



Utbildningsdepartementet

2022-02-22

Dokumentbeteckning

COM(2022) 16 final

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén - om en europeisk universitetsstrategi

COM(2022) 17 final

Förslag till rådets rekommendation om brobyggande för ett effektivt europeiskt samarbete om högre utbildning

Sammanfattning

Kommissionen presenterade den 18 januari 2022 *Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén - om en europeisk universitetsstrategi*. Meddelandet är en inbjudan till närmare samarbete mellan länder och aktörer inom högre utbildning i det europeiska området för utbildning (EEA), det europeiska forskningsområdet (ERA) och det europeiska området för högre utbildning (EHEA också benämnt Bolognaprocessen). Strategin som beskrivs i meddelandet syftar till att stödja universitet och högskolor i att kunna anpassa sig till förändrade förhållanden, utvecklas samt bidra till Europas motståndskraft och återhämtning. I meddelandet beskriver kommissionen att Europa och världen står inför stora förändringar. Det handlar om demografi, digitalisering och klimatförändringar, men också om pandemin och dess konsekvenser för ekonomin och samhället i stort. Kommissionen gör i meddelandet gällande att universitet och högskolor har en viktig roll att fylla i återhämtningen efter pandemin. Excellenta och inkluderande universitet och högskolor är en förutsättning för öppna, demokratiska och hållbara samhällen. De är också viktiga för tillväxt, entreprenörskap och arbetstillfällen. Kommissionen tar också upp att Europa kan dra fördel av kontinentens framgångsrika högre utbildningen som de menar är djupt förankrad i den europeiska kulturen.

I meddelandet beskrivs ett flertal prioriterade frågor för högre utbildning. En central del av meddelandet är att satsningen på Europauniversitet byggs ut och en annan del handlar om att ta fram former för en europeisk examen. Kommissionen presenterar i meddelandet fyra flagskeppsinitiativ som de menar ska bidra till fördjupat samarbete mellan universitet på den europeiska kontinenten. Kommissionen har också satt upp fyra övergripande målsättningar:

- stärka högre utbildning och forskning,
- stötta universiteten i deras roll som bärare av europeiska värderingar,
- stärka universiteten som förändringsaktörer i den gröna och digitala omställningen,
- stärka universiteten som drivkrafter för EU:s globala roll och ledarskap.

Samma dag, den 18 januari, presenterades också ett förslag till rådsrekommendation med titeln *om brobyggande för ett effektivt europeiskt samarbete om högre utbildning*. Motivet till rekommendationen är att bidra till att upprätta det europeiska området för utbildning senast 2025 vilket i korthet innebär skapandet av ett europeiskt område för lärande som gynnar studerande, akademiker och annan personal. En viktig komponent i det arbetet är att universitet och högskolor behöver fördjupa sina internationella samarbeten. I förslaget till rådsrekommendation lyfts gränsöverskridande samarbete som viktigt för den europeiska högre utbildningens inkludering, kvalitet, mångfald, attraktionskraft och globala konkurrenskraft. Rådsrekommendationen ingår, tillsammans med meddelandet från kommissionen om en europeisk strategi för universitet, i det ”utbildningspaket” som aviserades i kommissionens arbetsprogram 2022 under rubriken *Främjande av vår europeiska livsstil*.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

År 2013 presenterade kommissionen *Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén - Den europeiska högre utbildningen i världen*. I meddelandet lyfter kommissionen bland annat fram mobilitet, digitalisering, internationella samarbeten och kompetensförsörjning som viktiga frågor. Medlemsstaterna, rådet och kommissionen uppmanade i Europeiska rådets slutsatser antagna den 14 december 2017 till att stärka de strategiska partnerskapen mellan lärosäten i EU och uppmantra att det senast 2024 ska finnas ett tjugotal Europauniversitet. I rådets slutsatser från den 22 maj 2018 om vägen mot en vision om ett europeiskt område för utbildning konstaterades vidare att Europauniversitet skulle kunna spela en flagskeppsroll vid inrättandet av ett europeiskt område för utbildning. Europauniversiteten är enligt den europeiska kompetensagenda som kommissionen antog den 30 juni 2020 standarden för omvandlingen av

lärosäten i det europeiska området för utbildning och det europeiska forskningsområdet. Ministrarna för högre utbildning uppgav, i Romkommunikén, som antogs den 19 november 2020 vid ministerkonferensen för det europeiska området för högre utbildning, att de allianser som upprättas inom ramen för initiativet är ett viktigt sätt att utforska djupare, storskaligt och systematiskt samarbete. Den 17 maj 2021 antog rådet slutsatser om initiativet Europauniversitet. I slutsatserna skriver rådet bland annat att medlemsstaterna bör sträva efter att hitta samfinansieringsmekanismer för lärosäten som deltar i Europauniversitet. Meddelandet om universitetsstrategi relaterar också den resolution om en strategisk ram för det europeiska utbildningssamarbetet inför och bortom ett europeiskt område för utbildning (2021–2030) som antogs av rådet i februari 2021. En riktlinjedebatt vid rådet om universitetsstrategin hölls den 17 maj 2021.

1.2 Förslagets innehåll

1.2.1 Problembeskrivning

Meddelandet om en europeisk strategi för högre utbildning syftar till att stödja universitet och högskolor att anpassa sig till föränderlig värld, att utvecklas och bidra till Europas motståndskraft och återhämtning. I meddelandet beskriver kommissionen att Europa och världen står inför stora förändringar och utmaningar. Det handlar om demografi, digitalisering och klimatförändringar, men också om pandemin och dess konsekvenser för ekonomin och samhället i stort. Andra områden som nämns i meddelandet är bristen på inkludering, mångfald och jämställdhet. Kommissionen tar också upp att grundläggande akademiska och demokratiska värden är satta under press samt att påverkan från andra länder är ett hot mot just de värden som behöver skyddas. Kommissionen menar att universitet och högskolor spelar en viktig roll för att bygga relationer med resten av världen och sprida europeiska värderingar samt att de är nyckelaktörer inom vetenskapsdiplomati. Det knyter i sin tur an till att kommissionen i meddelandet slår fast att universitet och högskolor måste vara fria platser: platser med yttrandefrihet, tankefrihet och akademisk frihet i stort. Att säkerställa akademisk frihet vid universitet och högskolor menar kommissionen är kärnan i alla strategier för högre utbildning som utarbetas på EU-nivå, liksom i Bolognaprocessen.

I meddelandet pekar kommissionen också på den första principen i den europeiska pelaren för sociala rättigheter som bland annat handlar om att alla har rätt till inkluderande utbildning och livslångt lärande av hög kvalitet. Kommissionen vill i nära samarbete med medlemsländerna verka för att skapa en europeisk ram för mångfald, inkludering och jämställdhet. Kommissionen vill också ta itu med kvinnors underrepresentation inom naturvetenskap, teknik, ingenjörsvetenskap och matematik samt stödja forskare som är utsatta för risk.

1.2.2 Fyra flaggskeppsinitiativ

Kommissionen menar i meddelandet att universitet och högskolor på ett effektivare sätt kan hantera samhälleliga förändringar genom internationellt samarbete. För att fördjupa samarbetet mellan universitet och högskolor över hela den europeiska kontinenten föreslår kommissionen fyra flaggskeppsinitiativ.

- Initiativet Europauniversitet inom Erasmus+, i kombination med Horisont Europa, programmet ett digitalt Europa och andra EU-instrument ska stödja gränsöverskridande allianser mellan lärosäten för att utveckla långsiktigt, hållbart och systematiskt samarbete inom utbildning, forskning och innovation.
- En juridisk form för allianser för Europauniversitet och andra typer av allianser som ska möjliggöra för dem att fatta gemensamma strategiska beslut, agera tillsammans och underlätta sammanförandet av resurser, verksamhet och data.
- En europeisk examen som utfärdas på nationell nivå. En europeisk examen ska vara enkel att erkänna inom hela EU och kunna erbjudas av Europauniversitet.
- En utökad användning av det europeiska studentkortsinitiativet för alla utbytesstudenter på universitet och högskolor i Europa. Det ska underlätta studenternas tillgång till gränsöverskridande rörlighet och göra hanteringen av rörligheten enklare, effektivare och grönare.

Kommissionen menar i meddelandet att flaggskeppsinitiativen kommer bidra till en ram för europeiskt samarbete inom högre utbildning och till att stärka den europeiska identiteten samt den europeiska gemenskapen. Kommissionen vill fram till mitten av 2024 utöka antalet Europauniversitet till 60 med fler än 500 lärosäten och med en preliminär budget från Erasmus+ på totalt 1,1 miljarder euro för 2021–2027.

1.2.3 Hållbarhet, digitalisering och kompetensförsörjning

Kommissionen har nyligen lagt fram ett förslag till rådsrekommendation om lärande för miljömässig hållbarhet och mikromeriter för livslångt lärande och anställningsbarhet. Kommissionen menar att universitet och högskolor är nyckelaktörer för den gröna omställningen och för en mer hållbar värld. I meddelandet lyfter kommissionen behovet av att stödja utvecklingen av korta kurser med färdigheter som är viktiga för den gröna omställningen.

Även digitalisering är en viktig komponent i meddelandet. Kommissionen vill ge stöd till transnationellt samarbete för att utveckla digitala färdigheter och kompetenser för studenter, personal och forskare.

I meddelandet tar kommissionen upp att universitet och högskolor har en viktig roll att spela för att förhindra det kompetensglapp som riskerar att

hämna EU:s återhämtning. Kommissionen lade 2021 fram ett förslag till rådets rekommendation om en europeisk strategi för mikromeriter för livslångt lärande och anställningsbarhet, som kommissionen menar är viktiga i relation till kompetensförsörjningsfrågor. I meddelandet beskriver kommissionen att de vill föreslå en europeisk ram för attraktiva och hållbara karriärer, öka praktikplatserna utomlands inom ramen för Erasmus+ och stärka lärosätenas roll i lokala innovationsekosystem.

1.2.4 Finansiering, data om högre utbildning och kvalitetssäkring

I meddelandet hanteras också kommissionens syn på ekonomiskt stöd till högre utbildning och forskning. Kommissionen menar att det inom EU finns tecken på betydande underfinansiering av högre utbildning och att finansiering från EU är viktigt som ett sätt att komplettera nationell finansiering. Kommissionen vill, i nära samarbete med medlemsstaterna, underlätta tillgången till EU-finansiering och nationell finansiering för kvalitetsprojekt som inte finansieras inom ramen för Erasmus+.

Kommissionen har för avsikt att 2023 etablera ett observatorium för högre utbildning i Europa. Observatoriet föreslås ha till uppgift att samla befintliga data om högre utbildning. Kommissionen menar att det möjliggör för lärosäten och myndigheter att stärka sin evidensbas i viktiga frågor som exempelvis inkludering och kunskapsresultat. Ett av observatoriets mål ska vara att upprätta en form av resultattavla för högre utbildning som årligen ska bedöma de framsteg som gjorts i hela EU.

I meddelandet slås även fast att kvalitetssäkring är grunden för ömsesidigt förtroende mellan utbildningssystem och en viktig faktor för fördjupat samarbete och smidig rörlighet mellan länderna. Kommissionen föreslår en vidareutveckling av ett europeiskt system för kvalitetssäkring och erkännande för att undanröja byråkratiska hinder. Vidareutvecklingen ska bygga på *Europaparlamentets och rådets rekommendation av den 15 februari 2006 om ytterligare europeiskt samarbete om kvalitetssäkring i den högre utbildningen*.

1.2.5 Rådsrekommendationens innehåll

I linje med vad som står i meddelandet om en strategi för högre utbildning lyfts i rekommendationen *om brobyggande för ett effektivt europeiskt samarbete om högre utbildning* juridisk form för Europauniversitet, europeisk examen, det europeiska studentkortet och långsiktigt hållbar finansiering fram som nycklar till att nå målet om ett fördjupat samarbete mellan lärosäten och upprättandet av det Europeiska utbildningsområdet. Även framväxten av virtuella campus tas upp och att bristen på driftskompatibilitet mellan lärosätens digitala infrastrukturer är ett problem. Andra frågor som också får utrymme är styrning, tvärvetenskap och kvalitetssäkring. Förslaget till rådsrekommendation menar kommissionen är

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Flera av förslagen, så som det om en europeisk examen och juridisk form för allianser mellan lärosäten, kräver en djupare analys av förenligheten med nuvarande svenskt regelverk. En del i analysen ska ta i beaktning att utfärdande av examina i Sverige är myndighetsutövning, vilket innebär att en eventuell europisk examen måste analyseras noggrant mot bakgrund av detta. Analysen försvåras av att det ännu är oklart vad som avses med juridisk form.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

De föreslagna initiativen föreslås finansieras inom ramen för EU:s långtidsbudget och befintliga program och strukturer, bland annat via Erasmusprogrammet. I det fall kostnader skulle uppstå ska utgiftsdrivande åtgärder på EU-budgeten finansieras genom omprioriteringar i den fleråriga budgetramen (MFF). Ökade kostnader för den nationella budgeten ska finansieras genom omprioriteringar inom beslutade och beräknade ekonomiska ramar på berört utgiftsområde. En skrivning i den föreslagna rekommendationen uppmanar medlemsstaterna till att upprätthålla finansiering av Europauniversitet men i Sverige finns ingen särskild finansiering för detta ändamål och därmed ska det inte få några budgetära konsekvenser.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

EU är centralt för svensk ekonomi, välfärd och kompetensförsörjning. Sverige ska fullt ut delta i och forma EU-samarbetet på ett sätt som värnar både svenska och europeiska intressen. Det gäller även inom utbildningsområdet. Regeringen har en uttalad önskan om att högre utbildning ska ha en stark internationell prägel och att mobiliteten ska öka.

Regeringen har noterat att kommissionen har presenterat flera initiativ inom utbildningsområdet under den senaste tiden. Initiativ som väcker frågor om EU:s respektive medlemsstaternas befogenhet på utbildningsområdet. Regeringen vill understryka att den nationella befogenheten på utbildningsområdet ska respekteras och att de föreslagna initiativen inte får vara kostnadsdrivande.

Kommissionens har som ambition att upprätta det europeiska utbildningsområdet till 2025 och Europauniversitet förväntas fortsatt att vara en viktig komponent i det arbetet. Regeringen välkomnar kommissionens

satsning på Europauniversitet och ser det som en intressant del i att på sikt upprätta det europeiska utbildningsområdet och länka det till det europeiska forskningsområdet (ERA). Just kopplingen mellan utbildning och forskning är en aspekt som kan utvecklas i förslaget till rådsrekommendation.

En annan fråga som regeringen ser som prioriterad är relationen mellan det europeiska utbildningsområdet och det europeiska området för högre utbildning, en fråga som kommissionen måste ta i beaktning vid utformandet av rådsrekommendationen. Regeringens position är att Bolognaprocessen, som bygger på frivillighet och förtroende mellan olika länders utbildningssystem, är framgångsrik och ska värnas. Även förhållandet mellan det europeiska forskningsområdet och det europeiska utbildningsområdet behöver utvärderas. Regeringen är också tveksam till om det finns behov av att utveckla ett ramverk för extern kvalitetssäkring i och med att det redan finns ett inom ramen för Bolognaprocessen.

Regeringen anser att behovet av ett observatorium för insamling av data om högre utbildning på europeisk nivå behöver tydliggöras.

Regeringen är tveksam till förslagen om juridisk form och europeisk examen. Det finns behov av förtydliganden från kommissionen om vad initiativen skulle innebära för medlemsstaterna och universitet och högskolor. Det är också viktigt att förslagen utformas som frivilliga möjligheter för medlemsstaterna, så att de inte inkräktar på medlemsstaternas befogenhet på utbildningsområdet.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Ännu ej kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Kommissionen är avsändare till *Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén* och rekommendationen *om brobyggande för ett effektivt europeiskt samarbete om högre utbildning*.

För övriga instanser är ståndpunkterna ännu ej kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Inte aktuellt.

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Den rättsliga grunden för den föreslagna rådsrekommendationen är artiklarna 165 och 166 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Meddelandet och förslaget till rådsrekommendation är, med förbehållet att den otydlighet som råder när det gäller exempelvis juridisk form kan förändra bedömningen, förenliga med subsidiaritetsprincipen i artikel 5.3 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget). Vissa delar av meddelandet och förslaget till rådsrekommendationen behöver bevakas så att de inte får en innebörd som är alltför långtgående i förhållande till vad som behövs för att nå målen eller i förhållande till vad som görs bäst av medlemsstaterna själva.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Rådsrekommendation förhandlas i rådsarbetsgruppen. Enligt planeringen ska rådsrekommendationen behandlas vid rådsmötet i april.

4.2 Fackuttryck/termer

I den officiella översättningen av meddelandet används begreppet rättslig stadga som översättning för "legal statute". I faktrapomemorian används i stället begreppet juridisk form vilket är det begrepp som i regel används av företrädare för universitet och högskolor samt inom Regeringskansliet.

Ett Europauniversitet är en sammanslutning av lärosäten från minst tre olika länder som samarbetar inom ett visst profilområde. Samarbetet ska grundas i en långsiktig strategi med fokus på hållbarhet, spetskompetens och europeiska värderingar. Europauniversiteten finansieras primärt via medel från Erasmus+.

Vad kommissionen i meddelandet och förslaget på rekommendation anger som universitet ska i svenska förhållanden förstås som både universitet och högskolor.

Visionen om ett europeiskt område för utbildning (European Education Area, EEA) lanserades av kommissionen i samband med det sociala toppmötet om rättvisa jobb och tillväxt i Göteborg 2017. Det europeiska området för utbildning ska ge framtidsperspektiv för utbildningssamarbetet inom EU och identifiera viktiga frågor och staka ut vägen framåt.

Det europeiska området för högre utbildning (The European Higher Education Area, EHEA) eller Bologna processen som det också kallas är ett samarbete mellan 49 länder och den europeiska kommissionen. Bologna processen är ett mellanstatligt europeiskt samarbete om högre utbildning som bygger på frivillighet och som syftar till att främja rörlighet, anställningsbarhet och den europeiska konkurrenskraften.

Det europeiska forskningsområdet (European Research Area, ERA) lanserades 2000 och syftar till att skapa en inre marknad för forskning, innovation och teknik i EU.