



Förordning om portabilitet av kvalifikationer och kompetenser

Utbildningsdepartementet

Dokumentbeteckning

COM(2026) 992 Celexnummer 52026PC0992

Proposal for a regulation of the European parliament and of the council on portability of qualifications and skills and amending Regulation (EU) 2018/1724 ("Skills Portability Act")

COM(2026) 970 Celexnummer 52026DC0970

Communication from the commission to the European parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on Fair Labour Mobility Package

Sammanfattning

Den 15 september 2026 presenterade kommissionen ett meddelande om ett paket för rättvis arbetskraftsrörlighet (COM(2026) 970). Paketet består bland annat av ett initiativ om kompetensportabilitet. Initiativet tar sin utgångspunkt i bland annat Letta-rapportens slutsatser om hinder för den fria rörligheten och Draghi-rapportens fokus på kompetensbrist. Rapporterna resulterade i kommissionens meddelande om en kompetensunion som syftar till att stärka arbetskraftens rörlighet och EU:s konkurrenskraft. Initiativet består i sin tur av ett nytt direktiv om erkännande av tredjelandsmedborgares kvalifikationer (COM(2026) 990), ett förslag om ändringar i direktivet om erkännande av yrkeskvalifikationer (yrkeskvalifikationsdirektivet) (COM(2026) 995) samt en förordning om portabilitet av kvalifikationer och kompetenser (hädanefter förordningen).

Det övergripande syftet med förordningen om portabilitet av kvalifikationer och kompetenser är att stärka och underlätta den fria rörligheten för arbetstagare inom EU. Detta ska ske genom att portabiliteten för kvalifikationer förbättras, det vill säga att det underlättas för arbetstagaren att få sina kompetenser synliggjorda i andra medlemsstater. Huvudmålet är att ge arbetstagare, arbetsgivare och nationella myndigheter tillgång till tillförlitlig, jämförbar och kompatibel information om kvalifikationer via digitala bevis. Dessa bevis ska integreras i den digitala identitetsplånboken för att förenkla styrkandet av kompetens vid anställning i en annan medlemsstat. Dessutom syftar förordningen till att undanröja hinder såsom bristfällig information om utländska kvalifikationer, beroende av pappersbaserade bevis och risk för bedrägerier. Genom att etablera gemensamma tekniska standarder och ett förtroenderamverk ska verifieringen av kvalifikationer bli snabbare och mer kostnadseffektiv.

Förordningen omfattar kvalifikationer som ingår i medlemsstaternas nationella referensramar för kvalifikationer (NQF), det vill säga ett lands egen referensram för att beskriva och nivåplacera kvalifikationer, utbildningar och kompetenser, och som utfärdas av deras behöriga utfärdandeorgan, från motsvarande avslutad grundskola till doktorsexamen. Digitala bevis ska utfärdas kostnadsfritt och utgöra standardformatet för nya kvalifikationer men också de kvalifikationer som utfärdats under de senaste tio åren från förordningens ikraftträdande. De digitala bevisen ska vara utformade enligt principerna i den europeiska referensramen för kvalifikationer (EQF), vilket är ett gemensamt europeiskt system för att jämföra kompetensnivåer mellan länder, och utfärdas till den digitala identitetsplånboken. För äldre kvalifikationer, som utfärdats före förordningens ikraftträdande, kan utfärdandet begränsas till fall där arbetstagaren kan påvisa behovet av ett digitalt kvalifikationsbevis för anställning i en annan medlemsstat.

Förordningen innebär vidare att medlemsstaterna ska överföra information om sina NQF:er och ackrediterade utfärdare till det EU-gemensamma verktyget för att skapa CV:n med syfte att utbilda sig eller arbeta över gränserna i Europa, Europass. En särskild grupp för digitalisering av kvalifikationer ska inrättas för att stödja genomförandet.

Regeringen välkomnar kommissionens förslag på åtgärder för att stärka den fria rörligheten. Regeringen ser positivt på en vidareutveckling av befintliga digitala

verktyg för överföring av kvalifikationsbevis mellan medlemsstaterna och att det även kan underlätta kompetensförsörjningen för arbetsgivare. Samtidigt framhåller regeringen vikten av att åtgärderna är ändamålsenliga, kostnadseffektiva och utformas med hänsyn till nationella förhållanden. Förordningen bedöms medföra omfattande tekniska och administrativa anpassningar, varför en längre genomförandetid är nödvändig. Regeringen anser vidare att rapporteringskraven bör vara proportionerliga och inte medföra en alltför stor administrativ börda för berörda parter.

1. Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Den 15 september 2026 presenterade kommissionen ett meddelande om ett paket för rättvis arbetskraftsrörlighet. Paketet syftar till att underlätta den fria rörligheten genom att ge arbetstagare, arbetsgivare och nationella myndigheter tillgång till tillförlitlig och jämförbar information om kvalifikationer och kompetenser inom EU, samt underlätta administrativa processer för individer, arbetsgivare, företag och myndigheter. Förslaget ska även bidra till att förbättra efterlevnaden av reglerna om arbetskraftens fria rörlighet samt motverka utnyttjande av arbetstagare och missbruk av sociala trygghetssystem. Paketet ingår i den så kallade färdplanen för *One Europe, One market* och initiativen ska även syfta till att förbättra EU:s konkurrenskraft samtidigt som den sociala dimensionen ska stärkas. Paketet består av tre delar; en förordning om införandet av det Europeiska socialförsäkringskortet (ESSPASS) (COM(2026) 980), stärkande av Europeiska arbetsmyndigheten (ELA) (COM(2026) 985) och ett initiativ om kompetensportabilitet. Initiativet om kompetensportabilitet består i sin tur av tre delar; ett nytt direktiv gällande erkännande av tredjelandsmedborgares kvalifikationer, ett förslag om ändringar i yrkeskvalifikationsdirektivet, direktiv 2025/36/EG, samt den föreslagna förordningen om portabilitet av kvalifikationer och kompetenser.

Fri rörlighet för arbetstagare är en av de grundläggande friheterna på EU:s inre marknad och innebär att unionsmedborgare fritt ska kunna arbeta och bedriva ekonomisk verksamhet i andra medlemsstater.

Rapporten *Much more than a market* (2024), ofta nämnd som Letta-rapporten, pekade på att den fria rörligheten för personer är den minst utvecklade av den inre marknadens fyra friheter. Letta-rapporten föreslog en femte frihet för forskning, innovation, kunskap och utbildning, i syfte att stärka den fria rörligheten för kunskap och kompetens inom EU. Vidare identifierade rapporten *A competitiveness strategy for Europe* (2024), ofta nämnd som Draghi-rapporten, kompetensbrist som ett konkurrenskraftsproblem.

Mot denna bakgrund presenterade kommissionen i mars 2025 ett meddelande om en kompetensunion (COM(2025) 90) för att stärka EU:s konkurrenskraft och möta framtida kompetens- och arbetskraftsbehov där ett initiativ aviserades om kompetensportabilitet, med målsättningen att kompetens som förvärvats i en medlemsstat lättare ska kunna erkännas och användas i en annan.

Europeiska rådet efterfrågade även i sina slutsatser den 19 mars 2026 (EUCO 1/26) åtgärder för att förbättra den fria rörligheten för arbetstagare, bland annat genom förbättrat ömsesidigt erkännande av yrkeskvalifikationer samt ökad portabilitet för kvalifikationer och kompetenser genom digitalisering och kompatibilitet. Denna ambition har därefter tagits vidare genom färdplanen *One Europe, One Market*, som kommissionen, Europaparlamentet och rådet enades om i april 2026.

Paketet för rättvis arbetskraftsrörlighet utgör en del av färdplanen.

Förordningen om portabilitet av kvalifikationer och kompetenser, som ingår i paketet, beskrivs närmare under förslaget innehåll och operationaliserar delar av Letta- och Draghi-rapporternas visioner genom att göra kvalifikationsbevis mer portabla och därigenom kompetenser mer transparenta och synliggjorda inom EU.

1.2 Förslagets innehåll

Kommissionens förslag till förordning innebär inrättandet av EU-gemensamma procedurer, standarder och modeller för digitala kvalifikationsbevis. Syftet med förordningen är att underlätta portabiliteten av kvalifikationer och kompetenser för arbetstagare och arbetsgivare genom ökad tillgänglighet av jämförbar, tillförlitlig, verifierbar, kompatibel och digitaliserad information om kvalifikationer och kompetenser som förvärvats inom unionen. Förordningen innehåller gemensamma förfaranden och standarder för digitala kvalifikationsbevis, bestämmelser om användningen av den digitala plånboken,

bestämmelser om jämförbar information om kvalifikationer samt bestämmelser om samarbete och informationsutbyte mellan medlemsstaterna.

Förordningen omfattar kvalifikationer som ingår i medlemsstaternas nationella referensramar för kvalifikationer och som utfärdas av deras behöriga utfärdandeorgan. Bestämmelserna omfattar både kvalifikationer som avser reglerade och icke-reglerade yrken.

1.2.1 Digitala kvalifikationsbevis

Kärnan i förslaget är införandet av digitala kvalifikationsbevis, vilka ska vara giltiga i hela unionen och utgöra bevis för den kvalifikation som tilldelats innehavaren. Förordningen omfattar kvalifikationer som motsvarar avslutad grundskola till doktorsexamen. För att säkerställa högsta möjliga nivå av säkerhet och tillit ska dessa bevis integreras i den digitala plånboken i enlighet med förordningen (EU) nr 910/2014 (eIDAS-förordningen).

Medlemsstaterna ska säkerställa att de digitala kvalifikationsbevisen ska kunna utfärdas av behöriga utfärdandeorgan senast tre år efter förordningens ikraftträdande. De ska utfärdas kostnadsfritt och utifrån ett gemensamt standardformat för nya digitala kvalifikationsbevis. För att ett sådant bevis ska kunna utfärdas krävs att kvalifikationen har utfärdats av ett behörigt organ och att innehavaren har en aktiv digital plånbok. Det digitala beviset ska vara ett giltigt bevis på att innehavaren tilldelats den aktuella kvalifikationen och ska kunna användas i hela unionen efter att det har tillgängliggjorts i innehavarens digitala plånbok.

De digitala bevisen ska utfärdas utan dröjsmål på innehavarens begäran. För kvalifikationer som utfärdats tio år bakåt i tiden från förordningens ikraftträdande ska digitala bevis utfärdas så snart som möjligt på begäran av innehavaren. För äldre kvalifikationer som utfärdats mellan 45 och 10 år före förordningens ikraftträdande ska digitala bevis utfärdas inom en rimlig tid, definierat som maximalt två veckor efter begäran. För samtliga bevis som utfärdats innan förordningens ikraftträdande kan medlemsstaterna begränsa utfärdandet av digitala bevis till de fall där innehavaren kan bevisa att syftet är att söka anställning i en annan medlemsstat.

1.2.2 Verifiering av digitala kvalifikationsbevis och transparens

För att systemet ska fungera krävs det att arbetsgivare och andra relevanta parter kan lita på informationen. Medlemsstaterna förpliktigas därför att tillhandahålla ett digitalt verifieringsverktyg. Verktöget ska göra det möjligt att kontrollera att bevis utfärdats av behörigt organ, att organet var ackrediterat vid tidpunkten för utfärdandet, att beviset inte manipulerats sedan utfärdandet och att beviset inte har återkallats eller tillfälligt upphävts. Kommissionen avser stödja medlemsstaterna bland annat genom en referensprogramvara som kan användas vid utvecklingen av de nationella verifieringslösningarna.

För att skapa transparens ska medlemsstaterna dela information om sina respektive NQF:er, ackrediterade utfärdande organ och kvalifikationer via Europass-plattformen. Informationen som delges på plattformen ska presenteras på ett enhetligt sätt och innehålla vissa gemensamma uppgifter. För beskrivning av kvalifikationer ska terminologi från europeiska klassifikationen för kompetenser/färdigheter, kvalifikationer och yrken (ESCO) användas i den mån det är möjligt för att underlätta matchning på arbetsmarknaden. Genom att alla medlemsstaters NQF:er är refererade till den reviderade EQF-rekommendationen från 2017 underlättas jämförbarheten mellan länderna. Medlemsstaterna ska även i största möjliga mån inkludera mikromeriter i sina NQF:er. Kommissionen ska tillhandahålla ett digitalt verktyg i Europass för automatiserad jämförelse av kvalifikationer baserat på EQF.

Behandlingen av personuppgifter för den som innehar de digitala kvalifikationsbevisen ska följa GDPR. Endast nödvändiga uppgifter, såsom namn och nationalitet, får behandlas och lagras i maximalt 45 år, motsvarande genomsnittslängd för en yrkeskarriär.

Förordningen föreskriver att en grupp inrättas för digitalisering av kvalifikationer. Gruppen planeras ledas av kommissionen och bestå av representanter från medlemsstaterna samt ett sekretariat. Gruppen ska stödja medlemsstaternas samarbete kring digitala kvalifikationsintyg, e-identifikation, digitala plånböcker och gemensamma digitala lösningar. Den får även lämna rekommendationer och ska samverka med gruppen för europeiska digitala identiteter när det är relevant.

1.2.3 Delegerade akter och genomförandeakter

Förordningen ger kommissionen befogenhet att anta delegerade akter för att kunna beakta teknisk, operativ eller vetenskaplig utveckling.

Förordningen ger även kommissionen befogenhet att anta genomförandeakter för att säkerställa enhetlighet vad det gäller språk, format och protokoll för utfärdande av digitala kvalifikationsbevis samt för förteckningar över utfärdandeorgan, ackrediteringar och kvalifikationer inom NQF.

1.2.4 Rapportering och uppföljning

Medlemsstaterna ska enligt förordningen offentliggöra information om digitala kvalifikationsbevis. Därutöver föreslås ett system för löpande rapportering till kommissionen i syfte att följa genomförandet och effekterna av regleringen. Medlemsstaterna ska årligen lämna information om bland annat antalet digitala kvalifikationsbevis som har utfärdats, återkallats eller tillfälligt upphävts. Det anges även i förordningen att medlemsstaterna ska rapportera hur stor andel av de kvalifikationer som utfärdas årligen som utfärdas i form av digitala kvalifikationsbevis samt uppgifter om användningen av systemet. Vartannat år ska medlemsstaterna dessutom rapportera till kommissionen om tillämpningen av förordningen. Rapporteringen ska innehålla bland annat information om genomsnittlig handläggningstid för begäran om utfärdandet av digitala kvalifikationsbevis. Med utgångspunkt i rapporteringen och andra indikatorer ska kommissionen följa förordningens genomförande och därefter utvärdera den. Om utvärderingen visar behov på förändringar ges kommissionen möjlighet att lägga fram nya lagstiftningsförslag.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

En förordning är direkt tillämplig i medlemsstaterna. Tanken är att förordningen ska existera parallellt med de nationella rättsordningarna.

Förordningen berör bland annat regelverk gällande NQF (förordning 2015:545), digital infrastruktur och informationsutbyte mellan såväl aktörer i Sverige som inom EU. Regeringen bedömer att det finns behov av ytterligare analyser av förslagets effekter på den svenska regleringen och behovet av ny reglering för de aktörer som berörs av de digitala kvalifikationsbevisen.

1.4 Budgetära konsekvenser och konsekvensanalys

Kommissionen bedömer att förordningen medför budgetära konsekvenser för EU-budgeten. Kostnaderna avser främst utveckling och vidareutveckling av ett jämförelseverktyg inom Europass, en referensprogramvara för digital verifiering av kvalifikationsbevis, ett administrativt stödsystem för medlemsstaternas informationsutbyte med Europass samt eventuellt stöd till medlemsstaterna vid införandet av system för utfärdande av digitala kvalifikationsbevis. Dessutom tillkommer kostnader för sekretariatsfunktioner kopplade till den föreslagna gruppen för digitalisering av kvalifikationer.

Kommissionen bedömer även att förordningen medför initiala genomförandekostnader för medlemsstaterna, framför allt till följd av behovet av att utveckla eller anpassa IT-system för utfärdande och verifiering av digitala kvalifikationsbevis samt för informationsutbyte med Europass. Kostnadernas omfattning varierar mellan medlemsstaterna beroende på befintlig digital infrastruktur.

Regeringen delar kommissionens uppfattning om att förordningen medför budgetära konsekvenser för medlemsstaterna. Regeringen ser även att det kan medföra budgetära konsekvenser för andra berörda aktörer, dock krävs vidare analyser av hur stor påverkan kommer bli. Sverige ska inta en budgetrestriktiv hållning i förhandlingarna om förslaget och finansiering ska ske i linje med de principer om neutralitet för statens budget som riksdagen beslutat om (prop. 1994/95:40, bet. 1994/95:FiU5, rskr. 1994/95:67). I fråga om effekten på EU-budgeten ska utgiftsdrivande åtgärder finansieras genom omprioriteringar inom den nuvarande fleråriga budgetramen. Förhandlingarna om förslaget får inte föregå förhandlingarna om den kommande fleråriga budgetramen.

Kommissionen bedömer även att förslaget kan medföra positiva sociala konsekvenser genom att underlätta den fria rörligheten och förbättra enskildas möjligheter att synliggöra sina kompetenser genom att använda sina kvalifikationer i andra medlemsstater. Genom mer jämförbar information om kvalifikationer och digitala metoder för verifiering av kvalifikationer förväntar kommissionen sig att det blir enklare att bedöma kvalifikationer som har utfärdats i en annan medlemsstat. Kommissionen anser att det i sin tur kan förbättra förutsättningarna för matchning mellan arbetssökandes kompetens och arbetsgivarnas behov inom EU. Kommissionen anser att förslaget kan bidra till mer likvärdiga förutsättningar för personer med kvalifikationer från

olika medlemsstater och göra det lättare för enskilda att ta till vara arbetsmöjligheter inom EU, vilket ligger i linje med EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna.

2. Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

EU:s befogenhet inom det europeiska utbildningsområdet är begränsad till en stödjande befogenhet och ska enligt regeringen så förbli. Regeringen avser att bevaka så att det upprätthålls, särskilt gällande utbildningarnas innehåll.

Regeringen välkomnar förslaget till förordning och ser positivt på att EU verkar för att stärka den inre marknaden och delar kommissionens bedömning att den fria rörligheten är det område som har störst utvecklingspotential. Det behöver samtidigt säkerställas att de åtgärder som genomförs för att stärka den fria rörligheten, inte minst vad gäller lagstiftning som innebär krav på medlemsstater och som kan medföra betydande budgetära konsekvenser, är ändamålsenliga och effektiva.

Regeringen ser positivt på att digitala lösningar, såsom den digitala plånboken, kan användas för att underlätta överföringen av kvalifikationsbevis mellan medlemsstaterna och att detta kan underlätta för såväl arbetstagare som arbetsgivare. Samtidigt anser regeringen att det är viktigt att förslagen inte blir allt för kostnadsdrivande för berörda myndigheter och det är därför positivt att de bygger vidare på redan etablerad digital infrastruktur.

För att säkerställa ett effektivt och ändamålsenligt regelverk anser regeringen att förslagen behöver ta hänsyn till nationella omständigheter, bland annat skillnader mellan utbildningssystem och styrningen av utbildningsanordnare. De nationella omständigheterna kommer även sannolikt innebära att genomförandet av förslagen kommer ta olika lång tid i medlemsstaterna.

Regeringen anser att en längre genomförandetid är nödvändig med hänsyn till de omfattande tekniska och administrativa anpassningar, samt den samordning mellan myndigheter och andra aktörer, som förslagen medför.

Regeringen delar kommissionens bedömning att det finns behov av rapportering från medlemsstaterna för att utvärdera effekterna av förordningen. Samtidigt som det är rimligt med viss rapportering är det regeringens mening att den inte får bli allt för betungande och resurskrävande för medlemsstaterna, deras myndigheter och andra berörda aktörer.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas och andra intressenters ståndpunkter

Förslaget till förordning har skickats på remiss till relevanta aktörer.

3. Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Den rättsliga grunden är artikel 46 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) som ger möjlighet att vidta åtgärder för att underlätta arbetstagares fria rörlighet. Beslut fattas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet av rådet och Europaparlamentet gemensamt och med kvalificerad majoritet i rådet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna

Kommissionens bedömning är att förslagets syfte att underlätta den fria rörligheten för arbetstagare inom unionen genom ökad jämförbarhet, transparens och digital verifierbarhet av kvalifikationer och kompetenser inte kan uppnås genom att medlemsstaterna var för sig hanterar frågorna eftersom problemet är av gränsöverskridande natur. Kommissionen anser därför att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Portabilitet av kvalifikationer är en gränsöverskridande fråga och rör utbyte av information och kompatibilitet mellan medlemsstaternas digitala system, varför åtgärder på EU-nivå bedöms vara lämpliga.

Kommissionen anser även att förslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen då det syftar till att fastställa gemensamma regler och tekniska ramar för informationsutbyte och digital verifiering av kvalifikationer. Medlemsstaterna behåller ansvaret för sina utbildningssystem, tillträdesvillkor, kvalifikationer samt utfärdande av kvalifikationsbevis. De åtgärder som kommissionen förslår bedöms därför inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå förslagets mål.

På basis av ovan anser kommissionen att förslaget är förenligt med såväl subsidiaritets- som proportionalitetsprincipen. Regeringen delar kommissionens bedömning.

4. Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Ärendet kommer fortsatt att hanteras i rådet med möten under hösten 2026. Europaparlamentets tidsplan för behandling av förslaget är ännu inte känd.

4.2 Fackuttryck och termer

EQF - ett gemensamt europeiskt system för att jämföra kvalifikationsnivåer mellan länder.

NQF - ett lands nationella referensram för att beskriva och nivåplacera kvalifikationer. Den svenska referensramen finns i förordningen (2015:545) om referensram för kvalifikationer för livslångt lärande och benämns SeQF.

Den digitala identitetsplånboken (European Digital Identity Wallet) - plånboken är en digital plånbok som ska göra det möjligt för EU-medborgare att på ett säkert sätt identifiera sig och dela elektroniska bevis och bevis i hela EU. Den bygger på eIDAS-förordningen och ska tillhandahållas av medlemsstaterna. Första versionen av plånboken i Sverige ska lanseras som en testpilot i december 2026 och målet är att Sverige ska ha en certifierad europeisk digital identitetsplånbok på plats år 2029.

ESCO – en flerspråkig europeisk klassificering av kompetenser/färdigheter, kvalifikationer och yrken.

Kompetens - visad förmåga att använda kunskaper, färdigheter samt personliga, sociala och/eller metodologiska förmågor i arbets- eller studiesituationer samt i yrkesrelaterad och personlig utveckling.

Kvalifikation - ett dokumenterat förväntat resultat av lärande i form av kunskaper, färdigheter, ansvar och självständighet. Förenklat kan en kvalifikation förklaras som i förväg fastställda och beskrivna krav på kompetens inom ett visst yrkes- eller utbildningsområde.