Sveriges universitets-
och högskoleförbund

2026-11-13
Yttrande
Er beteckning: U2026/01759

Yttrande över kommissionens förslag till förordning om portabilitet av kvalifikationer och kompetenser

COM(2026) 992 (Skills Portability Act)

Till: Regeringskansliet, Utbildningsdepartementet

Sammanfattning

Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) välkomnar förslagets syfte att göra kvalifikationer digitala, verifierbara och lättare att använda över gränserna. Svensk högre utbildning har goda förutsättningar att bidra genom lärosätenas gemensamma studiedokumentationssystem Ladok.

SUHF anser att förordningen, när det gäller högre utbildning, måste bygga på Bolognaprocessens gemensamma ramverk. De digitala bevisen måste kunna rymma examensbevisbilagan (Diploma Supplement), högskolepoäng enligt ECTS, kurser och lärandemål. Annars riskerar förordningen att försvåra det som redan fungerar väl inom högre utbildning.

SUHF delar regeringens bedömning att EU:s befogenhet på utbildningsområdet ska vara stödjande och att utbildningens innehåll särskilt behöver bevakas. SUHF instämmer också i att en längre genomförandetid behövs, att rapporteringskraven bör vara proportionerliga och att konsekvenserna för berörda aktörer behöver analyseras vidare.

SUHF:s synpunkter

Bolognaprocessen måste vara grunden för högre utbildning

Högre utbildning är den sektor i Europa som har kommit längst med att beskriva utbildning på ett gemensamt och transparent sätt. Genom Bolognaprocessen finns sedan 25 år en gemensam referensram för examina inom det europeiska området för högre utbildning (QF-EHEA), ECTS, examensbevisbilagan och europeiska standarder och riktlinjer för kvalitetssäkring (ESG). Genom Lissabonkonventionen finns ett väl fungerande system för erkännande. Förordningen måste harmoniera med detta och får inte ersätta eller försvaga det.

Förslaget hänvisar till den europeiska referensramen för kvalifikationer (EQF), Europass och ESCO, men inte till Bolognaprocessens verktyg. SUHF anser att regeringen i förhandlingarna bör verka för att QF-EHEA, ECTS, examensbevisbilagan, ESG och det europeiska registret för kvalitetssäkringsorgan (EQAR) uttryckligen erkänns i förordningen som grund för digitala bevis inom högre utbildning.

EU:s befogenhet och examensbevisens innehåll

Enligt kommissionen, vars bedömning regeringen delar, behåller medlemsstaterna ansvaret för sina utbildningssystem, för kvalifikationerna och för utfärdandet av kvalifikationsbevis. SUHF vill understryka vad detta innebär för högre utbildning. I Sverige ska lärosätena enligt högskoleförordningen (1993:100) utfärda examensbevis och examensbevisbilaga. Lärandemålen framgår av examensordningens examensmål och av kursplanerna, som lärosätena beslutar om.

Förordningen ger kommissionen befogenhet att genom genomförandeakter och delegerade akter bestämma format, datafält och gemensamt språk för de digitala bevisen. Det digitala beviset ska vara

standardformatet och gälla i hela unionen. Om formatet inte rymmer det som examensbevis och examensbevisbilaga ska innehålla enligt nationell rätt, regleras i praktiken examensbevisens innehåll på EU-nivå. SUHF anser att regeringen bör bevaka detta särskilt, i linje med regeringens uttalade avsikt att bevaka utbildningarnas innehåll.

Examensbevisbilagan och lärandemålen måste kunna ingå

SUHF anser att det av förordningen bör framgå att digitala bevis för examina inom högre utbildning ska kunna innehålla eller kopplas till examensbevisbilagan, med uppgifter om kurser, högskolepoäng och lärandemål. Det är denna information som beskriver vad en examen innebär. Två parallella bevis med olika innehåll, där det digitala har starkast rättslig verkan men innehåller minst information, vore inte ändamålsenligt.

Färdighetsbeskrivningar enligt ESCO

Enligt förslaget ska terminologi från ESCO användas i den mån det är möjligt. SUHF anser att det måste stå klart att detta är frivilligt för examina inom högre utbildning och att läranderesultat enligt Bolognasystemet kan användas i stället. En examen är mer än en kort lista med färdigheter, och dess innehåll beror ofta på studentens egna kursval.

Svensk erfarenhet visar varför detta är viktigt. I arbetet med en nationell kvalifikationsdatabas har det framförts att lärosätena skulle behöva skriva om samtliga kursplaner och utbildningsplaner enligt EQF:s beskrivningar av kunskaper och färdigheter. Det är inte möjligt, eftersom lärandemålen följer av högskolans regelverk och Bolognasystemet. Med en bindande förordning finns en risk att samma problem uppstår i hela unionen.

Mikromeriter

Enligt förslaget ska medlemsstaterna i största möjliga mån inkludera mikromeriter i sina nationella referensramar. I Sverige är mikromeriter redan en del av högre utbildning: de är kurser med högskolepoäng, kursplan, lärandemål och kvalitetssäkring, och sedan ändringen av högskolelagen 2006 är varje kurs nivåplacerad i Bolognasystemet. Det är en styrka för svensk kompetensförsörjning. SUHF anser att förordningen ska stödja sådana modeller och att en medlemsstat som redan har ett välfungerande system inte ska åläggas nya krav som försvårar det.

Ingen presumtion om likvärdighet

SUHF välkomnar att kommissionen i det slutliga förslaget har strukit presumtionen om likvärdighet mellan kvalifikationer på samma EQF-nivå. Den hade fått mycket allvarliga konsekvenser för högre utbildning. SUHF anser att regeringen bör verka för att den inte återinförs i förhandlingarna, och att Europass verktyg för automatiserad jämförelse av kvalifikationer baserat på EQF inte i praktiken får samma verkan.

Utfärdare, ägarskap och befintlig infrastruktur

SUHF delar regeringens bedömning att det är positivt att förslaget bygger vidare på etablerad digital infrastruktur. I Sverige har lärosätena genom Ladok ett gemensamt nationellt studiedokumentationssystem, som redan överför examensbevis via Emrex och har testat kopplingar till digitala plånböcker. Utgångspunkten bör vara att lärosätena är utfärdare och autentisk källa för sina examina och kurser, och att Ladok används för genomförandet. Det behöver klargöras vem som äger informationen i de digitala bevisen.

Genomförandetid och retroaktivitet

SUHF instämmer i regeringens bedömning att en längre genomförandetid behövs. Flaskhalsen för högre utbildning är inte lärosätenas förmåga att utfärda digitala bevis utan tillgången till den nationella plånboken och dess förtroenderamverk. Enligt faktapromemorian ska en första version av den svenska plånboken lanseras som pilot i december 2026 och en certifierad plånbok finnas på plats 2029. Genomförandet bör anpassas efter detta.

Kravet på att digitala bevis ska kunna utfärdas för kvalifikationer upp till 45 år bakåt i tiden innebär ett betydande arbete för lärosätena, särskilt för äldre examina där underlagen inte finns i strukturerad digital form. SUHF anser att kraven på retroaktivt utfärdande bör begränsas.

Kostnader och finansiering

SUHF delar regeringens bedömning att förslaget kan medföra budgetära konsekvenser för berörda aktörer och att det krävs vidare analyser. Kommissionens kostnadsberäkning avser främst EU-budgeten, och någon analys av kostnaderna för lärosätena finns inte. SUHF anser att lärosätenas kostnader för genomförandet behöver analyseras och att de inte bör finansieras på bekostnad av utbildning och forskning. På EU-nivå bör genomförandet inte heller finansieras på bekostnad av Erasmus+.

Rapportering

SUHF instämmer i regeringens bedömning att rapporteringskraven bör vara proportionerliga och inte medföra en alltför stor administrativ börda.

Genomförandeakter, delegerade akter och gruppen för digitalisering

Stora delar av förordningens praktiska innebörd kommer att avgöras genom genomförandeakter och delegerade akter. SUHF anser att det bör framgå av förordningen vad dessa får reglera, och att högskolesektorn och de nationella myndigheterna för högre utbildning involveras i utformningen. Högre utbildning bör också vara företrädd i den grupp för digitalisering av kvalifikationer som föreslås inrättas.

Det fortsatta nationella arbetet

Regeringen bedömer att det behövs ytterligare analyser av förslagets effekter på svensk reglering, bland annat förordningen (2015:545) om referensram för kvalifikationer för livslångt lärande. SUHF anser att det svenska genomförandet inte får rubba principen att kurserna är nivåplacerade i Bolognasystemet och att lärandemålen formuleras enligt högskolans regelverk. SUHF medverkar gärna i det fortsatta arbetet, tillsammans med Ladokkonsortiet.

Enligt uppdrag

Marita Hilliges
generalsekreterare