



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 22.5.2018
COM(2018) 270 final

2018/0126 (NLE)

Предложение за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

**относно насърчаването на автоматичното взаимно признаване на дипломите за
висше образование и за завършен гимназиален етап на средно образование и на
результатите от периоди на учене в чужбина**

{SWD(2018) 170 final}

ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ

1. КОНТЕКСТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

• Основания на предложението и негови цели

Целта на предложената препоръка на Съвета е да се гарантира, че на всеки студент, учащ се в дуална система на обучение или ученик, който е участвал в образователна дейност в чужбина, било то за придобиване на квалификация или в рамките на мобилност с учебна цел, тази дейност автоматично ще му бъде признавана за целите на по-нататъшното обучение. Това няма да накърнява правото на институциите за образование и обучение да вземат решения относно приема.

Тази цел е основен елемент от стремежа да се работи за създаването до 2025 г. на европейско пространство за образование, в рамките на което се призовава за „Европа, в която ученето, обучението и научно-изследователската дейност няма да бъдат възпирани от границите. Континент, в който престоят в друга държава членка с цел обучение, учене или работа ще бъде обичайна практика, а владеенето на два други езика освен майчиния ще се е превърнало в правило. Континент, в който хората имат силно чувство за европейската си идентичност, за европейското културно наследство и неговото многообразие“. Нашата амбиция е да дадем възможност на държавите членки да засилят и ускорят сътрудничеството си в тези различни области и по този начин да вдъхновят и държавите извън ЕС да последват примера им. Освен това европейското пространство за образование ще се основава на подход за учене през целия живот, който обхваща всички възрастови групи, всички форми на учене и всички сектори в областта на образованието и обучението.

С приемането на настоящата препоръка на Съвета държавите членки ще бъдат приканени първо да поемат политически ангажимент за автоматично признаване на квалификациите. След това те ще бъдат приканени да приложат поэтапен технически подход, за да изградят взаимно доверие в системите си за образование и обучение. Този подход отчита ситуацията в различните сектори на образованието и обучението, тъй като процедурите и инструментите за признаване са по-развити във висшето, отколкото в средното образование. В предложението се определят условията, които трябва да бъдат изпълнени, за да стане реалност автоматичното признаване, както и инструментите на ЕС, които могат да помогнат на държавите членки и техните институции за образование и обучение да осъществяват тази цел.

Мобилността с учебна цел насърчава компетентностите и опита, които са от решаващо значение за активното участие в обществото и пазара на труда. Тя може също да насърчи трудовата мобилност и по този начин да допринесе за подобряването на жизнения стандарт, както и за индивидуалната и икономическата устойчивост. В скорошната междинна оценка на програма „Еразъм+“¹ бе отчетено положителното въздействие на мобилността върху увереността, независимостта, социалния капитал и прехода към заетост на учащите се. В контекста на глобализираната образователна и трудова среда е наложително учащите се да могат да използват всички възможности за учене в целия ЕС по възможно най-добрия начин. Липсата на автоматично признаване на квалификациите и резултатите от периодите на учене в чужбина обаче възпрепятства тази мобилност.

Към днешна дата единственият правен текст в тази област е Конвенцията за признаване на квалификациите, отнасящи се до висшето образование в Европейския регион

¹ https://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/resources/documents/evaluations_bg.

(Лисабонската конвенция за признаване на квалификациите)², разработена от Съвета на Европа и ЮНЕСКО и приета през 1997 г. Досега тя е ратифицирана от 53 държави³. Тя обхваща както квалификациите за завършване на училище, така и за придобиване на висше образование. Взаимното признаване на придобитото висше образование в рамките на европейското пространство за висше образование също е една от основните цели на процеса от Болоня⁴, създаден през 1998 г. и обхващащ 48 държави, включително всички държави членки. В комюникето от Букурещ от 2012 г. министрите се ангажираха с дългосрочната цел за автоматично признаване. Въпреки потвърждението на този ангажимент в комюникето от Ереван⁵ от 2015 г., в което министрите се ангажираха да гарантират, че *„квалификациите [...] автоматично се признават на същото ниво като съответните национални квалификации“*, все още липсва осезаем напредък или той е прекалено бавен.

В областта на висшето образование все още твърде често сложни, скъпи и отнемачи време процедури по признаване възпрепятстват свободното движение на учащите се. В някои случаи тези процедури могат да отнемат няколко месеца и да бъдат много скъпи⁶, като към трудностите, пред които са изправени учащите се, се добавят несъгласуваност и липса на прозрачност. Една от причините за това е, че решенията за признаване често се оставят на преценката на висшето учебно заведение, за което кандидатства учащият се, като липсва единство в прилаганите институционални практики и критерии.

Що се отнася до общия гимназиален етап на средното образование, процесите на взаимно признаване на квалификациите за завършен гимназиален етап на средно образование и на резултатите от периодите на учене в чужбина са слабо развити. Притежателите на квалификации, даващи достъп до висше образование в една държава членка, често нямат сигурност относно достъпа до висше образование в друга държава членка. Освен това, докато по-кратките периоди на учене в чужбина не създават проблеми с признаването на квалификации, несигурността продължава да бъде важно предизвикателство по отношение на периодите с продължителност от три месеца до една година. Това оказва отрицателно въздействие върху мобилността с учебна цел на хората, които навлизат във висшето образование⁷, както и на равнището на средното образование. Освен това с оглед на разширяването на мобилността за ученици на равнището на средното образование при бъдещото поколение на програмата „Еразъм+“ проблемите с признаването на квалификациите на това равнище ще придобият още по-голямо значение.

Признаването на индивидуалната мобилност в гимназиалния етап на средното професионално образование и обучение е по-развито. Такива учащи се могат да използват инструменти, чрез които изпращащата институция да признае техните резултати от ученето. От друга страна, завършилите гимназиалния етап на средното професионално образование и обучение, които имат достъп до висше образование в своята държава, нямат сигурност, че ще имат същия достъп в други държави членки,

² https://www.coe.int/t/dg4/highereducation/recognition/lrc_en.asp.

³ Всички държави членки с изключение на Гърция.

⁴ <http://www.ehea.info/>.

⁵ <http://bologna-yerevan2015.ehea.info/files/YerevanCommuniqueFinal.pdf>.

⁶ Making integration work (Постигане на успех в интеграцията), Организация за икономическо сътрудничество и развитие (2017 г.): <http://www.oecd.org/migration/making-integration-work-humanitarian-migrants-9789264251236-en.htm>.

⁷ Това се отнася както до краткия цикъл, така и до бакалавърската степен.

тъй като националните практики се различават. Тази несигурност относно достъпа очевидно има отрицателно въздействие върху мобилността с учебна цел.

Значителен напредък бе постигнат обаче от групи държави членки, които сключиха споразумения за автоматично признаване. Пример за това е решението на Бенелюкс⁸ за автоматично признаване, подписано на 25 януари 2018 г., в което са включени всички квалификации за висше образование — от програмите с кратък цикъл до докторантурите. Подобни договорености се прилагат между скандинавските държави⁹, а през 2018 г. се очаква балтийските държави да подпишат друго такова споразумение¹⁰. И в двете споразумения се включват квалификациите за завършен гимназиален етап на средно образование, които дават достъп до висше образование. Освен това някои държави членки, като Австрия и Италия, автоматично признават резултатите от периодите на учене, осъществени в която и да е държава по време на средното образование и обучение.

Положителен пример за сътрудничество между държавите членки по отношение на признаването на квалификации за завършен гимназиален етап на средно образование, които дават достъп до висше образование, е европейската диплома за средно образование — дипломата, издавана от Европейските училища¹¹. Притежателите на тази диплома разполагат със същите права и предимства, които имат и другите притежатели на дипломи за завършено средно образование в своите държави, включително правото на гражданите с равностойна квалификация да кандидатстват за прием в което и да е висше учебно заведение в която и да е държава членка.

Добавената стойност на настоящото предложение за препоръка на Съвета е да се надгражда върху тези примери, за да се разпространи автоматичното признаване във всички държави членки. С него ще се подкрепят държавите членки и техните организации за образование и обучение при изпълнението, като същевременно се зачита отговорността им за техните системи за образование и обучение. Тази важна стъпка към създаването на европейско пространство за образование може да послужи като вдъхновение за напредък в други форуми, например в рамките на имащото по-широк географски обхват европейско пространство за висше образование.

За целите на настоящата препоръка на Съвета автоматичното признаване на квалификация се разбира като правото на притежателите на квалификация, издадена от една държава членка, да кандидатстват за достъп до програма за образование или обучение в която и да е друга държава членка, без да е необходимо да преминават през отделна процедура по признаване. Автоматичното признаване на резултатите от период на учене в чужбина се разбира като правото резултатите от период на учене в една държава членка да се признаят във всяка друга държава членка, ако резултатите от ученето са надлежно документирани. Приложението съдържа речник на термините, използвани в настоящия документ.

- **Съгласуваност с действащите разпоредби в тази област на политиката**

Предложението за препоръка на Съвета относно насърчаването на автоматичното взаимно признаване на дипломите за висше образование и за завършен гимназиален

⁸ Белгия, Люксембург, Нидерландия.

⁹ Дания, Финландия, Исландия, Норвегия и Швеция.

¹⁰ Естония, Латвия, Литва.

¹¹ Европейските училища се управляват в рамките на сътрудничеството между всички държави — членки на ЕС, и ЕС съгласно Конвенцията за определяне на статута на Европейските училища, *Официален вестник L 212, 17.8.1994 г. стр. 3—14*

етап на средно образование и на периодите на учене в чужбина е един от ключовите елементи в приноса на Европейската комисия към срещата на лидерите в Гьотеборг на 17 ноември 2017 г.: Съобщението относно укрепването на европейската идентичност чрез образование и култура¹². Предложението е тясно свързано със стремежа до 2025 г. да се създаде европейско пространство за образование и бе подкрепено чрез заключенията на Европейския съвет от 14 декември 2017 г.¹³, в които се призовава за напредък в работата по „насърчаване на сътрудничеството между държавите членки в областта на взаимното признаване на дипломите за висше образование и на удостоверенията на ниво средно образование в подходяща рамка“.

Чрез работата по автоматичното взаимно признаване също така се постига напредък по приоритетната област „прозрачност и признаване на уменията и квалификацията за улесняване на мобилността с цел учене и работа“, определена в Съвместния доклад за 2015 г. на Съвета и на Комисията относно прилагането на стратегическата рамка за европейско сътрудничество в областта на образованието и обучението¹⁴.

В рамките на политиката на Европейския съюз в областта на образованието и обучението при работата по автоматичното взаимно признаване на квалификацията и резултатите от периодите на учене в чужбина може да се разчита на редица градивни елементи, включително:

- а) Препоръката на Съвета от 22 май 2017 г. относно Европейската квалификационна рамка за учене през целия живот, която има за цел да се повишат прозрачността, съпоставимостта и преносимостта на квалификацията на гражданите. С нея бе създадена обща референтна рамка от осем квалификационни нива, изразени като резултати от ученето с нарастваща степен на овладяване. Те служат като механизъм за преобразуване между различните квалификационни системи и техните нива. Държавите членки са разработили или разработват национални квалификационни рамки, основани на резултатите от ученето, и ги свързват с Европейската квалификационна рамка;
- б) Решението за Европас¹⁵ относно обща рамка за предоставяне на по-добри услуги в областта на уменията и квалификацията, с което ще се създаде всеобхватна и оперативно съвместима рамка от инструменти и информация, по-специално за целите на транснационалната мобилност за заетост и учене;
- в) Предложението на Комисията за препоръка на Съвета относно ключовите компетентности за учене през целия живот¹⁶ от 17 януари 2018 г., с които се актуализира Препоръката на Европейския парламент и на Съвета относно ключовите компетентности за учене през целия живот¹⁷ от декември 2006 г. В него се препоръчва да се насърчат и доразвият оценяването и валидирането на ключовите компетентности, за да се даде на хората възможността да бъдат признати техните компетентности и те да получат пълна или, според случая, частична квалификация;

¹² COM(2017) 673 final: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A52017DC0673>.

¹³ EUCO 19/1/17 REV 1: <http://www.consilium.europa.eu/media/32205/14-final-conclusions-rev1-bg.pdf>.

¹⁴ 2015/C 417/04: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=celex:52015XG1215\(02\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=celex:52015XG1215(02)).

¹⁵ Прието от Европейския парламент на 14 март 2018 г. и от държавите членки на 12 април 2018 г.

¹⁶ <https://ec.europa.eu/education/sites/education/files/recommendation-key-competences-lifelong-learning.pdf>.

¹⁷ 2006/962/EO. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32006H0962>.

- г) Препоръката на Съвета относно валидирането на неформалното и самостоятелното учене¹⁸ от декември 2012 г., с която държавите членки бяха приканени до 2018 г. да въведат разпоредби за валидирането на неформалното и самостоятелното учене;
- д) Процесите за осигуряване на качеството, които позволяват на системите за висше образование на държавите членки да демонстрират качество и да повишат прозрачността, спомагат по този начин за изграждането на взаимно доверие и за по-доброто признаване на техните квалификации, програми и др. В съответствие с Препоръката на Европейския парламент и на Съвета от 15 февруари 2006 г. относно по-нататъшното сътрудничество за гарантиране на качеството във висшето образование¹⁹ Комисията и държавите членки подкрепят сътрудничеството между висшите учебни заведения, агенциите по осигуряване на качеството и за акредитация, компетентните органи и други структури, работещи в тази област. Доверието и признаването се основават на общ набор от стандарти и насоки за осигуряване на качеството в европейското пространство за висше образование, разработени в рамките на процеса от Болоня, както и на Европейския регистър за осигуряване на качество във висшето образование²⁰, който предоставя надеждна информация относно агенциите по осигуряване на качеството, които са демонстрирали значително съответствие с тези стандарти и насоки;
- е) Европейската референтна рамка за осигуряване на качество в професионалното образование и обучение²¹, приета през 2009 г., която подкрепя подобряването на мерките за осигуряване на качеството в програмите за професионално образование и обучение. Тази рамка спомага за повишаване на прозрачността и по този начин и на доверието в системите за професионално образование и обучение на държавите членки;
- ж) Препоръката на Европейския парламент и на Съвета от 18 юни 2009 г. за създаване на Европейска система за кредити в професионалното образование и обучение²², която улеснява признаването на резултати от ученето в съответствие с националното законодателство, включително чрез инструменти като споразумения за обучение и меморандуми за разбирателство.

• **Съгласуваност с други политики на Съюза**

Като подкрепя подобряването на признаването на квалификациите и резултатите от периодите на учене, провеждани в целия Европейския съюз, и като повишава по този начин достъпа до възможности за образование, обучение и трудова мобилност, настоящото предложение ще допринесе за реализацията на приоритета на Комисията да се насърчат заетостта и растежът²³.

¹⁸ 2012/C 398/01: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:32012H1222\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:32012H1222(01)).

¹⁹ 2006/143/ЕО: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32006H0143>.

²⁰ 18 държави членки използват агенции по осигуряване на качеството, които са регистрирани в Европейския регистър за осигуряване на качество.

²¹ 2009/C 155/01: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?qid=1525426070654&uri=CELEX:32009H0708\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?qid=1525426070654&uri=CELEX:32009H0708(01))

²² 2009/C 155/02: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/ALL/?uri=OJ%3AC%3A2009%3A155%3ATOC>.

²³ https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment_bg.

Предложението също така е в съответствие с Римската декларация²⁴, в която се призовава за „Съюз, в който младите хора получават най-доброто образование и обучение и могат да следват и да намират работа навсякъде на континента“.

То също така ще допринесе към първия принцип от Европейския стълб на социалните права²⁵ според който „всеки има право на достъп до качествено и приобщаващо образование, обучение и учене през целия живот, с цел да поддържа и придобива умения, които му дават възможност да участва пълноценно в обществото и успешно да осъществява преход на пазара на труда“.

Предложението е в съответствие и с насока 7 от Насоките за заетостта от 2018 г.²⁶, съгласно която: „следва да се насърчава мобилността на учащите се и работещите, за да се повиши нивото на уменията, които спомагат за пригодността за заетост, и за да се използва пълният потенциал на европейския пазар на труда. Следва да се отстранят пречките пред мобилността в образованието и обучението [...] и признаването на квалификациите“.

То е в съответствие с Новата програма за умения на Комисията²⁷ и Плана за действие относно интеграцията на граждани на трети държави²⁸, в които се посочва необходимостта от допълнителни мерки за улесняване на признаването на умения и квалификации, както и на мобилността с учебна цел на пребиваващите в ЕС граждани на трети държави. То е в съответствие също така и с преработения текст на Директивата за студентите и изследователите²⁹, чиято цел е да се улесни мобилността в рамките на ЕС за изследователи и студенти от трети държави.

Предложението е в съответствие и със Съобщението на Комисията относно насърчаването на растежа и сближаването в граничните региони на ЕС³⁰, с което държавите членки се приканват сериозно да помислят за по-тясно координиране, по-висока степен на взаимно признаване и по-близко съгласуване с всяка държава съседка.

2. ПРАВНО ОСНОВАНИЕ, СУБСИДИАРНОСТ И ПРОПОРЦИОНАЛНОСТ

• Правно основание

Инициативата е в съответствие с членове 165 и 166 от Договора за функционирането на Европейския съюз. Съгласно член 165 Съюзът допринася за развитието на качествено обучение чрез насърчаване на сътрудничеството между държавите членки и ако е необходимо, чрез подпомагане и допълване на техните действия, като напълно зачита отговорностите на държавите членки за съдържанието и организацията на техните

²⁴ <http://www.consilium.europa.eu/bg/press/press-releases/2017/03/25/rome-declaration/>.

²⁵ https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_bg.

²⁶ COM(2017) 677 final: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A52017PC0677>.

²⁷ COM(2016) 381 final: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0381>.

²⁸ COM(2016) 377 final: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0377>.

²⁹ Директива (ЕС) 2016/801 на Европейския парламент и на Съвета относно условията за влизане и пребиваване на граждани на трети държави с цел провеждане на научно изследване, следване, стаж, доброволческа дейност, програми за ученически обмен или образователни проекти и работа по програми „au pair“ (преработен текст): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:32016L0801>.

³⁰ COM(2017) 534 final: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0534&qid=1526313103461>.

образователни системи. По-специално в член 165, параграф 2 изрично се призовава за действия на Съюза, насочени към „насърчаване на мобилността на студенти и преподаватели, *inter alia* чрез стимулиране на академичното признаване на дипломи и срокове на обучение“.

В член 166 е посочено, че Съюзът провежда политика на професионално обучение, която подкрепя и допълва действията на държавите членки, като напълно зачита отговорностите на държавите членки относно съдържанието и организацията на професионалното обучение.

Инициативата не предвижда разширяване на регулаторните правомощия на ЕС, нито обвързващи ангажименти за държавите членки. Държавите членки решават, съобразно с националните си особености, как да изпълнят Препоръката на Съвета.

- **Субсидиарност (при неизключителна компетентност)**

Предложената препоръка има за цел да бъде разгледан въпрос, който по своето естество е транснационален. Тази цел изисква по-нататъшно сътрудничество между държавите членки, не може да бъде осъществена в достатъчна степен чрез самостоятелни действия на държавите членки и следователно може да бъде постигната по-добре на равнището на Съюза.

Въпреки че Лисабонската конвенция за признаване на квалификациите и ангажиментите, поети съгласно процеса от Болоня, осигуряват рамка за автоматично взаимно признаване и въпреки че бяха сключени няколко регионални споразумения между по-малки групи от държави членки, продължават да съществуват пречки пред пълното автоматично признаване в целия Съюз.

- **Пропорционалност**

В предложението се предвижда поэтапен подход за постигане на автоматично взаимно признаване между държавите членки. Предложената препоръка не надхвърля необходимото за постигането на нейните цели, доколкото е необвързващ инструмент, при който всяка държава членка продължава да е отговорна за подхода, който да възприеме в работата по автоматичното взаимно признаване.

- **Избор на инструмент**

За да се способства за постигането на целите, посочени в членове 165 и 166 от Договора за функционирането на Европейския съюз, в Договора се предвижда, че Съветът приема препоръки по предложение на Комисията.

3. РЕЗУЛТАТИ ОТ ПОСЛЕДВАЩИ ОЦЕНКИ, КОНСУЛТАЦИИ СЪС ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ И ОЦЕНКИ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

- **Последващи оценки/проверки за пригодност на действащото законодателство**

Не се прилага.

- **Консултации със заинтересованите страни**

За да се гарантира, че най-заинтересованите от предложението страни са в състояние да предоставят своя принос и експертни познания, както и да допринесат към доказателствената база на Комисията в тази област, Комисията проведе целева онлайн

консултация с държавите членки и заинтересованите страни³¹. Бяха получени близо 1 000 отговора от физически лица и организации, работещи в областта на признаването, образованието и научните изследвания в Европа и извън нея.

Според респондентите основните пречки пред постигането на пълно автоматично взаимно признаване са: липсата на прозрачност и различните правила и процедури; липсата на съпоставимост на резултатите от ученето; продължителните и сложни административни процедури; както и езиковите проблеми и проблемите при преводите. Консултацията потвърди, че рамката и инструментите на ЕС, необходими за гарантиране на признаването, съществуват, но е нужна допълнителна подкрепа за пълното им прилагане, като трябва да се изгради по-голямо доверие в европейското пространство за образование. Наблюдаваше се силна подкрепа за предприемането на действия както на равнище ЕС, така и на национално равнище. Освен това консултацията показва наличието на подкрепа за приемането на амбициозна препоръка на Съвета.

Тези резултати бяха затвърдени по време на специална среща, на която заинтересованите страни и представителите на държавите членки потвърдиха отново необходимостта от това препоръката на Съвета да бъде амбициозна и да определи ясна цел за постигане на автоматично взаимно признаване. Те препоръчаха също така да бъде включено посочването на алтернативни пътища, като например признаването на предишно учене и на професионален опит, както и да се вземат предвид механизми за достъп с цел преодоляване на неравностойното социално-икономическо положение. Следва да се проучи също и потенциалът на цифровите решения, като например блоковите вериги и изкуствения интелект.

Освен това Комисията проведе няколко кръга от консултации с мрежата от национални центрове за академично признаване, мрежата от органи по признаването в държавите членки, Европейското икономическо пространство и Турция, както и Европейската мрежа от национални информационни центрове за академично признаване и мобилност, която включва всички страни по Лисабонската конвенция за признаване на квалификациите. Те изразиха подкрепа за действията на Съюза в тази област, подчертаха значението на прилагането на Лисабонската конвенция за признаване на квалификациите и на придържането към структурите на процеса от Болоня и изтъкнаха ключовата роля, която осигуряването на качеството има за изграждането на доверие. Те също така посочиха необходимостта от надеждна база данни за квалификациите, особено за гимназиалния етап на средното образование и за професионалното образование и обучение. Освен това те препоръчаха да се повиши капацитетът на органите по признаването, както и да се обмисли възможността за разширяване на ролята им, за да обхване и други сектори в областта на образованието и обучението.

Тези консултации бяха последвани от допълнителни обсъждания на срещите на генералните директори, отговарящи за висшето образование, и генералните директори, отговарящи за училищата. С генералните директори, отговарящи за професионалното образование и обучение, бе проведена консултация в писмена форма.

• **Събиране и използване на експертни становища**

В няколко проучвания, изготвени в контекста на процеса от Болоня и на Лисабонската конвенция за признаване на квалификациите³², бяха изтъкнати продължаващите

³¹ Резултатите от консултациите са изложени в придружаващия работен документ на службите на Комисията.

предизвикателства и непоследователността при процедурите по признаване. Препоръките включваха подобряване на процедурите и на националното законодателство, когато е уместно. В тях бе предложена подкрепа за оценителите на квалификации, за да се намали времето, необходимо за вземане на решения относно признаването, както и за процедурите по обжалване. Бяха предложени също подобрения в приложението към дипломата, за да се подсилят препратки в него към резултатите от ученето, както и да се проучат възможностите за системно признаване на регионално равнище. Повечето от препоръките, определени в контекста на процеса от Болоня, бяха одобрени от конференцията на министерско равнище във връзка с процеса от Болоня през 2015 г.

Предходната работа на Комисията в областта на признаването на квалификации, в която участваха и държавите членки и заинтересованите страни, подчерта ниската степен на осведоменост относно инструментите за признаване, както и необходимостта от система за признаване за всички видове образование и обучение. Бе заключено, че трудностите при признаването на квалификациите на учащите се в други държави членки продължават да представляват проблем.

През 2018 г. Европейската федерация за межкултурно обучение представи преглед на правните и други национални разпоредби относно признаването на резултатите от периодите на учене в чужбина. В него бе потвърдено, че когато съществуват правни разпоредби, те са много разнообразни, и че се прилагат различни практики, което води до нееднакви възможности за мобилност на учениците от средните училища в държавите членки.

- **Оценка на въздействието**

Не бе извършена оценка на въздействието, поради това че дейностите допълват инициативите на държавите членки, както и предвид доброволния характер на предложените дейности и обхвата на очакваните въздействия. Предложението бе изготвено въз основа на предишни проучвания, консултация с органите по признаването и целева консултация с държавите членки и заинтересованите страни.

- **Пригодност и опростяване на законодателството**

Не се прилага.

- **Основни права**

Държавите членки ще поемат ангажимент разработените от тях инициативи да са спазват член 8 от [Хартата на основните права на Европейския съюз](#), в която се заявява, че всеки има право на защита на своите лични данни; че тези данни трябва да бъдат обработвани добросъвестно, за точно определени цели и въз основа на съгласието на заинтересованото лице или по силата на друго предвидено от закона легитимно основание; както и че всеки има право на достъп до събраните данни, отнасящи се до него, както и право да изиска поправянето им.

Чрез осигуряването на по-добро признаване на квалификациите предложената препоръка на Съвета също така ще допринесе за прилагането на член 14 относно

³²

В доклада за изпълнението на процеса от Болоня от 2015 г. и в предстоящия такъв доклад от 2018 г., в доклада от 2015 г. на проучвателната група за европейското пространство за висше образование, отнасящ се до автоматичното признаване, както и в доклада от 2016 г. за мониторинга на въздействието на Лисабонската конвенция за признаване на квалификациите.

правото на достъп до образование и до професионално образование и обучение и на член 15 относно правото на достъп до работа.

Мерките ще бъдат изпълнени съобразно правото на ЕС относно защитата на личните данни, и по-специално Директива 95/46/ЕО³³, която на 25 май 2018 г. ще бъде заменена с Регламент (ЕС) 2016/679³⁴ на Европейския парламент и на Съвета относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни (Общ регламент относно защитата на данните).

4. ОТРАЖЕНИЕ ВЪРХУ БЮДЖЕТА

Ще се насърчава използването на съществуващото финансиране от ЕС, като например по програмата „Еразъм+“ и европейските структурни и инвестиционни фондове, в подкрепа на изпълнението на ангажиментите, поети в настоящото предложение, когато това е уместно и съответства на тяхната правна рамка, както и на финансовите им възможности.

От бюджета на ЕС няма да бъдат изисквани допълнителни финансови или човешки ресурси.

Настоящата инициатива също така не засяга преговорите относно следващата многогодишна финансова рамка и бъдещите програми.

5. ДРУГИ ЕЛЕМЕНТИ

- **Планове за изпълнение и механизми за мониторинг, оценка и докладване**

Държавите членки ще се ангажират редовно да докладват на Комисията относно изпълнението и оценката на мерките, предвидени в предложената препоръка на Съвета, като този процес ще започне в срок от две години след приемането ѝ, а Комисията ще докладва на Съвета за цялостното изпълнение на препоръката в срок от пет години след приемането ѝ въз основа на националните доклади от държавите членки, публикувани в срок от 4 години след това приемане.

Освен това напредъкът, включително всички предизвикателства, ще бъде наблюдаван посредством дискусии в настоящите секторни работни групи по рамката „Образование и обучение 2020“, които обхващат висшето образование, професионалното образование и обучение и училищата, като тези дискусии ще осигурят форум за взаимно учене и обмен на добри практики. Без да се засяга споразумението с държавите членки относно мандата на бъдещите работни групи, Комисията ще продължи да подкрепя държавите членки при изпълнението на настоящата препоръка на Съвета и след 2020 г.

- **Обяснителни документи (за директивите)**

Не се прилага.

- **Подробно разяснение на отделните разпоредби на предложението**

В предложената препоръка на Съвета се предлага поетапен подход, който ще помогне държавите членки да въведат условията, необходими за автоматично признаване за целите на по-нататъшното обучение. Тя се основава на извършената до момента работа в областта на висшето образование, но включва по-амбициозен и ръководен от ЕС подход. Препоръката обхваща не само висшето образование, но и средното образование и професионалното образование и обучение.

³³ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31995L0046:bg:HTML>.

³⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?qid=1525432450826&uri=CELEX:32016R0679>.

Точка 1

Държавите членки ще бъдат приканени да се ангажират да осигурят автоматичното признаване на квалификациите и на резултатите от период на учене в чужбина на същата основа като по отношение на националните квалификации и периоди на учене.

Точки 2—4

Що се отнася до висшето образование, държавите членки ще бъдат приканени да въведат необходимите условия за изграждане на взаимно доверие в системите им за образование и обучение. Те ще бъдат приканени също така да се ангажират да разработят национални ръководства за подкрепа на въвеждането и използването на инструменти за прозрачност във висшите учебни заведения.

Точки 5—6

Що се отнася до средното образование и обучение, държавите членки ще бъдат приканени да въведат необходимите условия за изграждане на взаимно доверие в системите им за образование и обучение. Те ще бъдат приканени също така да разработят национални ръководства, да насърчават използването на инструменти и критерии за прозрачност, да обменят информация относно системите за осигуряване на качеството в училищното образование, както и да разработят допълнителни инструменти за осигуряване на качеството в професионалното образование и обучение.

Точка 7

Държавите членки ще бъдат приканени да укрепят капацитета на националните центрове за академично признаване и на оценителите на квалификации.

Точка 8

Като се отчита, че е важно да се подобри достъпът на слабо представените групи до възможностите за мобилност с учебна цел, държавите членки ще бъдат приканени да проучат добрите практики по отношение на признаването на предишно учене и възможностите за преминаване между различните сектори на образованието и обучението.

Точки 9—10

Държавите членки ще бъдат приканени да подобрят доказателствената база чрез събиране и разпространение на данни относно случаите на признаване, както и да докладват на Комисията относно напредъка при изпълнението на настоящата препоръка на Съвета.

Точки 11—19

Комисията ще подкрепи държавите членки при изпълнението на настоящата препоръка на Съвета чрез:

- взаимно учене и обмен на добри практики;
- целева подкрепа, когато е необходима;
- лесна за ползване онлайн информационна услуга относно квалификациите за завършен гимназиален етап на средно образование, които дават достъп до висше образование;
- синергия между инструментите на ЕС за прозрачност, за да се подобрят сътрудничеството и мобилността между секторите на образованието и обучението;

- проучване на потенциала на цифровите технологии, включително блоковата верига, за улесняване на автоматичното признаване;
- проучване на възможността за разширяване на ролята на националните информационни центрове за академично признаване;
- инструменти на Съюза за финансиране; и
- доклади относно напредъка при изпълнението на препоръките на Съвета.

Предложение за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно насърчаването на автоматичното взаимно признаване на дипломите за висше образование и за завършен гимназиален етап на средно образование и на резултатите от периоди на учене в чужбина

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално членове 165 и 166 от него,

като взе предвид предложението на Европейската комисия,

като има предвид, че:

- (1) Мобилността с учебна цел насърчава знанията, уменията, компетентностите и опита, включително личностните и социалните компетентности и културната осведоменост, които са от ключово значение за активното участие в обществото и на пазара на труда, както и за насърчаването на европейската идентичност.
- (2) В своето Съобщение относно укрепването на европейската идентичност чрез образование и култура³⁵ Комисията изложи виждане за създаването до 2025 г. на европейско пространство за образование, в което ученето, обучението и извършването на научно-изследователска дейност няма да бъдат възпирани от границите, включително чрез премахване на пречките пред признаването на квалификациите както в средното, така и във висшето образование.
- (3) В заключенията на Европейския съвет от 14 декември 2017 г. държавите членки, Съветът и Комисията бяха приканени, в съответствие с областите им на компетентност, да постигнат напредък с оглед на *„насърчаване на сътрудничеството между държавите членки в областта на взаимното признаване на дипломите за висше образование и на удостоверенията на ниво средно образование“*³⁶.
- (4) Конвенцията от 1997 г. за признаване на квалификациите, отнасящи се до висшето образование в Европейския регион (Лисабонската конвенция за признаване на квалификациите), разработена от Съвета на Европа и ЮНЕСКО, осигурява правна рамка за признаване на квалификациите за висше образование и на квалификациите за завършен гимназиален етап на средно образование, които дават достъп до висше образование.
- (5) В комюникето от Букурещ от 2012 г. министрите на образованието от европейското пространство за висше образование се ангажираха с дългосрочната цел за автоматично признаване на съпоставими академични степени. Бе

³⁵ COM(2017) 673 final: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A52017DC0673>.

³⁶ EUCO 19/1/17 REV 1: <http://www.consilium.europa.eu/media/32205/14-final-conclusions-rev1-bg.pdf>.

осъществен напредък чрез работата на проучвателната група относно автоматичното признаване, но целта далеч не е постигната.

- (6) През 2002 г. министрите, отговарящи за професионалното образование и обучение в държавите членки, се ангажираха с процеса от Копенхаген — процес на засилено сътрудничество, който насърчава признаването на квалификации и компетентности.
- (7) Осигуряването на качеството по-специално има ключова роля за подобряването на прозрачността, като спомага за изграждането на взаимно доверие. Поради това е важно да се надгражда работата, която вече е осъществена в контекста на европейските стандарти и насоки за осигуряване на качеството в европейското пространство за висше образование и на Европейската референтна рамка за осигуряване на качество в професионалното образование и обучение.
- (8) За да се улесни признаването на резултатите от ученето в националното законодателство, включително в рамките на мобилността, следва да продължи работата по въвеждането на Европейската система за трансфер и натрупване на кредити и на Европейската система за кредити в професионалното образование и обучение.
- (9) Препоръката на Съвета от 22 май 2017 г. относно Европейската квалификационна рамка за учене през целия живот³⁷ има за цел да се повишат прозрачността, съпоставимостта и преносимостта на квалификациите, като по този начин се улеснява признаването им.
- (10) В резолюцията си от 20 април 2012 г. за модернизиране на системите за висше образование в Европа Европейският парламент призовава ЕС и държавите членки да положат допълнителни усилия за повишаване на ефективността на признаването и за задълбочаване на хармонизацията по отношение на академичните квалификации³⁸.
- (11) Във все по-глобализиращия се контекст е важно студентите да могат да използват всички възможности за учене в цяла Европа по възможно най-добрия начин. За да стане реалност това, квалификацията, издадена от компетентен орган в една държава членка, следва да бъде валидна във всяка друга държава членка за получаването на достъп до по-нататъшни учебни дейности. Това се отнася и до гражданите на трети държави, които притежават квалификация от една държава членка и отиват в друга държава членка. Липсата на такова автоматично признаване на квалификациите и на резултатите от периодите на учене в чужбина обаче възпрепятства мобилността. Единствено възприемането на подход на равнище ЕС за автоматично признаване ще осигури необходимата яснота и последователност, за да се преодолеят съществуващите пречки.
- (12) В областта на висшето образование процедурите по признаване често са твърде сложни или твърде скъпи и твърде много мобилни студенти не получават пълно признаване на успешно постигнатите резултати от ученето. Няколко държави членки обаче поеха инициативата да постигнат напредък по отношение на автоматичното признаване, включително чрез подписване на регионални

³⁷ 2017/C 189/03:
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A32017H0615%2801%29>.

³⁸ P7_TA(2012)0139:
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=BG&reference=P7-TA-2012-139>.

споразумения. Тези инициативи могат да послужат като модели за създаването на система в целия Съюз.

- (13) Що се отнася до средното образование, притежателите на квалификации, даващи достъп до висше образование в една държава членка, често нямат сигурност относно достъпа до висше образование в друга държава членка. По-специално някои държави членки не признават квалификациите, които дават достъп до висше образование на притежателите на квалификации за средно образование в професионалното образование и обучение, придобити в други държави членки. Освен това, докато по-кратките периоди на учене в чужбина невинаги създават проблеми с признаването на квалификации, несигурността продължава да бъде важно предизвикателство по отношение на периодите с продължителност от три месеца до една година.
- (14) Възприемането на поэтапен подход ще помогне на държавите членки да въведат условията, които ще направят възможно автоматичното признаване. Този подход ще се основава на вече съществуващите инструменти за висшето образование и професионалното образование и обучение, но ще подобри тяхното използване и постепенно ще повиши нивото на амбиция. В областта на общото средно образование и обучение ще започне процес на сътрудничество, насочен към изграждане на необходимото равнище на доверие между различните системи за образование и обучение на държавите членки. В настоящата препоръка се предлага допълнителен подход към инициативите на държавите членки, а заложените в нея ангажименти са с доброволен характер.
- (15) Настоящата препоръка не засяга системата за взаимно признаване на професионалните квалификации и хармонизираните минимални изисквания за обучение по отношение на няколко професии съгласно Директива 2005/36/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно признаването на професионалните квалификации³⁹, изменена с Директива (ЕС) 2013/55⁴⁰,

ПРЕПОРЪЧВА НА ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ:

Съобразно с националното право и с правото на Европейския съюз, с наличните ресурси и с националните особености и в тясно сътрудничество с всички съответни заинтересовани страни:

Основен принцип

1. Да въведат необходимите мерки, за да постигнат до 2025 г. автоматично признаване на квалификациите за висше образование и за завършен гимназиален етап на средно образование⁴¹, както и признаване на резултатите от периодите на учене, така че, без да е необходимо да се преминава през отделна процедура по признаване:

³⁹ ОВ L 255, 30.9.2005 г., стр. 22: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=celex%3A32005L0036>.

⁴⁰ Директива 2013/55/ЕС на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 2005/36/ЕО относно признаването на професионалните квалификации и на Регламент (ЕС) № 1024/2012 относно административно сътрудничество посредством Информационната система за вътрешния пазар („Регламент за ИСВП“) ОВ L 354 28.12.2013 г., стр. 132: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/ALL/?uri=celex:32013L0055>.

⁴¹ За целите на настоящата препоръка на Съвета квалификациите за завършен гимназиален етап на средно образование обхващат ниво 4, а квалификациите за висше образование — нива 5—8 по Европейската квалификационна рамка.

- а) квалификацията за висше образование, придобита в една държава членка, автоматично да се признава в останалите държави членки за целите на достъпа до по-нататъшно обучение, без да се засяга правото на висшето учебно заведение да определя специфични критерии за прием в конкретни програми;
- б) квалификацията за завършен гимназиален етап на средно образование, която дава достъп до висше образование в една държава членка, автоматично да се признава в останалите държави членки за целите на достъпа до висше образование, без да се засяга правото на висшето учебно заведение да определя специфични критерии за прием в конкретни програми;
- в) резултатите от период на учене в чужбина на равнище висше образование, осъществен в една държава членка, да се признават автоматично и напълно в останалите държави членки — както са посочени в споразумението за обучение и потвърдени в академичната справка или съгласно резултатите от ученето от завършените в чужбина модули, както са описани в каталога на курсовете, в съответствие с Европейската система за трансфер и натрупване на кредити; и
- г) резултатите от период на учене в чужбина с продължителност до една година, осъществен по време на средното образование и обучение в една държава членка, да се признават напълно във всяка друга държава членка, без учащият се да трябва да повтаря учебната година в държавата си на произход, при условие че придобитите компетентности в общи линии съответстват на компетентностите, определени в националните учебни програми.

Висше образование

2. Като се отчита, че е важно да се насърчи прозрачността и да се изгради взаимно доверие в системите им за висше образование, за да се постигне автоматично признаване, да поемат ангажменти за изпълнение на следните условия:
 - а) националните квалификационни рамки или системи да са съотнесени към Европейската квалификационна рамка и да са самосертифицирани спрямо Квалификационната рамка за европейското пространство за висше образование;
 - б) системите за висше образование да са организирани в съответствие със структурите по процеса от Болоня и да включват рамка с три цикъла и когато е приложимо за съответната държава членка — един кратък цикъл; и
 - в) външното осигуряване на качеството да се осъществява от независими агенции по осигуряване на качеството, които са регистрирани в Европейския регистър за осигуряване на качество и които съответно съблюдават както стандартите и насоките за осигуряване на качеството в европейското пространство за висше образование, така и европейския подход за осигуряване на качеството на съвместните програми.
3. В сътрудничество с националните информационни центрове за академично признаване, с висшите учебни заведения, с агенциите по осигуряване на качеството и с други ключови заинтересовани страни да разработят национални ръководства, с които да се съдейства на висшите учебни заведения да създадат и да прилагат ефективно следните инструменти за прозрачност:
 - а) актуален каталог на курсовете с описание на всички програми за придобиване на степен, единни образователни единици и таблици с разпределение на оценките;
 - б) приложения към дипломата за всички завършили, които да се издават автоматично и безплатно на широко използван език и в цифров формат; и
 - в) прозрачни критерии за признаване, които да се прилагат последователно във всяко висше учебно заведение.
4. Да осигурят експертна подкрепа за висшите учебни заведения относно прилагането на тези национални ръководства и да извършват мониторинг на това прилагане.

Средно образование и обучение

5. За да постигнат автоматично признаване на квалификациите за завършен гимназиален етап на средно образование, да насърчат прозрачността и да изградят взаимно доверие в системите си за средно образование и обучение чрез:
 - а) гарантиране, че националните квалификационни рамки или системи са съотнесени към Европейската квалификационна рамка;
 - б) обмен на информация и насърчаване на взаимното учене относно системите за осигуряване на качеството в училищното образование при пълно зачитане на различните национални подходи към осигуряването на качеството; и

- в) разработване на допълнителни инструменти за осигуряване на качеството в професионалното образование и обучение в съответствие с Европейската рамка за осигуряване на качество в професионалното образование и обучение.
6. Да улеснят мобилността и признаването на резултатите от периодите на учене в чужбина по време на средното образование и обучение чрез:
- а) изготвяне на национални ръководства за институциите за средно образование и обучение относно общите принципи и инструментите за признаване;
 - б) насърчаване на използването на прозрачни критерии и инструменти, като например основани на компетентности споразумения за обучение между изпращащите и приемащите институции. По отношение на професионалното образование и обучение да разширят използването на инструментите на ЕС, като например документа за мобилност „Европас“, Европейската система за кредити в професионалното образование и обучение, меморандума за разбирателство, споразумението за обучение и други инструменти, предоставени чрез онлайн платформата за умения и квалификации „Европас“; и
 - в) да популяризират ползите от мобилността сред институциите за средно образование и обучение, учащите се и техните семейства, както и да популяризират ползите от мобилността сред работодателите.

Национални центрове за академично признаване

7. Да развият капацитета на националните центрове за академично признаване и на оценителите на квалификации, по-специално по отношение на разпространението на информация, използването на онлайн инструменти за подобряване на ефективността и на последователността и целта да се намалят административната и финансовата тежест за потребителите на техните услуги.

Възможности за преминаване между отделните сектори и мобилност

8. Да проучат добрите практики по отношение на признаването на предишно учене и възможностите за преминаване между отделните сектори на образованието и обучението, по-специално между професионалното образование и обучение и висшето образование.

Доказателствена база

9. Да подобрят доказателствената база чрез събиране и разпространение на данни относно броя и видовете случаи на признаване.

Докладване и оценка

10. В срок от две години след приемането на настоящата препоръка и редовно след това да докладват посредством съществуващите рамки и инструменти относно опита и напредъка по постигането на автоматично взаимно признаване на квалификациите и на резултатите от периодите на учене в чужбина.

ПРИВЕТСТВА НАМЕРЕНИЕТО НА КОМИСИЯТА:

11. Да насърчава взаимното учене, обмена на добри практики и сътрудничеството както между държавите членки, така и със заинтересованите страни, органите по признаването и международните организации. Това сътрудничество на

равнище ЕС има за цел да се гарантира цялостното прилагане на инструментите от процеса от Болоня за висшето образование в ЕС, както и на инструментите от процеса от Копенхаген за професионалното образование и обучение.

12. В областта на общото средно образование — да започне съвместно с държавите членки процес на сътрудничество на равнище ЕС и да постави началото на по-тясно сътрудничество между държавите членки по отношение на средното образование, за да се постигнат определените в настоящата препоръка цели да се насърчи прозрачността и да се изгради доверие в училищните образователни системи в целия Съюз.
13. Да осигури целева подкрепа за институциите за образование и обучение, които докладват за по-голям от средния брой проблеми при признаването на периодите на учене в чужбина.
14. Да създаде лесна за ползване онлайн информационна услуга на ЕС за квалификациите за завършен гимназиален етап на средно образование, които дават достъп до висше образование, във всяка държава членка.
15. Да проучи възможностите за синергия между инструментите на ЕС за прозрачност⁴² и където е подходящо — да ги доразвие с цел подобряване на сътрудничеството и мобилността между секторите на образованието и обучението.
16. Да проучи потенциала на новите технологии, като например блоковата верига, за улесняване на автоматичното признаване.
17. Да проучи в сътрудничество с държавите членки и националните информационни центрове за академично признаване възможността за разширяване на ролята на тези центрове, така че да бъдат обхванати и други сектори на образованието и обучението.
18. Да подкрепя използването на европейски източници на финансиране, като програмата „Еразъм+“ и европейските структурни и инвестиционни фондове, когато това е уместно и съответства на техните финансови възможности, правна рамка, процедури за вземане на решения и определени приоритети за периода 2014—2020 г., без да се засягат преговорите за следващата многогодишна финансова рамка. Да стимулира мобилността в областта на средното образование и обучение в рамките на програмата „Еразъм+“.
19. Да докладва на Съвета относно последващите действия по настоящата препоръка посредством съществуващите рамки и инструменти.

ПРИЕ НАСТОЯЩАТА ПРЕПОРЪКА:

Съставено в Брюксел на [...] година.

За Съвета

Председател

⁴²

Например приложението към дипломата, Европейската система за трансфер и натрупване на кредити, Европейската система за кредити в професионалното образование и обучение, Европейската квалификационна рамка и „Европас“.