

## Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets rekommendation om en europeisk referensram för kvalifikationer för livslångt lärande"

KOM(2006) 479 slutlig – 2006/0163 (COD)

(2007/C 175/18)

Den 19 oktober 2006 beslutade rådet att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ovan nämnda yttrande.

Facksektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 2 maj 2007. Föredragande var José Isaiás Rodríguez García-Caro.

Vid sin 436:e plenarsession den 30 och 31 maj 2007 (sammanträdet den 30 maj 2007) antog Ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 156 röster för, 1 röst emot och 1 nedlagd röst:

### 1. Slutsats

1.1 EESK betraktar förslaget att skapa en europeisk referensram som nödvändigt. En tydligare definition av kvalifikationer och kompetens främjar rörligheten inom EU och gör det enklare för fler människor att få tillträde till en arbetsmarknad på EU-nivå, eftersom det gör det möjligt att i en medlemsstat använda utbildningsbevis som utfärdats i en annan medlemsstat. Vi vill dock peka på en rad svårigheter i den föreslagna modellen som kan hindra det praktiska genomförandet.

1.2 EESK konstaterar att rekommendation är den rättsliga form som valts för antagandet av förslaget, en form som i enlighet med artikel 249 i EG-fördraget inte är bindande.

1.3 EESK anser att det krävs ökad tydlighet och enkelhet i fråga om beskrivningarna av modellen, särskilt för yrkeskvalifikationer, för att det skall bli lättare för medborgare i allmänhet, företag och sakkunniga att förstå dem. Denna förenkling borde åtföljas av en bilaga med referenser som medlemsstaterna kan stödja sig på för att komplettera de nationella referensramarna för kvalifikationer. Det skulle bidra till att göra hela det referenssystem som man avser att inrätta enhetligt.

### 2. Inledning

2.1 Det förslag som EESK behandlar i föreliggande yttrande har lagts fram till följd av ett av de mål som fastställdes av Europeiska rådet i Lissabon år 2000. En slutsats från detta möte var att man genom att klarare definiera kvalifikationer och främja livslångt lärande skulle kunna anpassa de europeiska utbildningssystemen för att uppnå rådets mål i fråga om konkurrenskraft, tillväxt, sysselsättning och social sammanhållning i Europa.

2.2 Denna slutsats bekräftades år 2002 av Europeiska rådet i Barcelona. I resolutionen från detta möte uppmanades medlemsstaterna att främja samarbete och bygga broar mellan formellt,

icke-formellt och informellt lärande, vilket sågs som en förutsättning för skapandet av ett europeiskt område för livslångt lärande, där man byggde vidare på resultaten av Bolognaprocessen. Syftet var att göra den europeiska utbildningen till en kvalitetsreferens i världsklass senast år 2010.

2.3 Samma år uppmanade Europeiska rådet i Sevilla kommissionen att i nära samarbete med rådet och medlemsstaterna utarbeta en ram för erkännande av kvalifikationer på utbildningsområdet.

2.4 I rådets och kommissionens gemensamma lägesrapport från 2004 om genomförandet av handlingsprogrammet "Utbildning 2010" betonades att det är nödvändigt att utarbeta en europeisk referensram för kvalifikationer. Även vid rådets möte i Köpenhamn hösten 2004 framhövdes att man skulle ge prioritet åt utarbetandet av en öppen och flexibel europeisk referensram för kvalifikationer, baserad på tydlighet och ömsesidigt erkännande, som skulle utgöra en gemensam referens för all slags utbildning.

2.5 Vid konferensen i Bergen våren 2005 för ministrar för högre utbildning antogs en referensram för kvalifikationer inom högre utbildning, och man betonade vikten av att det europeiska området för högre utbildning och den europeiska referensramen för kvalifikationer kompletteras varandra.

2.6 I samband med översynen av Lissabonstrategin betonades i sysselsättningsriktlinjerna för 2005-2008 att det är viktigt att det finns flexibla utbildningsvägar och att öka möjligheterna till rörlighet för studenter och praktikanter genom att förbättra kvalifikationernas tydlighet och valideringen av icke-formellt lärande i hela EU.

2.7 Europeiska rådet betonade vid sitt möte i mars 2005 vikten av att anta en europeisk referensram för kvalifikationer 2006. Denna resolution ratificerades vid Europeiska rådets möte i mars 2006.

2.8 Detta förslag och de konkreta beskrivningar som definierar den europeiska referensramen för kvalifikationer har utarbetats med utgångspunkt i ett metodiskt samråd som anordnades av kommissionen tillsammans med Cedefop och uppföljningsgruppen för Bolognaprocessen utifrån följande underlag: arbetsdokumentet "Mot en europeisk referensram för kvalifikationer för livslångt lärande" <sup>(1)</sup>, med bidrag från de 32 länder som deltar i arbetsprogrammet "Utbildning 2010", arbetsmarknadens parter, branschorganisationer, utbildningssammanslutningar och icke-statliga organisationer, diskussionerna vid konferensen i Budapest i februari 2006 samt det arbete som utförts av de expertgrupper och externa experter som bistått kommissionen.

2.9 Efter att ha analyserat konsekvenserna av de olika möjliga formerna för förslaget om den europeiska referensramen för kvalifikationer, valde kommissionen en rekommendation från Europaparlamentet och rådet.

2.10 Europaparlamentet antog i slutet av september 2006 ett betänkande om skapandet av en europeisk referensram för kvalifikationer <sup>(2)</sup>.

### 3. Sammanfattning av förslaget

3.1 Den föreslagna rekommendationen innehåller ett referensinstrument för jämförelse av kvalifikationsnivåer i de nationella kvalifikationssystemen. Det bygger på åtta referensnivåer som beskrivs i form av resultat av lärande och omfattar allmän och yrkesinriktad utbildning, vuxenutbildning samt högre utbildning. Förslaget innefattar själva texten i rekommendationen, en rad definitioner och två bilagor; den ena med beskrivningar för att definiera nivåerna i den europeiska referensramen för kvalifikationer och den andra med principerna för kvalitetssäkring inom allmän och yrkesinriktad utbildning.

3.2 Europaparlamentet och rådet rekommenderar medlemsstaterna att

- använda ramen som ett referensverktyg för att jämföra kvalifikationsnivåerna,
- senast år 2009 koppla sina nationella kvalifikationssystem till den europeiska referensramen och att utarbeta en nationell referensram för kvalifikationer,
- se till att alla nya kvalifikationer och Europassdokument senast 2011 innehåller en hänvisning till motsvarande nivå i den europeiska referensramen,
- använda ett tillvägagångssätt som bygger på resultat av lärande när kvalifikationer beskrivs och fastställs,
- främja validering av icke-formellt och informellt lärande,
- utse ett nationellt centrum som skall stödja och samordna kopplingen mellan det nationella kvalifikationssystemet och den europeiska referensramen för kvalifikationer, i avsikt att

- koppla samman de båda nivåerna,
- främja och tillämpa principerna för kvalitetssäkring när de kopplar samman de båda systemen,
- säkerställa att den metod som används för att koppla samman nivåerna är överskådlig,
- bistå berörda parter med vägledning och se till att dessa kan delta.

3.3 Europaparlamentet och rådet stöder kommissionens föresats att

- stödja medlemsstaterna och de internationella branschorganisationerna vid användningen av referensnivåerna och av principerna för den europeiska referensramen för kvalifikationer,
- inrätta en rådgivande grupp för den europeiska referensramen för kvalifikationer för att övervaka, samordna och säkerställa kvalitet och den övergripande enhetligheten i kopplandet av kvalifikationssystem till den europeiska referensramen,
- övervaka vidtagna åtgärder och efter fem år rapportera till Europaparlamentet och rådet om de förvärvade erfarenheterna samt framtidsutsikterna.

3.4 I bilaga I beskrivs de åtta referensnivåerna som bygger på det individuella resultatet av lärandeprocessen och på det som en person vet, förstår och kan göra. I nivåbeskrivningarna definieras dessa faktorer i termer av kunskaper, färdigheter och kompetens.

### 4. Allmänna kommentarer

4.1 Kommittén välkomnar förslaget om rekommendation som har lagts fram för yttrande, med förbehåll för de kommentarer som framförs nedan. EESK anser att en tydligare definition av kvalifikationer och kompetens främjar rörligheten inom EU och gör det enklare för fler människor att få tillträde till en arbetsmarknad på EU-nivå, eftersom det gör det möjligt att i en medlemsstat använda utbildningsbevis som utfärdats i en annan medlemsstat.

4.2 I slutsatserna till sitt yttrande <sup>(3)</sup> om "Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om erkännande av yrkeskvalifikationer" <sup>(4)</sup> uttryckte EESK sitt stöd för en gemensam plattform som omfattar erkännande av alla kvalifikationer, det vill säga inom högre utbildning, allmän och yrkesinriktad utbildning samt icke-formellt och informellt lärande. Med den europeiska referensramen tas ett stort steg framåt när det gäller erkännande av kvalifikationer och tydligare definition av kvalifikationer.

<sup>(1)</sup> SEK(2005) 957.

<sup>(2)</sup> A6-0248/2006, föredragande: Thomas Mann.

<sup>(3)</sup> Se EESK:s yttrande av den 18 september 2002 om "Erkännande av yrkeskvalifikationer", föredragande: Ernst Erik Ehnmark, EUT C 61, 14.3.2003.

<sup>(4)</sup> KOM(2002) 119 slutlig.

4.3 I och med att den europeiska referensramen för kvalifikationer bygger på resultatet av lärande bör den bidra till att öka kopplingen mellan arbetsmarknadens behov och utbildningsutbudet. Den gör det också lättare att validera icke-formellt och informellt lärande, vilket i sin tur uppmuntrar överföring och användning av kvalifikationer mellan olika länder och utbildningssystem. Dessa är enligt EESK de viktigaste fördelarna med förslaget, tillsammans med de effekter som referensnivåerna kommer att få på sysselsättningen.

4.4 Den europeiska referensramen för kvalifikationer bör även omfatta behoven av individuellt lärande. Valideringen av kunskap och kompetens – och den sociala integrationen av dessa komponenter – är liksom anställbarhet, utveckling och användningen av mänskliga resurser viktiga inslag. Vidare bör valideringen av de europeiska arbetstagarnas icke-formella och informella lärande vara en av de prioriteringar som skall ligga till grund för referensramen för kvalifikationer.

4.5 Kommittén anser att den europeiska referensramen för kvalifikationer kommer att bidra till att göra de europeiska utbildningssystemen tydligare och mer lättillgängliga för allmänheten. Såväl arbetstagarna i EU som deras eventuella arbetsgivare behöver en referensram som gör det möjligt att jämföra de kvalifikationer som en person har tillägnat sig i en eller flera medlemsstater med de referenskvalifikationer som gäller i den medlemsstat dit personen i fråga vill flytta för att arbeta. Kommittén välkomnar därför de effekter som förslaget kommer att få när det gäller att undanröja hindren för rörligheten mellan medlemsstaterna. Den europeiska referensramen för kvalifikationer bör bidra till att det byggs broar mellan utbildningssystemen samt underlätta rörligheten mellan yrkesutbildningen och den allmänna utbildningen, inklusive den högre utbildningen.

4.6 Vad gäller den rättsliga form som den europeiska referensramen för kvalifikationer har fått förstår kommittén den utredning som kommissionen gjort i konsekvensanalysen i förslaget till rekommendation<sup>(6)</sup>. Vi noterar också att successiva rekommendationer när det gäller utbildning och rörlighet i större eller mindre utsträckning har fått stöd av medlemsstaterna. Kommittén anser dock att rekommendationen, som är en icke-bindande rättsakt och därför inte medför några rättsliga skyldigheter för mottagarna, kan komma att visa sig vara ett kortsiktigt instrument som inte gör det möjligt att uppnå de eftersträfvade målen på medellång sikt. Detta gäller särskilt om referensen måste fastställas i relation till en hypotetisk nationell referensram för kvalifikationer i varje medlemsstat.

4.7 I linje med resultatet från Budapest-konferensen i februari 2006 har dessutom fem EU-länder redan inrättat en nationell referensram för kvalifikationer, och övriga medlemsstater håller antingen på att utforma en eller har tillkännagivit sin avsikt att göra detta, eller också kommer de inte att utveckla någon nationell referensram för kvalifikationer.

4.8 Denna initiala angreppsmetod innebär enligt kommittén att det kan uppstå stora svårigheter att fullborda projektet och att den europeiska referensramen för kvalifikationer – i avsaknad av nationella referensramar för kvalifikationer – blir innehållslös.

Kommissionen nämner detta redan i sitt dokument om "Towards a European Qualifications Framework for lifelong learning"<sup>(6)</sup>, där man säger att den optimala metoden för den europeiska referensramen för kvalifikationer skulle vara att varje medlemsstat utformar en sammanhållen nationell referensram för kvalifikationer och knyter denna nationella referensram till den europeiska referensramen för kvalifikationer.

4.9 Kommittén anser att man borde prioritera ett faktiskt godkännande och erkännande av de olika formerna av kvalifikationer som formellt, icke-formellt och informellt lärande leder till i de olika länderna och på olika utbildningsområden, genom ökad öppenhet och bättre kvalitetssäkring. Kommittén upprepar här ordagrant det påpekande som rådet gjorde i sin resolution av den 27 juni 2002 om livslångt lärande<sup>(7)</sup>. Vi bör också erinra om att rådet i samma resolution uppmanar kommissionen att skapa en ram för erkännande av kvalifikationer när det gäller högre utbildning och yrkesutbildning. Kommittén vill därför, med beaktande av detta nya argument, betona att satsningarna på att uppfylla de åtta referensnivåerna i den europeiska referensramen för kvalifikationer inte får vänta till slutet av processen eller vara avhängiga av medlemsstaternas politiska vilja – eller, ytterst, ett förslag till rättsakt i form av en rekommendation.

4.10 EESK anser att kommissionen borde klargöra vilka konsekvenser som skulle uppstå för denna process om en eller flera medlemsstater inte utformade en nationell referensram för kvalifikationer eller underlät att knyta den till den europeiska referensramen för kvalifikationer. Med detta i åtanke anser kommittén att kommissionen borde analysera detta scenario och de lösningar som är möjliga, för att man även i ett senare skede skall kunna reagera på oväntade situationer. Behovet av att uppmuntra medlemsstaterna att anta detta instrument bör tas upp i det slutliga dokumentet.

4.11 EESK har inte som mål att det skapas ett enhetligt utbildningssystem i EU, och vill inte heller försöka tala om för medlemsstaterna vilka kvalifikationer som deras lärosäten skall ge. Vad kommittén vill säga är att det krävs en konsolidering av de åtgärder som vidtas i strävan efter tydlighet, erkännande och överföring av kvalifikationer mellan de olika medlemsstaterna. Utan denna handlingsram har rörlighet för studenter och praktikanter inte någon större mening, och arbetstagarnas rörlighet hindras.

På nationell och regional nivå bör beslut med koppling till den europeiska referensramen för kvalifikationer antas i samarbete med arbetsmarknadens parter. Dessa bör tillsammans med ansvariga myndigheter fastställa och tillämpa principer, normer och målsättningar med avseende på utformningen av referensramen. Man bör även ta hänsyn till den roll som kan spelas av organisationer i det civila samhället som har anknytning till detta område.

<sup>(6)</sup> KOM(2006) 479 slutlig.

<sup>(6)</sup> SEK(2005) 957.

<sup>(7)</sup> EGT C 163, 9.7.2002, s. 1.

4.12 Förslaget till rekommendation omfattar inrättandet av en rådgivande grupp för den europeiska referensramen, med uppgift att övervaka, samordna och säkerställa kvalitet och övergripande enhetlighet när kvalifikationssystemen knyts till den europeiska referensramen för kvalifikationer. Kommittén menar att denna grupp – i syfte att garantera enhetliga kriterier när de nationella systemen knyts till den europeiska referensramen för kvalifikationer, och med tanke på de föreslagna medlemmarnas kvalifikationer – också borde ha ansvaret för att validera kopplingen mellan de nationella nivåerna och referensramen, innan denna koppling slutgiltigt etableras.

## 5. Särskilda kommentarer

5.1 Överst på sidan 10 i den svenska versionen av förslaget till rekommendation nämns EU:s 25 medlemsstater. Detta bör ändras till 27 med hänsyn till den senaste utvidgningen.

5.2 EESK anser att de tidsangivelser som anges i rekommendationen till medlemsstaterna, framför allt i punkt 2, är ogenomtänkta med hänsyn till den situation som de olika medlemsstaterna befinner sig i med avseende på de nationella referensramarna för kvalifikationer. Den tidsgräns som anges är frivillig, men med hänsyn till situationen kan det ta längre tid.

5.3 I förslaget till rekommendation åläggs kommissionen bland annat i punkt nummer tre att övervaka de åtgärder som vidtagits och rapportera till Europaparlamentet och rådet om de förvärvade erfarenheterna samt vid behov göra en eventuell översyn av denna rekommendation. För att konkretisera artiklarna 149.4 och 150.4 i EG-fördraget bör rapporten även riktas till Europeiska ekonomiska och sociala kommittén.

5.4 Kommittén anser att de beskrivningar som nämns i bilaga I i förslaget till rekommendation, och som skall fungera som kriterier vid fastställandet av korrelationsnivåer, bör ges en enklare lydelse så att de blir lättare att förstå, tydligare och mer konkreta, och språket i dem bör vara mindre akademiskt och ligga närmare yrkesutbildningen. Vid sidan av den bilaga som innehåller beskrivningar skulle det kunna finnas ytterligare en förklarande bilaga, vilket skulle göra det möjligt att anpassa kvalifikationer till nivåer och därigenom göra det lättare att i ett senare skede sprida dessa mellan medlemsstaterna i jämförande syfte.

5.5 Tydliga definitioner gör det möjligt att lättare förstå betydelsen av de termer som används i det granskade dokumentet. Kommittén anser att vissa definitioner i kommissionens dokument "Towards a European Qualifications Framework for lifelong learning" <sup>(8)</sup> är tydligare än de som ingår i det aktuella förslaget till rekommendation. Som exempel vill vi föreslå att definitionen av ordet "kompetens" ersätts av den som återfinns i tidigare nämnda dokument (sidan 47).

5.6 Kommittén stöder den överensstämmelse som upprättats mellan de tre sista nivåerna i den europeiska referensramen för kvalifikationer och de akademiska graderna inom Bolognaprocessens kvalifikationsram (licentiats-, magister- och doktorsgrad). På dessa utbildningsnivåer bör inhämtade kunskaper, färdigheter och kompetenser klassificeras i förhållande till det man lärt sig genom universitetsutbildningen.

5.7 Kommittén håller med om att det även fortsättningsvis är nödvändigt att tillämpa kvalitetskriterier på alla utbildningsnivåer i medlemsstaterna. Kommittén har framhållit denna synpunkt vid flera tillfällen, både i sitt yttrande om "Förslag till rådets rekommendation om europeiskt samarbete i fråga om kvalitetssäkring i högskoleutbildning" <sup>(9)</sup> och i sitt yttrande om "Förslag till rådets och Europaparlamentets rekommendation om ytterligare europeiskt samarbete om kvalitetssäkring i den högre utbildningen" <sup>(10)</sup>. I det senare yttrandet sade kommittén sammanfattningsvis att "en utbildning av god kvalitet spelar en central roll för att uppnå målen i Lissabonstrategin".

5.8 Kommittén ställer sig helt bakom innehållet i bilaga II till förslaget till rekommendation. För att de aktuella tendenserna på kvalitetsdiskussionens alla områden skall följas anser dock kommittén att bilaga II borde ha följande rubrik: "Principer för en fortlöpande kvalitetshöjning inom allmän och yrkesinriktad utbildning". Bilagans innehåll bör anpassas till denna rubrik.

5.9 Kommittén rekommenderar att medlemsstaterna, deras lärosäten och arbetsmarknadsparterna arbetar efter den modell som utformats av European Foundation for Quality Management (Europeiska stiftelsen för administration av kvalitetsfrågor; EFQM). Denna ackrediterade modell, som stöds av EU, skulle kunna utgöra den referensram på vilken utbildningsanstalter baserar sina fortlöpande kvalitetshöjningsinsatser.

Bryssel den 30 maj 2007.

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

Ordförande

Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(8)</sup> SEK(2005) 957.

<sup>(9)</sup> Se EESK:s yttrande av den 29 oktober 1997 om "Europeiskt samarbete i fråga om kvalitetssäkring i högskoleutbildning" föredragande: José Isaias Rodríguez García-Caro, EUT C 19, 21.1.1998.

<sup>(10)</sup> Se EESK:s yttrande av den 6 april 2005 om "Kvalitetssäkring i den högre utbildningen", föredragande: Mário Soares, EUT C 255, 14.10.2005.