EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 18.9.2008
SEK(2008) 2445

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

som åtföljer

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT REGIONKOMMITTÉN

Flerspråkighet: en tillgång för Europa och ett gemensamt åtagande

SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSANALYSEN

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

Denna rapport förpliktar endast de avdelningar hos kommissionen som har varit involverade i utarbetandet, och föregriper inte på något sätt ett eventuellt senare beslut som fattas av kommissionen

SAMMANFATTNING

I denna konsekvensanalys behandlas det aktuella läget inom flerspråkighetspolitiken och det läggs ett förslag om att förstärka insatserna på detta område. Den åtföljer förslaget till kommissionens meddelande ”Flerspråkighet: en tillgång för Europa och ett gemensamt åtagande” (nr 2008/EAC/004 i planeringen).

Språklig mångfald är ett utmärkande långsiktigt drag hos Europeiska unionen, där de 500 miljonerna medborgare talar 23 olika officiella språk, tillsammans med 60 andra språk som talas endast i vissa regioner eller av vissa grupper, för att inte tala om de över 300 olika språk som våra invandrare fört med sig. Det uppskattas att för närvarande är medborgare av minst 175 nationaliteter bosatta inom Europeiska unionens gränser. Migrationsflödena har ytterligare byggt på det lapptäcke av nationella och kulturella minoriteter som redan fanns. I detta sammanhang har interaktionen mellan talare av olika språk ökat kontinuerligt under senare år, på grund av den ökande rörligheten inom Europa, migrationsflödena från tredjeländer och globaliseringen. Denna tendens kommer förmodligen att fortsätta och öka ytterligare under kommande år. Mot denna bakgrund lyfts följande två problem fram i denna konsekvensanalys[1]:

(1) Kunskaperna i främmande språk är otillräckliga. Européerna har ännu inte skaffat sig färdigheter i två ytterligare språk förutom sitt modersmål, något som efterlystes vid Europeiska rådets möte i Barcelona.

(2) De europeiska medborgarna, företagen och tjänsteleverantörerna är inte fullt medvetna om vilken tillgång eller vilka utmaningar den språkliga mångfalden i Europa innebär.

Problemdefinitionen stöds av uppgifter och synpunkter som inkom under uppföljningen av de två tidigare meddelandena om flerspråkighet[2] (2007) och den nio månader långa samrådsprocessen (2007–2008).

I tidigare meddelanden om flerspråkighet och språklig mångfald fastställdes en dagordning för insatserna fram till och med 2006–2007. Där talades också om behovet av att se över insatserna och överväga framtida åtgärder. År 2007 företogs en utvärdering av vilka framsteg som gjorts och hur genomförandet har förlöpt. Även om där konstateras att vissa framsteg skett (särskilt när det gäller språkinlärning i primär- och sekundärskolan), så visar den också att våra insatser måste fortsätta. De bör också förstärkas ur ett livslångt lärandeperspektiv, där mycket uppmärksamhet bör ges till informell språkinlärning och språklig mångfald i den lokala miljön.

När det gäller **samrådsprocessen** var medlemsstaterna, EU-institutionerna och de berörda parterna eniga om följande:

Om tillämpningsområdet för politiken om flerspråkighet:

---

[1] Institutionell flerspråkighet (dvs. språk som används av Europeiska kommissionen för internkommunikation och i kontakten med medborgarna: publikationer / översättning / tolkning) omfattas inte av denna konsekvensanalys och därmed relaterade politiska initiativ. Även om den institutionella flerspråkigheten handlar om språk har den andra problem, målsättningar och valmöjligheter och det har beslutats att man inte ska behandla dem tillsammans.

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

- Språklig och kulturell mångfald ses som en långsiktig faktor i de europeiska samhällena. De flesta människor sätter värde på detta, samtidigt som de anser att denna mångfald måste förvaltas på ett effektivt sätt med försiktiga övervägningar. Att gå över till att använda ett enda språk är för majoriteten av de svarande inte något alternativ.

- En språkpolitik som enbart främjar inlärning av EU:s officiella språk är för begränsad för dagens samhälle, där medborgare (och andra invånare) som talar många olika språk har daglig kontakt med varandra.

- Språkinlärning bör sättas in i ett livslångt perspektiv.

- Flerspråkighet är en övergripande fråga med konsekvenser för såväl konkurrenskraften som det europeiska medborgarskapet och bör inlemmas i många andra politikområden utanför utbildningsområdet.

- Den språkliga mångfalden bör inte främjas endast med syftet att bevara språken som ett självändamål, utan man bör tvärtemot betona dialogen mellan språk och samhällsgrupper.

- Alla medborgare behöver olika sorters språkkunskaper, beroende på vars och ens individuella intressen och på var man bor, liksom på familje- och yrkesbakgrund.

Om metoderna:

- Medlemsstaterna och kommissionen bör utarbeta en språkpolitik som främjar språklig mångfald och gynnar en språkvänlig miljö. Detta kan ske genom man ökar antalet språk som lärs ut, sätter värde på och försöker bibehålla medborgarnas språkfärdigheter och motiverar dem att lära sig mer.

- Livslångt språklärande är avgörande för om medborgarna ska kunna tillägna sig nya språkfärdigheter: man bör börja tidigt, hålla motivationen uppe genom hela skoltiden och den inledande utbildningen, och fortsätta språkinlärningen under hela vuxenlivet.

- Informell språkinlärning bör utnyttjas bättre, genom att man ökar tillgången till multimedia, virtuell eller fysisk rörlighet och kulturella utbyten. Att lära sig språk på detta vis är effektivt, eftersom man kan lära sig när, var och hur man vill. Det möjliggör också för människor med olika bakgrund att kommunicera, upptäcka och jämföra olika sätt att tänka.

- Lokala myndigheter, tjänsteleverantörer och företag bör ta hänsyn till att de ofta betjänar medborgare och kunder som talar olika språk. De bör därför utarbeta strategier för att tillgodose människors olika behov i fråga om språk.

Det nya meddelandet kommer att tillföra ett mervärde genom att följande aspekter behandlas:

- Fortsätta ansträngningar för att uppnå modersmål plus två-kompetens, genom att man klarare anger vilka områden och målgrupper som ligger efter när det gäller språkfärdigheter (studerande på yrkesutbildningar, lågutbildade vuxna och invandrare). Denna aspekt har inte fått samma uppmärksamhet i tidigare meddelanden.

- Förankring av flerspråkigheten i det vidare arbetet med tillväxt- och sysselsättningsfrågor, genom att man höjer medvetenheten om fördelarna med språklig mångfald och deras inverkan på den interkulturella dialogen. I detta sammanhang håller flerspråkigheten också på att segla upp som en del av EU:s externa politik, såsom nyligen betonades på *Euromed Culture Summit*.[3].

- En strategi för integrering av flerspråkigheten i relevanta politikområden på europeisk nivå samt partnerskap med medlemsstaterna och de berörda parterna för att se till att alla är eniga om målen och uppfyller dem på den lämpligaste nivån.

Därmed kan man konstatera att flerspråkighetspolitiken har följande **två allmänna mål**:

(1) Att se till att medborgarna får möjlighet att lära sig behärska två språk flytande förutom sitt modersmål (”modersmålet plus två”).

(2) Att höja medvetenheten om den språkliga mångfalden i de europeiska samhällena och se till att den blir en tillgång för den interkulturella dialogen och konkurrenskraften.

När det gäller **genomförandet** kommer det första operationella målet att vara att se till att flerspråkigheten konsekvent främjas inom alla ovannämnda EU-politikområden, genom en **strategi för integrering av dessa frågor** och bästa möjliga utnyttjande av det ekonomiska stöd som kan fås via befintliga EU-program. Enligt subsidiaritetsprincipen är det medlemsstaterna som fattar de avgörande besluten i dessa frågor, medan flera berörda aktörer (utbildningsanordnare, arbetsmarknadens parter, medierna, lokala myndigheter etc.) spelar en avgörande roll för själva genomförandet. Därför kommer det andra operationella målet att vara **att arbeta i partnerskap med medlemsstaterna och de berörda aktörerna** och stödja dem när det gäller att uppnå de gemensamma målen och anta en strategi för integrering av dessa frågor på deras nivå.

Man har övervägt följande olika valmöjligheter för hur målen ska kunna uppnås:

(1) Inga ytterligare insatser tillsammans med medlemsstaterna och ingen strategisk användning av EU-program (integreringsstrategi).

(2) Lagstiftning (en rekommendation).

(3) Den öppna samordningsmetoden: offentliggöra ett kommissionsmeddelande som banar väg för samarbete med medlemsstaterna och få det godkänt av de andra EU-institutionerna. Strategi för integrering av flerspråkighet i befintliga EU-program och EU-initiativ.

GD Utbildning och kultur har vägt de olika för- och nackdelarna med ovanstående alternativ mot varandra, och har valt att föreslå alternativ 3. Detta alternativ skulle ge kommissionen möjlighet att i samarbete med medlemsstaterna och berörda aktörer hantera utmaningarna på flerspråkighetsområdet och finna lämpliga lösningar. Detta alternativ, som också bäst svarar mot medlemsstaternas och de berörda aktörernas förväntningar, överensstämmer med

---

[3] Slutsatser antagna på kulturministrarnas tredje konferens om Europa–Medelhavspartnerskapet – den 29–30 maj 2008 i Aten; Ordförandeskapets förklaring vid konferensen **New Paradigms, New Models — Culture in the EU External Relations** den 13–14 maj i Ljubljana http://www.mzz.gov.si/si/zunanja_politika/kulturno_sodelovanje/nove_paradigme_novi_modeli_kultura_v_zunanjih_odnosih_eu/.

subsidiaritetsprincipen och kommer att utgöra den bästa grundvalen för att öka medvetenheten om kvarstående utmaningar och problem, så att vi kan göra verkliga framsteg i riktning mot att lösa dem.

När det gäller hur flerspråkigheten bör främjas genom EU:s politikområden och program, förkastades möjligheten att skapa ett utgiftsprogram för flerspråkighet, eftersom flerspråkighet är en övergripande målsättning på många olika politikområden (utbildning, kultur, medier, sysselsättning, social integration, forskning m.fl.), och att stödja dessa utanför deras naturliga sammanhang tycks varken lämpligt eller effektivt. En strategi med integrering av flerspråkighet i kommissionens relevanta politikområden och program verkade därför vara en hållbar lösning. De viktigaste av dessa program är: alla delar inom programmet för livslångt lärande, stöd till språkinlärning genom strukturfonderna, språkintegrationskurser för invandrare med stöd av Generaldirektoratet för rättvisa, frihet och säkerhet, programmet Aktiv ungdom, programmet Ett Europa för medborgarna, litterära översättningar som får stöd genom Kulturprogrammet, Mediaprogrammet samt program och initiativ inom områdena forskning och informationsteknik.

På grundval av de synpunkter som lämnats och med hänsyn till kommissionens begränsade möjligheter till direkta insatser är det troligt att det valda alternativet kommer att få följande ekonomiska och sociala konsekvenser, beroende på hur beslutsamt medlemsstaterna och de berörda parterna genomför den rekommenderade strategin:

- Ekonomiska konsekvenser: genom språkkunskapernas betydelse för medborgarnas sysselsättningsmöjligheter och konkurrenskraften förväntas den nya strategin som läggs fram i detta meddelande få en positiv inverkan dels på internationell handel och gränsöverskridande investeringar, dels på den tekniska utvecklingen och innovationen. Den förväntas också inverka positivt på antalet arbetstillfällen och sysselsättningens kvalitet samt på förbindelserna med tredjeländer och med andra världsdelar.

- Sociala konsekvenser: strategin förväntas få en positiv inverkan på den sociala integrationen, liksom på styrformer och deltagande i samhällslivet, eftersom språkkunskaper är en förutsättning för interkulturell dialog.

När det gäller kostnaderna kommer genomförandet av de föreslagna åtgärderna i meddelandet inte att innebära någon budgetökning för kommissionens del. Avsikten är att främja flerspråkigheten genom ett effektivare utnyttjande av de befintliga programmen, bl.a. genom att säkerställa

- en mer konsekvent strategi (dvs. sända ut ett konsekvent budskap om stöd för språklig mångfald och ta hänsyn till språkliga frågor i olika projekt och initiativ),

- en högre grad av synergi mellan medlemsstaterna (dvs. hjälpa dem att nå fram till gemensamma målsättningar genom kommissionens initiativ och utbyte av god praxis).

För medlemsstaternas del kommer det i meddelandet i linje med de redan antagna EU-målen, såsom Barcelonamålet ”modersmål plus två”, att ges rekommendationer om allmänna och praktiska mål med förslag om hur de kan nås, medan genomförandet fortfarande ligger under medlemsstaternas behörighet. En allmän princip som förmedlas i kommissionens meddelande är en rekommendation om att åtgärderna ska vidtas så nära medborgarna som möjligt, så att man tar hänsyn till lokala språkbehov och förenar näringslivets, civilsamhällets och de lokala myndigheternas resurser så att de kan utnyttjas så effektivt som möjligt.

När det gäller övervakningen kunde den redan existerande avdelningsövergripande gruppen för flerspråkighet användas för att se till att insatserna samordnas med kommissionen, och att flerspråkighet integreras i de relevanta EU-programmen och EU-politikområdena genom åtgärder på programnivå (tematiska prioriteringar, budget för språklig förberedelse och språkaktiviteter, övervakning osv.). Uppföljning med medlemsstaterna säkerställs genom en arbetsgrupp av höga företrädare för medlemsstaterna som baseras på den existerande arbetsgruppen för språk. För att bibehålla fokus på flerspråkighetspolitiken och säkerställa en regelbunden översyn av resultaten, kommer kommissionen att rekommendera att EU-institutionerna avsätter tid i sin kalender för att en gång om året diskutera denna fråga. För rådets del kommer den att föreslå att flerspråkighet sätts på den löpande dagordningen för ministerrådet (utbildning).

Kommissionen kommer regelbundet att uppdatera tillgängliga indikatorer och överväga möjligheten att finansiera undersökningar av områden som är mindre utforskade (t.ex. företag och tjänsteleverantörer). När det gäller integreringsstrategin bör kommissionen vid utvärdering av relevanta EU-program och EU-politikområden se till att lämplig hänsyn tas till språkfrågor. Kommissionen kommer att uppmuntra medlemsstaterna och de berörda parterna att ta upp språkfrågan när de utvärderar sin politik och sina strategier. Den kommer att genomföra en övergripande undersökning av de uppnådda resultaten 2012 och rapportera till Europaparlamentet och rådet om de erfarenheter som gjorts. Därför kommer den att uppmana medlemsstaterna att utarbeta rapporter om sina resultat före utgången av 2011.