KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 18.9.2008
SEK(2008) 2445

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

Ledsagedokument til

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET, DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET

Flersprogethed: et aktiv for Europa og en fælles forpligtelse

RESUMÉ AF KONSEKVENSANALYSEN

{KOM(2008) 566 endelig}
{SEK(2008) 2443}
{SEK(2008) 2444}

Denne rapport forpligter kun de tjenestegrene i Kommissionen, der har været involveret i udarbejdelsen, og foregriber på ingen måde en eventuel senere afgørelse truffet af Kommissionen.

RESUMÉ

I dette resumé af konsekvensanalysen præsenteres politikken vedrørende flersprogethed, som situationen er aktuelt, og der fremsættes forslag om at styrke indsatsen på området. Konsekvensanalysen ledsager udkastet til Kommissionens meddelelse "Flersprogethed: et aktiv for Europa og en fælles forpligtelse" (ref.nr. 2008/EAC/004).

Sproglig mangfoldighed er en faktor, EU må forholde sig til på langt sigt. De 500 millioner EU-borgere taler 23 forskellige officielle sprog, hvortil kommer yderligere 60 andre sprog, der kun tales i bestemte regioner eller af bestemte befolkningsgrupper, for slet ikke at tale om de mere end 300 forskellige sprog, som indvandrerne bringer med sig. Det anslås, at mindst 175 forskellige nationaliteter er repræsenteret blandt de borgere, der bor fast inden for EU's grænser. Indvandrerstrømme har føjet sig til den allerede eksisterende mosaik af nationale og kulturelle mindretal. På denne baggrund og som følge af den stigende mobilitet internt i Europa, indvandringen fra tredjelande og globaliseringen i al almindelighed er udviklingen i de senere år gået i retning af stadig hyppigere samkvem mellem mennesker, der taler forskellige sprog. Denne udvikling må formodes at fortsætte og blive forstærket i de kommende år. Konsekvensanalysen fremdrager i lyset af ovenstående følgende to problemer[1]:

(1) Fremmedsprogskundskaberne er stadig utilstrækkelige. Europæerne har endnu ikke tilegnet sig færdigheder i to sprog ud over deres modersmål, jf. Barcelonamålet.

(2) De europæiske borgere, virksomheder og tjenesteydere er ikke fuldt ud bevidst om de fordele og udfordringer, som den sproglige mangfoldighed i Europa frembyder.

Problemdefinitionen underbygges af data og feedback fra opfølgningen af to tidligere meddelelser om flersprogethed[2] og den ni måneder lange høring (2007-2008).

De tidligere meddelelser om flersprogethed og sproglig mangfoldighed indeholdt en tidsplan for aktioner frem til 2006-2007 med mulighed for revision og yderligere foranstaltninger. Af den evaluering af udviklingen og gennemførelsen, der blev gennemført i 2007, fremgik det, at der ganske vist er tegn på fremskridt (navnlig i skolerne og på ungdomsuddannelserne), men at det er nødvendigt at fortsætte indsatsen og i højere grad fokusere på et livslangt læringsperspektiv med større vægt på uformel sproglæring og sproglig mangfoldighed i lokalmiljøet.

Hvad **høringen** angår, var medlemsstaterne, EU-institutionerne og de interesserede parter enige om følgende:

Om anvendelsesområdet for politikken om flersprogethed:

- Sproglig og kulturel mangfoldighed anses for at være kommet for at blive i det europæiske samfund: De fleste er positivt indstillede, men erkender, at der er

---

[1] Institutionel flersprogethed (dvs. sprog, Europa-Kommissionen anvender til intern kommunikation og til kommunikation med borgerne: publikationer/oversættelse/tolkning) er ikke omfattet af denne konsekvensanalyse og dertil knyttede politiske initiativer. Selvom institutionel flersprogethed også indebærer en sproglig udfordring, er der tale om andre problemer, mål og valgmuligheder, og det er blevet besluttet ikke at inddrage dette emne i denne analyse.

[2] KOM(2003) 449 endelig, KOM(2005) 596 endelig, KOM(2007) 554 endelig.

behov for at håndtere udfordringen på en effektiv og velovervejet måde. At gå over til at bruge et enkelt sprog er for størstedelen af respondenterne ikke en løsning.

- En sprogpolitik, der udelukkende fremmer indlæringen af EU-sprog, er for begrænset i dagens samfund, hvor borgere (herunder fastboende udlændinge), der taler mange forskellige sprog, er i daglig kontakt.

- Sproglæring bør indgå i et livslangt læringsperspektiv.

- Flersprogethed er et spørgsmål med mange berøringspunkter, som har umiddelbar indflydelse for konkurrenceevne og EU-medborgerskab, og som også bør inddrages i en række politikker uden for uddannelsesområdet.

- Indsatsen for at fremme sproglig mangfoldighed bør ikke have som mål i sig selv at bevare sprog; tværtimod bør den fokusere på dialog mellem sprog og samfund.

- Forskellige borgere har brug for forskellige sprogkundskaber afhængigt af deres individuelle interesser, hvor de bor og deres familie- og erhvervsmæssige baggrund.

Om metoder:

- Medlemsstaterne og Kommissionen bør udarbejde en sprogpolitik, der fremmer sproglig mangfoldighed og befordrer et sprogvenligt miljø. Dette kan ske ved at udvide udbuddet af sprog, der tilbydes undervisning i, ved at sørge for at borgernes sprogkundskaber værdsættes og vedligeholdes, og ved at opfordre dem til at lære mere.

- Livslang læring er af afgørende betydning for erhvervelsen af sprogkundskaber: Start tidligt, fasthold motivationen i skole og under uddannelse og fortsæt sproglæringen som voksen.

- Uformel sproglæring bør udnyttes bedre med øget adgang til medier, virtuel eller fysisk mobilitet og kulturelle udvekslinger. At lære sprog på denne måde er effektivt, fordi den enkelte kan lære, hvor, hvornår og hvordan det passer bedst, og mennesker med forskellig baggrund bliver i stand til at kommunikere og at opdage og sammenligne forskellige måder at tænke på.

- Lokale myndigheder, tjenesteydere og virksomheder bør tage hensyn til, at de betjener borgere og kunder, som taler forskellige sprog, og de bør derfor udvikle strategier for at kunne opfylde deres sprogbehov.

Hvad den nye meddelelse bidrager med er at:

- styrke indsatsen hen imod modersmål plus to-målet med klarere angivelser af, på hvilke områder og i forhold til hvilke målgrupper indsatsen er utilstrækkelig (elever under erhvervsuddannelse, lavtuddannede voksne og indvandrere) og ikke i samme omfang behandlet i de tidligere meddelelser

- at forankre flersprogethedsproblematikken inden for rammerne af indsatsen for vækst og beskæftigelse og øge bevidstheden om fordelene ved sproglig mangfoldighed og deres

betydning for den interkulturelle dialog; i denne sammenhæng ses det desuden, hvordan flersprogetheden er ved at blive et emne i EU's eksterne politikker, således som det blev fremhævet på kulturministrenes Euro-Middelhavstopmøde[3].

- at inddrage flersprogethed i relevante politikker på EU-plan og sammen med medlemsstaterne og de interesserede parter at **sikre, at der er fælles målsætninger, og at disse søges virkeliggjort på det mest hensigtsmæssige plan**.

Følgelig er de **to generelle målsætninger** i politikken for flersprogethed:

(1) at borgerne skal kunne beherske to sprog ud over deres modersmål flydende (modersmål plus to-målet)

(2) at øge bevidstheden om den sproglige mangfoldighed i det europæiske samfund og udnytte den til fordel for den interkulturelle dialog og konkurrenceevnen.

Med hensyn til **gennemførelsen** vil det første praktiske mål være at sikre, at flersprogethed konsekvent fremmes i EU's ovennævnte politikker i kraft af en **mainstreamingstrategi** og med bedst mulig udnyttelse af den finansielle støtte, der er til rådighed i de eksisterende EU-programmer. I henhold til subsidiaritetsprincippet er medlemsstaterne hovedbeslutningstagere i disse spørgsmål, mens en lang række interesserede parter (undervisningsudbydere, arbejdsmarkedets parter, medier, lokale myndigheder osv.) er af afgørende betydning for gennemførelsen. Det andet praktiske mål vil derfor være **at samarbejde med medlemsstater og interesserede parter** og hjælpe dem med at nå frem til fælles målsætninger og vedtage en mainstreamingstrategi på deres niveau.

Flere muligheder er blevet overvejet for at virkeliggøre disse målsætninger:

(1) Ingen yderligere aktioner med medlemsstaterne og ingen strategisk brug af EU-programmer (mainstreaming)

(2) brug af regulering (henstilling)

(3) Brug af den åbne koordinationsmetode: udsendelse – efter godkendelse i de andre EU-institutioner - af en meddelelse fra Kommissionen, som skal bane vej for samarbejde med medlemsstaterne. Inddragelse af flersprogethedsaspektet i de eksisterende EU-programmer og –initiativer.

Generaldirektoratet for Uddannelse og Kultur har sammenholdt de forskellige fordele og ulemper ved ovenstående modeller og har valgt at foreslå model 3, der giver Kommissionen – i samarbejde med medlemsstaterne og de interesserede parter – mulighed for at finde passende løsninger på de udfordringer, flersprogetheden frembyder. Denne model, som også kommer medlemsstaternes og de interesserede parters forventninger nærmest, er i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet og vil udgøre det bedste grundlag for at øge bevidstheden om de bestående udfordringer og problemer og for at nå frem til en løsning på disse.

---

[3] *Konklusioner vedtaget på kulturministrenes tredje Euro-Middelhavskonference i Athen den 29.-30. maj 2008.* Formandskabets erklæring på konferencen *New Paradigms, New Models — Culture in the EU External Relations*, Ljubljana den 13.-14. maj. http://www.mzz.gov.si/si/zunanja_politika/kulturno_sodelovanje/nove_paradigme_novi_modeli_kultura_v_zunanjih_odnosih_eu/.

Med hensyn til hvordan flersprogetheden bør fremmes gennem EU's politikker og programmer, blev muligheden for et udgiftsprogram for flersprogethed forkastet, fordi flersprogethed er en fælles målsætning på mange forskellige politikområder (uddannelse, kultur, medier, beskæftigelse, social integration, forskning osv.), og at støtte disse uden for deres naturlige sammenhænge synes hverken at være hensigtsmæssigt eller effektivt. En mainstreamingstrategi med inddragelse af flersprogethed i de relevante EU-politikker og -programmer forekom derfor at være en mulig løsning. De vigtigste af disse programmer er: alle grene af programmet for livslang læring, støtte til sproglæring gennem strukturfondene, sprogintegrationskurser for indvandrere støttet af JLS, programmet Aktive Unge, Borgere for Europa, litterære oversættelser støttet af kulturprogrammet, Mediaprogrammet, forskningsprogrammet og it-programmet.

På grundlag af de fremsatte kommentarer og i betragtning af Kommissionens begrænsede muligheder for at involvere sig direkte forekommer det sandsynligt, at den valgte model vil have nedenstående økonomiske og sociale virkninger, afhængigt af medlemsstaternes og de interesserede parters engagement ved gennemførelsen af den anbefalede strategi.

- Økonomiske virkninger: I kraft af sprogkundskabernes betydning for borgernes jobmuligheder og konkurrenceevnen forventes den nye strategi, der fremlægges i denne meddelelse, at få en positiv virkning på den internationale handel og de grænseoverskridende investeringer; den teknologiske udvikling og innovation; antallet og kvaliteten af job; forbindelserne med tredjelande og de oversøiske forbindelser.

- Sociale virkninger: Strategien forventes at få en positiv virkning på den sociale integration og på samfundsforvaltningen og samfundsdeltagelsen, eftersom sprogkundskaber er en forudsætning for interkulturel dialog.

Med hensyn til omkostningerne: For Kommissionens vedkommende vil gennemførelsen af de foreslåede foranstaltninger i meddelelsen ikke indebære en budgetforhøjelse. Hensigten er at fremme flersprogetheden gennem en mere effektiv udnyttelse af de eksisterende programmer, bl.a. ved at sikre:

- en mere stringent tilgang (dvs. udsende et konsekvent budskab til støtte for sproglig mangfoldighed og at tage hensyn til sproglige spørgsmål i projekter og initiativer)

- en højere grad af synergi mellem medlemsstaterne (dvs. hjælpe dem med at nå frem til fælles målsætninger gennem Kommissionens initiativer og udveksling af god praksis).

For medlemsstaternes vedkommende vil meddelelsen i overensstemmelse med de allerede vedtagne EU-mål, såsom Barcelonamålet "modersmål plus to", anbefale generelle og praktiske mål med forslag til, hvordan de kan nås, mens gennemførelsen forbliver under medlemsstaternes kompetence. Et generelt princip, der formidles i Kommissionens meddelelse, er en anbefaling af, at foranstaltningerne træffes så tæt på borgerne som muligt, således at der tages hensyn til lokale sprogbehov, og at erhvervslivets, civilsamfundets og de lokale myndigheders ressourcer forenes, så de kan udnyttes så effektivt som muligt.

Hvad tilsyn angår, kunne den allerede eksisterende gruppe for samarbejde mellem tjenestegrenene om flersprogethed anvendes til at sikre, at indsatsen koordineres i forhold til Kommissionen, og at flersprogethed inddrages i de relevante EU-programmer og –politikker ved interventioner i de enkelte programmer (tematiske prioriteringer, budgetter til sproglig forberedelse og sprogaktiviteter, overvågning osv.). Opfølgning med medlemsstaterne

varetages gennem en arbejdsgruppe af højtstående repræsentanter fra medlemsstaterne, der baseres på den eksisterende arbejdsgruppe vedrørende sprog. For at fastholde opmærksomheden om politikken vedrørende flersprogethed og sikre, at der regelmæssigt føres tilsyn med resultaterne, vil Kommissionen anbefale, at EU-institutionerne afsætter tid i deres kalender til en gang om året at drøfte dette spørgsmål. For Rådets vedkommende vil den foreslå, at flersprogethed sættes på den rullende dagsorden for Rådets (undervisningsministrene) møder.

Kommissionen vil regelmæssigt opdatere disponible indikatorer og overveje muligheden for at finansiere undersøgelser af områder, hvorom der foreligger begrænsede data (f.eks. virksomheder og tjenesteudbydere). For så vidt angår mainstreaming bør Kommissionen ved evaluering af relevante EU-programmer og –politikker sikre, at der er taget passende hensyn til sprogspørgsmål. Kommissionen vil tilskynde medlemsstaterne og de interesserede parter til at inddrage sprog som et undersøgelsespunkt, når de evaluerer deres politikker og strategier. Kommissionen gennemfører en samlet undersøgelse af de opnåede resultater i 2012 og rapporterer til Europa-Parlamentet og Rådet om de indhøstede erfaringer. Med henblik herpå vil medlemsstaterne blive opfordret til at udarbejde rapporter om deres resultater inden udgangen af 2011.