfärdar polisexamen och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap som tillhandahåller bl.a. utbildningar för den som vill bli brandman samt vidare- och påbyggnadsutbildningar inom räddningstjänst.

I Sverige är utbildningsmarknaden till vissa delar oreglerad och de företag och olika utbildningsanordnare som antingen bedriver utbildning eller som utför validering av icke-formellt och informellt lärande och utfärdar därtill hörande kvalifikationer kan vara intresserade av att ansöka om att få sina kvalifikationer nivåplacerade i den nationella referensramen. Exempelvis erbjuder branscherna olika vägar att utveckla sina kvalifikationer inom branschen. Privata utbildningsanordnare erbjuder t.ex. kompetensutveckling till arbetsledare för yrkesarbetare. Sådana utbildningar kan anordnas av ett företag, främst för anställda hos de stora företagen, eller av branschutbildningsorganisationer, t.ex. Sveriges Byggindustriers Entreprenörsskola. Liknande utbildningsvägar finns inom de flesta branschorganisationer där branschkurser möjliggör kompetensutveckling till en högre nivå. Inom folkbildningen finns det för närvarande 149 folkhögskolor och 11 nationella studieförbund. Folkhögskolorna har ett stort antal långa särskilda kurser inriktade mot ett specialområde. Dessa kurser har oftast ingen direkt motsvarighet i det offentliga utbildningssystemet. Bland folkhögskolornas särskilda kurser finns cirka 150 yrkesutbildningar på eftergymnasial nivå. Här ingår utbildning av bl.a. fritidsledare, behandlingsassistenter och kyrkomusiker. Även studieförbunden bedriver behörighetsgivande utbildningar. Den nationella referensramen och avgiftsskyldigheten för den som ansöker om att få nivån på en kvalifikation fastställd kan således beröra många olika aktörer.

Förslaget berör vidare MYH då myndigheten ska pröva ärenden om kvalifikationer och därmed ta ut en avgift av de sökande och då avgiften ska finansiera vissa kostnader hos MYH enligt vad som beskrivs nedan.

Ekonomiska konsekvenser för stat och kommuner

De kostnader som uppstår inom MYH är dels kostnader för administrativ hantering av ansökan och kvalitetssäkring i form av granskning, dels initiala kostnader för framtagande av administrativa rutiner och it-system samt informations- och implementeringsarbete. I avsnitt 5.4 har det föreslagits att kostnaderna för administrativ hantering av ansökan, beslutsprocess och kvalitetssäkring ska finansieras genom en ansökningsavgift. Däremot anser regeringen, i likhet med flera remissinstanser, att staten bör stå för de kostnader som kan hänföras till uppbyggnaden av systemet och informationsspridning och som inte täcks av de EU-bidrag som

MYH erhåller för detta syfte. Dessa kostnader uppskattas till cirka 1 800 000 kronor. Regeringen bedömer att kostnaderna rymms inom befintliga anslagsramar.

Förslaget bedöms inte ge upphov till några ekonomiska eller administrativa kostnader för kommunerna.

Konsekvenser för vissa utbildningsanordnare

Regelrådet anser att de administrativa kostnaderna är ofullständigt beskrivna och avstyrker därför förslaget i promemorian. Regelrådet anser vidare att konsekvensutredningen inte uppfyller de krav som följer av 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning och efterfrågar bl.a. en redovisning av vilka företag som berörs, vilka kostnader förslaget kan tänkas ge upphov till för företagen, hur konkurrensförhållandena kan förändras mellan företagen och om exempelvis vissa mindre företag kommer att ha svårt att ansöka om att nivåplacera sina utbildningar.

Vilka utbildningsanordnare som är berörda av förslaget har redovisats ovan. Införandet av en nationell referensram medför inte några kostnader i sig för företag eller andra utbildningsanordnare. Dessa aktörer avgör själva om de ska ansöka om att få nivån på en kvalifikation fastställd i referensramen. Däremot kan, utöver ansökningsavgiften, både utvecklingskostnader och administrativa kostnader komma att uppstå för den som väljer att ansöka om att få en kvalifikation nivåplacerad i den nationella referensramen. Storleken på dessa kostnader är svår att uppskatta och skiljer sig troligen mellan olika aktörer. Vissa företag eller andra utbildningsanordnare som uppfyller de uppställda kraven på resultat av lärande och kvalitetssäkring kan ansöka utan att särskilda åtgärder behöver vidtas medan andra aktörer kan behöva se över t.ex. sina system för hur kvalifikationerna kvalitetssäkras. I MYH:s återrapportering av regeringsuppdraget avseende översiktlig kostnadsberäkning (U2012/4663/GV) återges som ett exempel en uppskattning som en folkhögskola gjort om att kostnaden för att ansluta en kvalifikation uppgår till totalt sett cirka 59 000 kronor. I detta ingår kostnader för utvecklingsarbete för att uttrycka och omformulera kursplaner i resultat av lärande, som uppskattas till cirka 37 000 kronor, och kostnader för arbetet med ansökan, som uppskattas till cirka 4 000 kronor. Övriga kostnader inkluderar kostnader för information till rektorer och lärare, utbildning samt kvalitetssäkring och uppföljning.

När det gäller frågan hur konkurrensförhållandena kan förändras mellan företagen kan de utbildningsanordnare som håller en hög kvalitet på sina utbildningar och som bedriver ett systematiskt kvalitets-säkringsarbete, som innebär att kvalifikationerna kan nivåplaceras i referensramen, få en konkurrensfördel i förhållande till dem som inte gör det och vilkas kvalifikationer därför inte kan placeras i referensramen. Beroende på vilket kvalitetsarbete som bedrivs och vilka åtgärder som i övrigt behöver vidtas för att de kvalifikationer som en utbildningsanordnare tillhandahåller ska kunna nivåplaceras i referensramen, kan förslaget innebära ökade kostnader för vissa utbildningsanordnare. En nivåplacering i referensramen leder dock till en ökad transparens och ökar utbildningens användbarhet eftersom det då blir fastställt vilka

Prop. 2014/15:107 kunskaper, färdigheter och kompetenser som kvalifikationen representerar. Detta kan innebära en konkurrensfördel för utbildningsanordnaren. De kostnader som är förknippade med arbetet att formulera en kvalifikation i form av resultat av lärande och kvalitetssäkring bör enligt regeringens mening bäras av utfärdaren av kvalifikationen eftersom fördelarna med att få kvalifikationen nivåbestämd tillfaller samma aktör.

Yrkeshögskoleförbundet anser att regeringen bör beakta de skillnader som uppstår när vissa utbildningsanordnare har större kostnader för sina kvalifikationer än andra. Det ligger i sakens natur att regeringen endast kan nivåplacera kvalifikationer som är författningsreglerade. Det är viktigt att Sverige gentemot andra EU-länder kan visa att alla kvalifikationer som ingår i referensramen uppfyller krav på kvalitetssäkring och läranderesultat samt att det finns en struktur som inger förtroende när det gäller nivåplacering. Förslaget om ett ansökningsförfarande för kvalifikationer som inte fastställs av regeringen samt därtill hörande granskning har bedömts vara en kostnadseffektiv modell som samtidigt kan inge både nationella och internationella aktörer förtroende för referensramen. När det gäller konkurrensförhållanden mellan aktörer inom det offentliga utbildningssystemet och andra utfärdare av kvalifikationer finns det redan i dag betydande skillnader. Staten finansierar vissa utbildningar som är avgiftsfria och vilkas kvalitet säkerställs av statliga myndigheter. Företag och andra privata utbildningsanordnare ansvarar själva för utbildningens kvalitet och har möjlighet att avgiftsfinansiera utbildningen. Utbildningar inom det offentliga utbildningssystemet och privata utbildningar konkurrerar således redan i dag på olika villkor.

Den ökade transparensen när det gäller vilka kunskaper, färdigheter och kompetenser en kvalifikation motsvarar kan vidare synliggöra skillnader mellan kvalifikationer som tidigare varit dolda. De prövningar om kvalitetssäkring som MYH ska genomföra kan påvisa skillnader mellan olika utbildningar och synliggöra eventuella brister. Det kan exempelvis innebära att utbildningar som tidigare ansetts likvärdiga inte visar sig ha samma höga kvalitetssäkring. Sådana resultat kan påverka hur kvalifikationer upplevs av såväl de studerande som av arbetsgivare. Att sådana skillnader tydliggörs borde dock vara att välkomna utifrån konsumentsynpunkt.

Konsekvenser för privatpersoner

Förslaget innebär inga konsekvenser för privatpersoner.

Konsekvenser för jämställdhet mellan kvinnor och män

Lagförslaget innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet att betala en avgift för en ansökan om att få ett beslut om vilken nivå en kvalifikation motsvarar i den nationella referensramen. Lagförslaget i sig har inga konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män. De föreskrifter som får meddelas med stöd av bemyndigandet avses utformas så att inte heller de får några konsekvenser för jämställdheten.

Regeringens bedömning att en nationell referensram för kvalifikationer för livslångt lärande bör införas innebär att Sverige följer en rekommendation från Europaparlamentet och rådet. Lagförslaget, som innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas att meddela föreskrifter om en ansökningsavgift för den som ansöker om att få ett beslut om vilken nivå en kvalifikation motsvarar i den nationella referensramen, har inga konsekvenser för Sveriges medlemskap i EU.

8 Författningskommentar

8.1 Förslag till lag med bemyndigande att meddela föreskrifter om avgift för ansökan om att få beslut som avser kvalifikationer för livslångt lärande

1 §

Paragrafen innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om skyldighet att betala avgift för en ansökan om att få ett beslut om vilken nivå en kvalifikation motsvarar i den nationella referensramen för kvalifikationer för livslångt lärande.

Paragrafen behandlas i avsnitt 5.4.

Sammanfattning av departementspromemorian En nationell referensram för kvalifikationer för livslångt lärande

Promemorian innehåller förslag till en ny förordning om nationell referensram för kvalifikationer för livslångt lärande och en ny lag om avgift för ansökan avseende kvalifikationer för livslångt lärande, förslag till ändringar i förordningen (2011:1162) med instruktion för Myndigheten för yrkeshögskolan (MYH), högskolelagen (1992:1434) och förordningen (2007:991) med instruktion för Överklagandenämnden för högskolan. Förslagen grundar sig på Europaparlamentets och rådets rekommendation om en europeisk referensram för kvalifikationer för livslångt lärande (rekommendationen om EQF) av den 23 april 2008 (EUT C 111, 6.5.2008).

Rekommendationen om EQF ska bidra till att modernisera utbildningssystemen inom Europa samt stärka kopplingarna mellan utbildning och arbetsliv. Syftet med den europeiska referensramen är att främja livslångt lärande och förbättra anställbarhet, rörlighet och social integrering för arbetstagare och studerande inom EU. Med kvalifikation avses i detta sammanhang ett dokumenterat resultat av lärande i form av kunskaper, färdigheter och kompetenser, t.ex. utbildningsbevis, examina, certifikat eller diplom. Den europeiska referensramen omfattar alla typer av kvalifikationer från såväl utbildningssystemet som arbetslivet och ska fungera som ett översättningsverktyg, dvs. underlätta jämförelser mellan olika medlemsstaters kvalifikationer. Detta bör ske genom att medlemsstaterna utarbetar nationella referensramar vilkas nivåer på ett tydligt sätt refererar till motsvarande nivåer i den europeiska referensramen. Genom den föreslagna förordningen om nationell referensram för kvalifikationer för livslångt lärande införs en sådan referensram i Sverige.

Den nationella referensramen föreslås, i likhet med den europeiska, innehålla åtta nivåer som var och en beskriver det resultat av lärande som är av betydelse för respektive nivå. En kvalifikation ska anses motsvara den nivå i referensramen som bäst överensstämmer med de kunskaper, färdigheter och kompetenser som kvalifikationen representerar. När det gäller kvalifikationer som är författningsreglerade, kvalitetssäkrade och vilkas resultat av lärande anges i författningsregleringen föreslås att nivån på sådana kvalifikationer ska anges direkt i förordningen. Det är i huvudsak kvalifikationer inom det offentliga utbildningsväsendet, t.ex. gymnasie-, yrkeshögskole- och högskoleexamina, som avses. De kvalifikationer som inte anges i förordningen föreslås få sina nivåer i referensramen fastställda efter ansökan från kvalifikationens utfärdare. En sådan ansökan ska prövas av MYH och beslut få överklagas till Överklagandenämnden för högskolan. Till stöd för MYH föreslås det finnas ett rådgivande organ som benämns Rådet för den nationella referensramen för kvalifikationer. Rådet ska bestå av myndighetschefen, som är ordförande, och högst tretton andra ledamöter.

Förslag till lag om avgift för ansökan avseende kvalifikationer för livslångt lärande

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva om skyldighet att betala avgift för en ansökan om att få ett beslut om vilken nivå en kvalifikation motsvarar i den nationella referensramen för kvalifikationer för livslångt lärande.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2015.

Förslag till lag om ändring i högskolelagen (1992:1434)

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 1 § högskolelagen (1992:1434) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

1 §

För prövning av överklaganden av vissa beslut på högskoleväsendets område svarar en särskild överklagandenämnd.

En särskild överklagandenämnd svarar för prövning av överklaganden av vissa beslut

1. på högskoleväsendets område,
och
2. om kvalifikationer för livslångt lärande.

Nämndens beslut med anledning av ett överklagande dit får inte överklagas.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2015

Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttranden över promemorian avgetts av Kammarrätten i Sundsvall, Förvaltningsrätten i Stockholm, Justitiekanslern, Rikspolisstyrelsen, Kriminalvården, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Kustbevakningen, Arbetsgivarverket, Tullverket, Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Sameskolstyrelsen, Skolväsendets överklagandenämnd, Myndigheten för yrkeshögskolan, Universitetskanslersämbetet, Universitets- och högskolerådet, Överklagandenämnden för högskolan, Uppsala universitet, Lunds universitet, Göteborgs universitet, Stockholms universitet, Umeå universitet, Linköpings universitet, Karolinska institutet, Kungl. Tekniska högskolan, Luleå tekniska universitet, Karlstads universitet, Linnéuniversitetet, Örebro universitet, Mittuniversitetet, Sveriges lantbruksuniversitet, Blekinge tekniska högskola, Försvarshögskolan, Gymnastik- och idrotthögskolan, Högskolan i Borås, Högskolan Dalarna, Högskolan i Gävle, Högskolan i Halmstad, Högskolan Kristianstad, Högskolan i Skövde, Högskolan Väst, Konstfack, Kungl. Konsthögskolan, Kungl. Musikhögskolan i Stockholm, Malmö högskola, Mälardalens högskola, Stockholms konstnärliga högskola, Södertörns högskola, Centrala studiestödsnämnden, Överklagandenämnden för studiestöd, Trafikverket, Sjöfartsverket, Luftfartsverket, Tillväxtverket, Regelrådet, Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige (Svenska ESF-rådet), Arboga kommun, Borgholms kommun, Falkenbergs kommun, Göteborgs kommun, Helsingborgs kommun, Härnösands kommun, Linköpings kommun, Malmö kommun, Mora kommun, Rättviks kommun, Skellefteå kommun, Åtvidabergs kommun, Arbetsförmedlingen, Almega, Byggnadsindustrins Yrkesnämnd, Djurbranschens yrkesnämnd, Fastighetsbranschens Utbildningsnämnd, Folkbildningsrådet, Hästnäringens Yrkesnämnd, Stiftelsen Högskolan i Jönköping, Industriarbetsgivarnas kompetensråd, Innovations- och kemiindustrierna, Landsorganisationen i Sverige, Livsmedelsföretagen, Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, Naturbrukets yrkesnämnd, Skogsbrukets Yrkesnämnd, Svenskt Näringsliv, Sveriges akademikers centralorganisation, Sveriges Byggindustrier, Sveriges förenade studentkårer, Sveriges Kommuner och Landsting, Sveriges universitets- och högskoleförbund, Sveriges universitetslärarförbund, Teknikföretagens Yrkesnämnd, Tjänstemännens centralorganisation, Vuxenutbildning i samverkan och Yrkehögskoleförbundet.

Spontana remissyttranden har inkommit från: Trä- och Möbelföretagen, Sveriges hantverksråd, Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation, Teknikföretagen, Nordiskt Valideringsforum, Folkuniversitetet och Folkbildningsförbundet.

Följande remissinstanser har beretts tillfälle att yttra sig, men har förklara sig avstå eller har inte inkommit med något yttrande: Riksdagens ombudsmän, Bengtfors kommun, Bodens kommun, Degerfors kommun, Enköpings kommun, Lekebergs kommun, Ljusdals kommun, Knivsta kommun, Kungsbacka kommun, Mölndals kommun, Mörbylånga kommun, Orsa kommun, Salems kommun, Stockholms kommun,

Storumans kommun, Säffle kommun, Torsby kommun, Torsås kommun, Åsele kommun, Beckmans skola AB, Bilprovningen, Chalmers tekniska högskola AB, Elbranschens Centrala Yrkesnämnd, Ericastiftelsen, Ersta Sköndal högskola AB, Friskolornas riksförbund, Företagarförbundet, Företagarna, Gammelkroppa skogsskola, Handels Yrkesnämnd, Handelshögskolan i Stockholm, Evangeliska Fosterlandsstiftelsen för Johannelunds teologiska högskola, Motorbranschens yrkesnämnder, Måleribranschens Yrkesnämnd, Newmaninstitutet AB, Riksidrottsförbundet, Stiftelsen Rödakorshemmet, Servicebranschens yrkesnämnd, Sophiahemmet, Stiftelsen Stockholms Musikpedagogiska Institut, Sveriges Elevkårer, Sveriges elevråd, Sveriges Skolledarförbund, Sveriges vägledarförening, Teologiska högskolan Stockholm, VVS-branschens Yrkesnämnd och Evangeliska frikyrkan för Örebro Teologiska Högskola.

Prop. 2014/15:107
Bilaga 3

Lagrådsremissens lagförslag

Förslag till lag med bemyndigande att meddela föreskrifter om avgift för ansökan om att få beslut som avser kvalifikationer för livslångt lärande

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet att betala avgift för en ansökan om att få ett beslut om vilken nivå en kvalifikation motsvarar i den nationella referensramen för kvalifikationer för livslångt lärande.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2015.

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 1 § högskolelagen (1992:1434) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

1 §

För prövning av överklaganden av vissa beslut på högskoleväsendets område svarar en särskild överklagandenämnd.

En särskild överklagandenämnd prövar överklaganden av vissa beslut

1. på högskoleväsendets område, och

2. om kvalifikationer för livslångt lärande.

Nämndens beslut med anledning av ett överklagande dit får inte överklagas.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2016.

Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2015-03-20

Närvarande: F.d. justitierådet Lennart Hamberg samt justitieråden Kristina Ståhl och Agneta Bäcklund.

Vissa frågor med anledning av införandet av en nationell referensram för kvalifikationer för livslångt lärande

Enligt en lagrådsremiss den 5 mars 2015 (Utbildningsdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag med bemyndigande att meddela föreskrifter om avgift för ansökan om att få beslut som avser kvalifikationer för livslångt lärande,
2. lag om ändring i högskolelagen (1992:1434).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av departementssekreteraren Christine Wälikangas, biträdd av kanslirådet Carina Lindén.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Lagen om ändring i högskolelagen

Av lagrådsremissen framgår att en nationell referensram för livslångt lärande bör införas. Bakgrund till förslaget är en rekommendation från Europaparlamentet och rådet om en europeisk referensram för kvalifikationer för livslångt lärande (EUT C 111, 6.5.2008).

Den nationella referensramen ska utformas så att den kan inkludera kvalifikationer som utfärdas såväl inom det offentliga utbildningssystemet som av andra aktörer. Enligt förslaget ska i förordning fastställas vilken nivå i den nationella referensramen som vissa författningsreglerade kvalifikationer ska ha. Den som utfärdar en kvalifikation vars nivå inte fastställs av regeringen ska kunna ansöka om att få ett beslut om vilken nivå i referensramen som kvalifikationen motsvarar. En sådan ansökan ska prövas av Myndigheten för yrkeshögskolan.

Den nämnda prövningen av inplacering i nivåer kommer, enligt vad som framkommit vid föredragningen, att regleras på förordningsnivå. Avsikten är att beslut som fattas av Myndigheten för yrkeshögskolan ska kunna överklagas enligt vad som närmare kommer att regleras i förordningen.

I lagrådsremissen föreslås emellertid en ändring i 5 kap. 1 § högskolelagen, av innebörd att ”vissa beslut” om kvalifikationer för livslångt lärande ska prövas av ”en särskild överklagandenämnd”. Härmed avses enligt remissen, s. 26 ff., den nämnd som enligt 1 § förordningen (2007:991) med instruktion för Överklagandenämnden för

högskolan ska pröva vissa beslut på högskoleväsendets område, se även 12 kap. 2 § högskoleförordningen (1993:100).

Prop. 2014/15:107
Bilaga 5

Vid föredragningen har som motiv för en sådan ändring i högskolelagen angetts att en förordningsreglering möjligen inte skulle vara tillräcklig, nämligen om den nuvarande bestämmelsen i högskolelagen om nämndprövning av vissa beslut hindrar att nya uppgifter för samma nämnd regleras enbart på förordningsnivå. Därvid har åberopats den formella lagkraftens princip.

Enligt Lagrådets mening innebär emellertid inte befintlig reglering i högskolelagen något behov av en lagbestämmelse av tänkt slag, när avsikten är att på förordningsnivå föreskriva vilka beslut som kan överklagas och även vilken instans som besluten kan överklagas till. Den föreslagna ändringen i högskolelagen kan därför utgå.

I den mån det skulle finnas andra skäl att närmare lagreglera överklagandeförfarandet, bör platsen för en sådan reglering övervägas ytterligare. Det kan då anmärkas att högskolelagen inte innehåller några regler om kvalifikationer för livslångt lärande, och begreppet nämns överhuvudtaget inte i lagen.

Lagen med bemyndigande att meddela föreskrifter om avgift för ansökan om att få beslut som avser kvalifikationer för livslångt lärande

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 9 april 2015

Närvarande: Statsministern S Löfven, ordförande, och statsråden Y Johansson, M Johansson, I Baylan, K Persson, S-E Bucht, P Hultqvist, H Hellmark Knutsson, I Lövin, Å Regnér, M Andersson, A Ygeman, A Johansson, P Bolund, M Kaplan, M Damberg, A Bah Kuhnke, A Strandhäll, A Shekarabi, G Fridolin, A Hadzialic

Föredragande: statsrådet Aida Hadzialic

Regeringen beslutar proposition Vissa frågor med anledning av införandet av en nationell referensram för kvalifikationer för livslångt lärande

Författningsrubrik	Bestämmelser som inför, ändrar, upphäver eller upprepar ett normgivningsbemyndigande	Celexnummer för bakomliggande EU-regler
--------------------	--	---

Lag med bemyndigande att meddela föreskrifter om avgift för ansökan om att få beslut som avser kvalifikationer för livslångt lärande	1 §
--	-----