EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel, 18.9.2008
SEK(2008) 2445

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT

Lisatud dokumendile:

KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE

Keeleline mitmekesisus: Euroopa rikkus ja ühine kohustus

MÕJUHINNANGU KOKKUVÕTE

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

Käesolev aruanne esindab ainult selle koostamises osalenud komisjoni talituste seisukohti ja ei kujuta endast mingit piirangut komisjoni tehtavate otsuste lõpliku kuju kohta

KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

Käesolevas mõjuhinnangu aruandes esitatakse ülevaade praegusest olukorrast mitmekeelsuse poliitikas ja tehakse ettepanekud tegevuse edendamiseks selles vallas. See lisatakse komisjoni teatise ettepanekule „Mitmekeelsus: Euroopa rikkus ja ühine kohustus" (tegevuskavas nr°2008/EAC/004).

Keeleline mitmekesisus on pikka aega olnud tähtsamaid Euroopa Liidu näitajaid; Euroopa Liidu 500 miljonit elanikku kõnelevad Euroopa Liidu 23 ametlikku keelt ja selle teatavates piirkondades või teatavates rühmades kõneldakse veel 60 keelt, millele sisserändajad on lisanud veel üle 300 keele. Euroopa Liidus elab hinnanguliselt vähemalt 175 rahvuse esindajaid. Rändevood on muutnud Euroopa Liidu rahvus- ja kultuurivähemuste mustrit veelgi kirevamaks. Liikuvuse suurenedes Euroopas on eri keelt kõnelevate inimeste kokkupuuted muutunud üha sagedasemaks; lisandunud on ränne kolmandatest riikidest ja üleilmastumine. Järgnevatel aastatel need suundumused tõenäoliselt jätkuvad ja tugevnevad. Arvestades sellist üldpilti on käesolevas mõjuhinnangus rõhutatud kahte asjaolu[1]:

(1) võõrkeeleoskus on jäänud ebapiisavaks. Eurooplastel ei ole veel lisaks emakeelele kahe võõrkeele oskust, nagu oli sihiks seatud Barcelona Ülemkogul;

(2) Euroopa kodanikud, äriühingud ja teenuseosutajad ei ole veel täiel määral mõistnud Euroopa keelelise mitmekesisuse väärtusi ja sellega seotud ülesandeid.

Probleemi määratlemisel toetutakse kahe varasema mitmekeelsuse teemalise teatise[2] (2007) jätkuna ja üheksakuulise nõustamisprotsessi tulemusena saadud andmetele ja tagasisidele (2007–2008).

Varasemates mitmekeelsuse ja keelelise mitmekesisuse teatistes koostati tegevuskava aastateks 2006–2007 ning tehti ettepanekud läbivaatamiseks ja edaspidisteks meetmeteks. 2007. aastal sooritatud arengu ja täitmise hinnang näitab, et areng on toimunud (eelkõige kehtib see keeleõppe kohta alg- ja keskastme koolides), kuid tuleb jätkata tegevuskava täitmist ja tugevdada elukestva õppe osa, pöörates rõhku mitteametlikule keelte õppimisele ja keelelisele mitmekesisusele kohalikus keskkonnas.

Nõustamisprotsessi kohta esitasid liikmesriigid, Euroopa institutsioonid ja sidusrühmad järgmisi ühiseid seisukohti:

Mitmekeelsuse poliitika kohaldamisala:

- Euroopa ühiskonna pikaajaline eesmärk on keeleline ja kultuuriline mitmekesisus: enamus inimesi väärtustab seda seisukohta, kuid nad tunnistavad, et haldust tuleb korraldada tõhusalt ja läbimõeldult. Enamus vastajaist ei poolda ainult ühele keelele üleminekut.

---

[1] Institutsioonidest tingitud mitmekeelsus (st Euroopa Komisjonis sisemiseks suhtlemiseks ja kodanikega suhtlemiseks kasutusel olevad keeled: publikatsioonides / kirjalikus / suulises tõlkes) ei kuulu selle mõjuhinnangu ja vastavate poliitikasuundade vaatevälja. Kuigi institutsioonide mitmekeelsus on keeltega seotud, on sellega seotud teistsugused probleemid, eesmärgid, valikud ja on tehtud otsus neid mitte käsitleda.

[2] KOM(2003) 449 (lõplik), KOM(2005) 596 (lõplik), KOM(2007) 554 (lõplik)/2

- Ainult Euroopa Liidu ametlikele keeltele suunatud keeleõpe on liiga kitsarinnaline poliitika tänapäeva ühiskonnas, kus kodanike (ja elanike) igapäevases kokkupuutes kasutatakse palju erinevaid keeli.

- Keeleõpe peaks kuuluma elukestvasse õppesse.

- Mitmekeelsus on mitmetahuline küsimus, mis avaldab mõju konkurentsivõimele ja Euroopa kodakondsusele ning see peaks kuuluma suurema hulga poliitikasuundade juurde, mitte ainult hariduspoliitikasse.

- Keelelise mitmekesisuse edendamise lõppeesmärk ei peaks olema mitte keelte alalhoidmine, vaid vastupidi, keelte ja keelekõnelejate vahelise dialoogi soodustamine.

- Igal kodanikul on vaja erinevat keelealaste teadmiste kogumit, mis sõltub inimese huvide, elukoha, perekonna ja kutsetööga seotud taustast.

Meetoditest:

- Liikmesriigid ja komisjon peaksid välja töötama keelepoliitika, mis soodustab keelelist mitmekesisust ja edendab sõbralikku keelekeskkonda, laiendab õpetatavate keelte valikut, väärtustab ja hoiab alal kodanike keeleoskusi ning innustab neid edasi õppima.

- Elukestev õpe on tähtsal kohal keelte omandamisel: alustatakse varakult, õpiindu hoitakse alal üldkoolis ja kutsekoolis õppimise ajal ning keelte õppimist jätkatakse täiskasvanuna.

- Tuleks paremini kasutada mitteametlikke keelte omandamise võimalusi, suurendades multimeedia, virtuaalse ja füüsilise liikuvuse ja kultuurivahetuse võimalusi. Niisugune keeleõpe on tõhus, kuna inimesed saavad valida neile sobivaima õppeaja, -koha ja -viisi, ning erineva taustaga inimestel on võimalik suhelda, tutvuda erinevate mõttemaailmadega ja neid võrrelda.

- Kohalikud kogukonnad, teenuseosutajad ja äriühingud peaksid arvestama, et neil tuleb sageli kokku puutuda kodanike ja tarbijatega, kes räägivad erinevaid keeli, ning koostada strateegia keelevajadustega toimetulekuks.

Uue teatise lisandväärtus on:

- Toetada püüdlusi, mille eesmärk on emakeele ja kahe võõrkeele oskus, koostades selgemad juhised mahajäänumatele valdkondadele ja sihtrühmadele (kutsekoolide õpilased, halvema väljaõppega täiskasvanud ja sisserändajad, ning nendele, kelle küsimusi on varasemates teatistes vähem käsitletud.

- Mitmekeelsuse küsimused ühendatakse majanduskasvu ja tööhõive protsessi laiema sisuga, millega suurendatakse teadlikkust keelelise mitmekesisuse väärtustest ja selle mõjust kultuuridevahelisele dialoogile. Selles kontekstis kuulub mitmekeelsus ka Euroopa Liidu

välispoliitikasse, nagu rõhutati hiljutisel Euroopa ja Vahemere piirkonna kultuuriministrite nõupidamisel[3].

- Mitmekeelsus kaasatakse vastavatesse poliitikasuundadesse Euroopa tasandil ning liikmesriikide ja sidusrühmadega tehakse koostööd selle tagamiseks, et eesmärgid oleksid ühised ja et neid kõige sobivamal tasandil ellu viidaks.

Seega on mitmekeelsuse poliitika **kaks üldeesmärki** järgmised:

(1) võimaldada kodanikel lisaks emakeelele osata veel kaht võõrkeelt (edaspidi: „emakeel+kaks võõrkeelt")

(2) tõsta teadlikkust Euroopa ühiskonna keelelisest mitmekesisusest ning muuta see väärtuseks kultuuridevahelises dialoogis ja konkurentsieeliseks.

Täitmise seisukohalt on esimene tööeesmärk tagada järjekindel mitmekeelsuse poliitika edendamine eespool nimetatud Euroopa poliitikavaldkondades, kasutades **üldist lähenemisviisi** ja rakendades parimal viisil Euroopa programmidest saadavaid rahalisi toetusi. Subsidiaarsuse printsiibist lähtudes on peamised otsustajad nendes küsimustes liikmesriigid ja täideviimise seisukohalt on olulised mitmesugused sidusrühmad (haridusasutused, tööturu osapooled, meedia, kohalikud omavalitsused jne). Seega on teine tööeesmärk tegutseda **koostöös liikmesriikide ja sidusrühmadega**, toetada neid ühiste eesmärkide saavutamisel ja oma tasandil kaasava lähenemisviisi rakendamisel.

Eesmärkide saavutamiseks kaalutakse mitmeid võimalusi:

(1) Ei võeta edasisi meetmeid koos liikmesriikidega ega kasutata strateegiliselt Euroopa Liidu programme (üldine lähenemisviis)

(2) Reguleerimisvahendite kasutamine (soovitus)

(3) Avatud kooskõlastusmeetodi kasutamine: esitatakse komisjoni teatis, millega valmistatakse ette liikmesriikide koostöö ja taotletakse sellele teiste Euroopa institutsioonide kooskõlastust. Mitmekeelsuse kaasamine käimasolevatesse Euroopa Liidu programmidesse ja algatustesse.

Olles kaalunud eespool nimetatud võimaluste tugevaid ja nõrku külgi, valis hariduse ja kultuuri peadirektoraat kolmanda võimaluse, mis võimaldab komisjonil – koostöös liikmesriikide ja sidusrühmadega – tegelda mitmekeelsuse valdkonnas ilmnevate probleemidega ning leida sobivad lahendused. See võimalus, mis vastab ka kõige paremini liikmesriikide ja sidusrühmade ootustele, on kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega ja on parim lähtekoht, et tõsta teadlikkust probleemidest ja sõlmküsimustest ning saavutada edu nende lahendamiseks.

---

[3] Euroopa-Vahemere partnerluse raames toimunud kultuuriministrite konverentsi järeldused, Ateena, 29. – 30. mai 2008; Eesistujariigi avaldus konverentsil „New Paradigms, New Models — Culture in the EU External Relations" (uued paradigmad, uued mudelid – kultuur Euroopa Liidu välissuhtluses), Ljubljana, 13. -14. mai, http://www.mzz.gov.si/si/zunanja_politika/kulturno_sodelovanje/nove_paradigme_novi_modeli_kultura_v_zunanjih_odnosih_eu/.

Tagasi lükati aga see võimalus, millega nähti ette kulutuste kava mitmekeelsuse edendamiseks komisjoni poliitikasuundades ja kavades, kuna mitmekeelsus on eesmärk, mis läbib väga paljusid poliitikavaldkondi (haridust, kultuuri, teabevahendeid, tööhõivet, sotsiaalset kaasatust, teadusuuringuid …) ja nende toetamine väljaspool nende loomulikku konteksti ei tundu olevat ei asjakohane ega ka tõhus. Seetõttu peeti õigeks sellist lähenemisviisi, mille puhul mitmekeelsust kaasatakse asjakohastesse komisjoni poliitikasuundadesse ja kavadesse. Tähtsamad sellised kavad on järgmised: kõik elukestva õppe kava osad, struktuurifondide kaudu antav keeleõppe toetus, sisserändajatele suunatud keelelise lõimumise kursused, mis toimuvad õigus-, vabadus- ja turvalisusküsimuste peadirektoraadi toetusel, „Aktiivsed noored", „Kodanike Euroopa", kultuuriprogrammist toetatavad kirjandusteoste tõlked, programm „Meedia", teadusliku uurimistöö ja infotehnoloogia kava.

Võttes arvesse tähelepanekuid ja komisjoni otseste meetmete rakendamisala piiratust, on valitud võimalusel tõenäoliselt järgmine majanduslik ja sotsiaalne mõju, mis sõltub sellest, millisel määral liikmesriik ja sidusrühmad soovituslikku strateegiat ellu hakkavad viima:

- Majanduslik mõju: kuna keeleoskus mõjutab kodanike tööhõivet ja konkurentsivõimet, on komisjoni määratletud uuel strateegial tõenäoliselt soodus mõju rahvusvahelisele kaubandusele ja rahvusvahelistele investeeringutele; tehnoloogia arengule ja uuenduslikkusele; töökohtade arvule ja kvaliteedile; suhetele kolmandate riikide ja ülemeremaadega.

- Ühiskondlik mõju: strateegial on tõenäoliselt soodus mõju sotsiaalsele kaasatusele, juhtimisele ja ühiskonnas osalemisele, sest keelteoskus on eeldus kultuuridevahelisele dialoogile.

Kulud: komisjoni tasandil ei too komisjoni soovitatud meetmete rakendamine kaasa eelarve suurenemist. Eesmärk on muuta tõhusamaks olemasolevaid mitmekeelsuse edendamise kavasid, eelkõige järgmiselt:

- tagada järjekindlam lähenemisviis (toetades järjekindlalt keelelist mitmekesisust, pöörates projektides ja algatustes tähelepanu keeleküsimustele)

- tagada liikmesriikide suurem koostoime (toetada ühiste eesmärkide saavutamist komisjoni algatuste ja heade kogemuste vahetamise kaudu).

Liikmesriikidele soovitatakse teatises kooskõlas juba heakskiidetud Euroopa Liidu eesmärkidega, sealhulgas Barcelona eesmärk „emakeel pluss kaks võõrkeelt", üldiseid eesmärke ja tegevussihte ning pakutakse võimalusi eesmärkide saavutamiseks, kuna nende elluviimine jääb liikmesriikide pädevusse. Komisjoni teatises edastatakse üldpõhimõttena soovitus võtta meetmeid võimalikult lähedal oma kodanikele, arvestades kohapealseid keelevajadusi ning ühendades ettevõtjate, kodanikuühiskonna ja kohalike omavalitsuste vahendeid, et neid kõige tõhusamal viisil kasutada.

Järelevalveks võiks kasutada olemasolevat talitustevahelist mitmekeelsuse töörühma, et tagada komisjoniga koordineeritud lähenemisviis ja kaasata mitmekeelsuse küsimusi asjaomastesse Euroopa kavadesse ja algatustesse kavade tasandil sekkumise kaudu (teemade eelistused, keelealase ettevalmistustöö ja keeleliste ürituste osa eelarves, asjakohane järelevalve jne). Liikmesriikides tagatakse järelevalve liikmesriikide kõrgetasemeliste esindajate töörühma kaudu, mis põhineb olemasoleval keelte töörühmal. Selleks et

mitmekeelsuse poliitika jääks tähelepanu keskmesse ja et toimunud arengu kohta oleks tagatud korrapärane ülevaade, soovitab komisjon Euroopa institutsioonidel pühendada aega selleteemalistele aruteludele oma iga-aastates töökavades. Nõukogu puhul soovitatakse lisada mitmekeelsus haridusministrite kohtumise jooksvate küsimuste kavasse.

Komisjon ajakohastab korrapäraselt kättesaadavaid näitajaid ja kaalub võimalust rahastada vähem uuritud alade ülevaateid (näiteks ettevõtjad ja teenuste osutajad). Üldsuundadesse kaasamisega seoses tagab komisjon, et keeleküsimusi võetakse asjakohaselt arvesse vastavate Euroopa Liidu kavade ja poliitikasuundade hindamisel. Komisjon kutsub liikmesriike ja sidusrühmi üles kaasama keeleküsimusi eraldi tegurina poliitikasuundade ja strateegiate hindamisel vastavatel tasanditel. Komisjon koostab üldülevaate toimunud arengust aastaks 2012 ja teeb saadud kogemustest aruande Euroopa Parlamendile ja nõukogule. Sel eesmärgil oodatakse liikmesriikidelt nende saavutuste kohta aruandeid 2011. aasta lõpuks.