



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 22.5.2018
COM(2018) 272 final

2018/0128 (NLE)

Предложение за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно всеобхватен подход към преподаването и изучаването на езици

{SWD(2018) 174 final}

ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ

1. КОНТЕКСТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

- Основания и цели на предложението

След дискусиите на Срещата на върха в Гьотеборг за справедливи работни места и растеж през ноември 2017 г. държавните или правителствените ръководители изразиха своята готовност за по-съществени действия в областта на образованието и културата. Комисията допринесе към дебата със съобщение, озаглавено „Укрепване на европейската идентичност чрез образование и култура“¹, в което се излага визия за европейско пространство за образование, което трябва да бъде създадено до 2025 г. В Съобщението се описва Европа, в която висококачествените, приобщаващи форми на образование, обучение и научно-изследователска дейност няма да бъдат възпирани от границите; престоят в друга държава членка с цел обучение, учене или работа ще бъде обичайна практика; владенето на два други езика освен майчиния ще е много по-разпространено; хората ще имат силно чувство за европейската си идентичност и ще са осведомени относно европейското културно наследство и неговото многообразие.

Подобреното изучаване на европейски езици допринася за взаимното разбирателство и за мобилността в рамките на Съюза и спомага за повишаване на производителността, конкурентоспособността и икономическата устойчивост. Езикът оформя основата на когнитивното и социалното развитие на детето; ползите от многоезичните компетентности влияят на всички аспекти от живота.

При създаването на европейско пространство за образование езиковите компетентности ще играят ключова роля. Ето защо държавните или правителствените ръководители отново изтъкнаха в Заключенията на Европейския съвет от 14 декември 2017 г.² амбицията за „засилено изучаване на езици, така че повече млади хора да говорят поне два европейски езика в допълнение към майчиния си език“.

Липсата на езикови компетентности е пречка пред мобилността в Съюза и по света с оглед както на образованието и обучението, така и на достъпа до европейския пазар на труда. В Годишния доклад за 2017 г. относно трудовата мобилност в рамките на ЕС се посочва, че езиковите пречки може да хвърлят сянка върху икономическите възможности на различни пазари на труда в трансграничните зони³. В Документа за размисъл относно извличането на ползите от глобализацията⁴ се заявява с право, че „благодарение на по-свързания свят съществуват нови възможности. Днес хората пътуват, работят, учат и живеят в различни държави. Те общуват в интернет, споделяйки своите идеи, култури и опит. Учащите разполагат с онлайн достъп до курсове, провеждани от водещи университети в целия свят“. Езиковите компетентности са основни елементи, даващи достъп до тези нови възможности. За да се подобрят езиковите компетентности на младите хора в целия Съюз, е необходимо да се обмисли как може да се подобрят преподаването и изучаването на езици във всички области на задължителното образование.

¹ Съобщение на Комисията „Укрепване на европейската идентичност чрез образование и култура“; [COM\(2017\) 673 final](#)

² Заключения на Европейския съвет от 14 декември 2017 г.: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-19-2017-REV-1/bg/pdf>

³ Европейска комисия (2017 г.), 2017 Annual Report on intra-EU labour mobility (Годишен доклад за 2017 г. относно трудовата мобилност в рамките на ЕС): <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=bg&pubId=8066&furtherPubs=yes>

⁴ Европейска комисия (2017 г.), Документ за размисъл относно извличането на ползите от глобализацията: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-globalisation_bg.pdf

Акцент в настоящата препоръка са преподаването и изучаването на езици в рамките на задължителното образование (както в общообразователните, така и в професионалните училища); впоследствие многоезичните компетентности могат да бъдат развивани в доживотна перспектива.

Към момента държавите членки не отбелязват достатъчен напредък в постигането на целта, договорена през 2002 г. на Европейския съвет от Барселона, в рамките на който беше отправен призив за по-нататъшни действия с цел преподаване на „най-малко два чужди езика от най-ранна възраст“⁵. Въпреки че повечето ученици в Съюза започват да изучават чужд език по-рано, отколкото през предишните десетилетия, по отношение на втория чужд език нивото на амбициите е все още ниско. Процентът ученици, започващи да изучават първия си чужд език в основното училище, понастоящем е 83,8 %, с 16,5 процентни пункта по-висок в сравнение с 2005 г. В 11 държави обаче вторият чужд език не е задължителен в средната общообразователна подготовка, а в 16 образователни системи учениците в системата на професионалното образование изучават значително по-малко чужди езици от връстниците си в общообразователната сфера⁶.

Когато перспективата се промени от участие в учебния процес към реалното придобиване на компетентности, в проучвания⁷ се констатира като цяло ниско ниво на владеене сред учениците в края на задължителното образование, а така също и много големи разлики между държавите членки. През 2012 г. Комисията представи анализ на езиковите компетентности в Европа⁸. Анализът въз основа на първото европейско проучване на езиковите компетентности⁹ показва, че въпреки инвестициите в изучаването и преподаването на езици, образователните системи все още не успяват да повишат езиковите компетентности.

Макар да е налице общо съгласие, че оценяването на езиковите компетентности може да спомогне да се насърчи многоезичието и да се подкрепи по-ефективното преподаване и изучаване на езици в училище, липсват сравними данни за езиковите компетентности в Съюза. Проучване относно сравнимостта на езиковите тестове в държавите членки показва, че сегашните методи за оценяване и мониторинг на напредъка също не дават цялостна представа за индивидуалните езикови компетентности. За да се получи по-точна и сравнима представа за нивото на езиковите

⁵ Заключение на председателството на Европейския съвет в Барселона, март 2002 г., http://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download_en/barcelona_european_council.pdf.

⁶ Европейска комисия/ EACEA/ Евридика (2017 г.), Key Data on Teaching Languages at School in Europe, 2017 Edition (Ключови данни за преподаването на езици в училище в Европа, издание от 2017 г.), https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/images/0/06/KDL_2017_internet.pdf.

⁷ Например: Language competences for employability, mobility and growth (Езикови умения за по-добра пригодност за заетост, мобилност и растеж), SWD(2012)372: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012SC0372&from=EN>; Европейското проучване на езиковите компетентности беше проведено през 2011 г. Констатациите от него бяха публикувани през юни 2012 г. http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/repository/languages/library/studies/executive-summary-eslc_en.pdf

⁸ Language competences for employability, mobility and growth (Езикови умения за по-добра пригодност за заетост, мобилност и растеж), SWD(2012)372: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012SC0372&from=EN>

⁹ Европейското проучване на езиковите компетентности беше проведено през 2011 г. Констатациите от него бяха публикувани през юни 2012 г. http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/repository/languages/library/studies/executive-summary-eslc_en.pdf

компетентности в Съюза, ще е необходимо редовното събиране на допълнителни данни¹⁰.

В настоящото предложение се разглеждат: а) необходимостта да се инвестира в изучаването на езици, като се акцентира върху резултатите от обучението, и б) възможностите за подобряване на изучаването на езици в рамките на задължителното образование, като се повишава езиковата осъзнатост в сферата на училищното образование.

В училищата, в които езиковата осъзнатост е налице, изучаването на езиците — както на чуждите, така и на езика на обучение, се интегрира в междудисциплинарен подход въз основа на оценката на езиковите компетентности на учащите се, като им се помага да повишат езиковата си компетентност според техните нужди, обстоятелства, способности и интереси¹¹.

Училищата и центровете за обучение с висока степен на езикова осъзнатост биха могли да бъдат градивните елементи на европейското пространство за образование; те са в състояние да стимулират интереса към други държави, култури и езици и да положат основите на мобилността с учебна цел и на трансграничното сътрудничество. С настоящото предложение за препоръка се предлагат конкретни възможности да се подобри изучаването на езици и да се даде възможност на повече млади хора да владеят два езика на свободно ниво, както и да усвоят втори чужд език на самостоятелно ниво¹².

Освен това се повдига въпросът за въвеждането на референтен показател за изучаването на езици в Съюза, което може да стимулира разработването на ефективни и ефикасни стратегии за езиците и цялостното повишаване на езиковата компетентност в рамките на Съюза.

- Съгласуваност с действащите разпоредби в тази област на политиката

Изучаването на езици е предмет на различни области на политиката в сферата на образованието и обучението.

През 2006 г. в Препоръката на Европейския парламент и на Съвета относно ключовите компетентности за учене през целия живот¹³ бяха определени две компетентности, свързани с изучаването на езици: „общуването на майчиния език“ (като майчиният език често се възприема като равнозначен на езика на обучение) и „общуването на чужди езици“. В Новата европейска програма за умения бе обявен преглед на тази препоръка¹⁴. В приетото от Комисията на 17 януари 2018 г. предложение за нова

¹⁰ Европейска комисия (2015 г.), Study on comparability of language testing in Europe (Проучване относно сравнимостта на езиковите тестове в Европа), http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/repository/education/library/reports/language-test-summary_en.pdf. През 2014 г. Комисията предложи европейски референтен показател за езиковите компетентности, който впоследствие Съветът отхвърли.

¹¹ Вж. например Carl James и Peter Garrett: [Language awareness in the classroom](#) (Езиковата осъзнатост в класната стая).

¹² За определенията за свободно и самостоятелно ниво на владение вж. Общата европейска езикова рамка — таблицата с общата скала: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168045bb6b>

¹³ Препоръка на Европейския парламент и на Съвета от 18 декември 2006 г. относно ключовите компетентности за учене през целия живот (2006/962/EC)

¹⁴ В Съобщението на Комисията „Нова европейска програма за умения“ (COM/2016/0381) се посочва неведнъж значението на придобиването на езикови умения като част от общата европейска политика относно уменията.

препоръка на Съвета относно ключовите компетентности за учене през целия живот¹⁵ се предлага да се определят компетентностите „езикова грамотност“ и „компетентност по чужди езици“, с което се представя по-гъвкаво разбиране за връзката между майчиния език и езика на обучението. Новият подход е в отговор на предизвикателствата, произтичащи от ниското равнище на уменията в различните сфери на грамотност в Европа¹⁶ и от липсващите езикови умения.

Чрез силната връзка между грамотността и езиците се подчертава разбирането, че компетентностите трябва да бъдат доразвивани на езика на обучението, независимо от това дали той е майчиният език на учащия се, или чужд език.

По-интензивното изучаване на езици е освен това в подкрепа на идеите, изразени в Предложението на Комисията за препоръка на Съвета относно насърчаването на общите ценности, приобщаващото образование и европейското измерение на преподаването¹⁷, тъй като то улеснява мобилността, межкултурния обмен и межкултурното разбирателство и спомага за разбирането на общите ценности.

В Съобщението на Комисията относно плана за действие в областта на цифровото образование¹⁸ се разглежда аспектът на по-ефективното използване на цифровите технологии с учебна цел, включително за изучаването на езици. Пак там

се изтъква ролята на цифровата технология за „(подсилване на) свързаността чрез разработването на специфично съдържание на множество езици и чрез използването на ключови европейски платформи, като портала за училищно образование (School Education Gateway) и Академията за учители (Teacher Academy)“¹⁹.

- Съгласуваност с други политики на Съюза

Основната цел на настоящата препоръка е допълваща към текущата работа на Комисията във връзка с прилагането на Европейския стълб на социалните права — с Препоръката се подкрепя допълнително правото на всеки човек 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“*²⁰. Езиковата компетентност се счита за едно от критичните умения, необходими в тази област.

В Съобщението на Комисията „Насърчаване на растежа и сближаването в граничните региони на ЕС“²¹ се застъпва насърчаването на пограничното многоезичие. В него

¹⁵ Предложение за препоръка на Съвета относно ключовите компетентности за учене през целия живот, [COM\(2018\)24](#)

Staff Working Document on Key Competences for Lifelong Learning (Работен документ на службите на Комисията относно ключовите компетентности за учене през целия живот), [SWD \(2018\)14](#)

¹⁶ ОИСР (2016 г.), Резултати от изследването за 2015 г. по Програмата за международно оценяване на учениците (PISA), <https://www.oecd.org/pisa/pisa-2015-results-in-focus.pdf>.

¹⁷ Предложение за препоръка на Съвета относно насърчаването на общите ценности, приобщаващото образование и европейското измерение на преподаването, [COM\(2018\)23 final](#)

¹⁸ Съобщение на Комисията относно плана за действие в областта на цифровото образование, [COM\(2018\)22](#)

¹⁹ Академия за учители: https://www.schooleducationgateway.eu/bg/pub/teacher_academy.htm

²⁰ Европейският стълб на социалните права се гради на 20 принципа: https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_bg

²¹ Съобщение на Комисията „Насърчаване на растежа и сближаването в граничните региони на ЕС“, [COM\(2017\)534](#)

държавите членки, регионите и общините се приканват „да използват възможностите на ученето през целия живот и да положат по-сериозни усилия за насърчаване на двуезичието в граничните региони“.

Също така в Насоките за заетостта за 2018 г.²² се предлага „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, професионалните и личните пенсии и признаването на квалификациите“. Липсата на езикови компетентности може да бъде считана за основна пречка пред мобилността, която може да се преодолее с образованието и обучението, в т.ч. задължителното образование.

В Плана за действие на Комисията от 2016 г. относно интеграцията на граждани на трети държави²³ се изтъква, че образованието и обучението са едни от най-мощните инструменти за интеграция. В него се посочва, че „усвояването на езика на страната по местоназначение е от първостепенна важност, за да могат гражданите на трети държави да преминат успешно интеграционния процес. (...) Всички деца, независимо от своя семеен или културен произход и пол, имат право на образование, за да напреднат в своето развитие. Твърде е възможно децата бежанци да са прекъсвали обучението си или в някои случаи изобщо да не са ходили на училище, и съответно да се нуждаят от специализирана подкрепа, включително уроци за преодоляване на изоставането. Учителите следва да притежават необходимите умения да ги подпомагат и самите те следва да бъдат подпомагани в работата си във все по-разнолики класни стаи, включително за предотвратяване на отпадането от училище и образователната сегрегация“.

²² Приложение към Предложението за решение на Съвета относно насоки за политиките за заетост на държавите членки, [COM\(2017\)677 final](#);

²³ Съобщение на Комисията „План за действие относно интеграцията на граждани на трети държави“, [COM\(2016\)377](#)

2. ПРАВНО ОСНОВАНИЕ, СУБСИДИАРНОСТ И ПРОПОРЦИОНАЛНОСТ

- Правно основание

Настоящата препоръка е в съответствие с членове 165 и 166 от Договора за функционирането на Европейския съюз. В член 165 се посочва, че 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 образователни системи. Посочва се също така, че Съюзът цели развиването на европейско измерение в образованието, особено чрез обучение и разпространение на езиците на държавите членки.

В член 166 се посочва, 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. Също така се посочва, че Съюзът насърчава „мобилността на обучаващите и обучаваните, и в частност на младите хора“. Подкрепата за изучаването и преподаването на езици спомага за тази цел.

С настоящата препоръка не се предлага разширяване на регулаторните правомощия на Съюза и не се изисква поемането на задължаващи ангажименти от страна на държавите членки. Те ще решат, в зависимост от националните си особености, как да изпълнят Препоръката на Съвета.

- Субсидиарност (при неизключителна компетентност)

Комисията предприема това действие, за да насърчи, подкрепи и допълни дейностите на държавите членки в областта на изучаването на езици, като зачита пълната им отговорност за образователните им системи.

При изучаването на езици в рамките на задължителното образование няма напредък спрямо намеренията, заявени в Заключенията на председателството от Европейския съвет в Барселона през 2002 г. Липсата на езикови умения все още се счита за пречка за свободното движение, както и за трансграничната търговия и трансграничните услуги²⁴.

Добавената стойност на действието на равнището на Съюза се състои във възможността Съюзът:

- да улеснява обмена и споделянето на добри практики между организации в различни държави с цел повишаване на езиковата осъзнатост и подобряване на преподаването и изучаването на езици; и
 - да развива инициативи, чрез които да се оказва допълнителна подкрепа за инициативите за изучаване на езици в европейското пространство за образование, да се подкрепят учителите и директорите на училища в техните задачи и да се доразвиват стратегиите за езиците и подходите на многоезичие, като се насърчават качеството и приобщаващият характер на образованието и обучението.
- Пропорционалност

²⁴ Съобщение на Комисията „Насърчаване на растежа и сближаването в граничните региони на ЕС“, [COM\(2017\)534](#)

В предложението са представени примери за добри практики и се предлага подкрепа на държавите членки за споделянето на добри практики и на информация и за развиването на политики както на национално равнище, така и на равнището на Съюза. Тъй като ангажиментите, които държавите членки ще поемат, са доброволни по своя характер и всяка държава членка решава кой подход да възприеме за подобряване на преподаването и изучаването на езици, мярката се счита за пропорционална.

- Избор на инструмент

Препоръката на Съвета е подходящ инструмент в сферата на образованието и обучението, в която Съюзът има допълваща компетентност, и често е използвана като инструмент за действие на Съюза в тази област. Като правен инструмент Препоръката изпраща сигнал за ангажимента на държавите членки спрямо мерките в текста и предлага по-стабилна политическа основа за сътрудничество в тази област, като в същото време напълно се зачита компетентността на държавите членки в сферата на образованието и обучението.

3. РЕЗУЛТАТИ ОТ ПОСЛЕДВАЩИТЕ ОЦЕНКИ, КОНСУЛТАЦИИТЕ СЪС ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ И ОЦЕНКИТЕ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

- Последващи оценки/проверки за пригодност на действащото законодателство

Не са приложими.

- Консултации със заинтересованите страни

Настоящата препоръка се опира на съответните елементи от консултацията със заинтересованите страни относно свързаните с езиците аспекти на Препоръката относно ключовите компетентности²⁵. По отношение на езиковите компетентности в онлайн консултацията, документите за изразяване на позиция и на консултативните срещи/конференции бе изтъкната необходимостта да се отговори по по-интегриран начин на нуждите от компетентности в сферата на езиковата грамотност, езиците и общуването в днешните многоезични и многообразни в културно отношение общества.

Освен това следва да се акцентира по-съществено върху езиковата грамотност и върху развитието на езиковите умения като цяло. Това може да включва възприемането на по-широка перспектива спрямо това, което представлява днес компетентността в областта на езиците, като се имат предвид специализираният или академичният език или развитията в сферата на цифровите комуникации.

С цел да се съберат мнения от много източници и да се обсъдят някои първоначални идеи, които впоследствие бяха развити в настоящото предложение, в началото на февруари 2018 г. Комисията организира среща на заинтересованите страни с участието на представители на 60-ина организации на гражданското общество и на академичните среди, ключови заинтересовани страни, както и около 20 представители на министерствата на образованието от държавите членки.

На тази консултативна среща като цяло бе потвърдена уместността на Предложението на Комисията за препоръка на Съвета относно всеобхватен подход към изучаването на

²⁵ Европейска комисия (2017 г.), Report on the results of the stakeholder consultation (Доклад относно резултатите от консултацията със заинтересованите страни): <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/96e12ad1-8b9b-11e7-b5c6-01aa75ed71a1/language-bg>

езици в училищата в Съюза. Няколко участници посочиха, че напредъкът от 2002 г. насам е ограничен и че е необходимо в препоръка да се предложат инициативи, които имат потенциала действително да подобрят изучаването на езици. Стратегиите за езиците на нивото на училищата бяха сметнати за полезни, понеже училищата трябва да се справят с най-различни предизвикателства и имат различни потребности, що се отнася до езиците (гранични региони, брой ученици от мигрантско или малцинствено потекло).

Мнозина от участниците изразиха безпокойство поради закриването на катедри по съвременни чужди езици в университетите, с което се изостря недостигът на квалифицирани учители по езици. Липсата на учители рискува да застраши преподаването на съвременни чужди езици на нивото на задължителното училищно образование.

Сред другите повдигнати въпроси бяха:

- необходимостта от създаване на учебни среди, в които езиците просперират, а нуждата от изучаването на езици и мотивацията за това изучаване биват подкрепяни, като се следи педагогическите методи да се фокусират върху учащия се и автономията му да се поощрява;
 - нуждата на учителите и директорите на училища от подкрепа и ресурси; подготовката и образованието на учителите като основните фактори, за да се променят възприятията и да се подобри изучаването на езици в Европа;
 - вниманието спрямо особеното положение на децата от мигрантско или малцинствено потекло, като това включва преосмисляне на оценяването на езиковите компетентности, тъй като то може да допринесе за подобряването на учебния процес, особено като се взема под внимание многоезичието на децата;
 - необходимостта да се подкрепя признаването на предходно наученото и на познанията по езици, които не са в учебните програми; подкрепата за разнообразяването на предлаганите в училищата езици, без ограничаване само до английския.
- Събиране и използване на експертни становища

Препоръката се основава на работата на по-раншната работна група по въпросите на езиците в образованието и обучението към стратегическата рамка за европейско сътрудничество в областта на образованието и обучението („Образование и обучение 2020“)²⁶.

По-наскоро — през 2016 и 2017 г., Комисията организира няколко тематични експертни групи и две дейности по взаимно обучение, преследващи две взаимосвързани цели: да се предоставят данни за грамотността и езиковите компетентности за нуждите на прегледа на Рамката за ключовите компетентности и да се проучи по какъв начин държавите членки помагат на децата мигранти за бързото усвояване на езика на обучението (настоящ приоритет по „Образование и обучение 2020“)²⁷.

²⁶ Всички доклади са достъпни на адрес: http://ec.europa.eu/education/library_bg?field_eac_eat_event_categories_value=language_teaching_learning&field_eac_eat_type_of_document_value=All&field_eac_eat_year_value=2014&=Apply

²⁷ Всички доклади са достъпни на адрес: https://ec.europa.eu/education/policy/multilingualism/multilingual-classrooms_bg.

В последния доклад относно ключовите данни за преподаването на езици в училище в Европа също се предлагат ценни наблюдения за тенденциите в предлагането на преподаването на езици в цяла Европа, включително (за пръв път) данни за структурираната езикова помощ за децата мигранти²⁸.

- Оценка на въздействието

Предвид допълващия подход на дейностите към инициативите на държавите членки, доброволния характер на предложените дейности и обхвата на очакваното въздействие, оценка на въздействието не беше извършена. Предложението бе изготвено въз основа на предишни изследвания, консултации с държавите членки и обществената консултация.

Регулаторна пригодност и опростяване

Не е приложимо.

- Основни права

С настоящата препоръка се зачитат основните права и се съблюдават принципите, признати в Хартата на основните права на Европейския съюз, включително правото на образование, зачитането на културното, религиозното и езиковото многообразие и недискриминацията. По-специално препоръката допринася за правата на детето, установени в член 24, и се взема под внимание Конвенцията на ООН за правата на детето — в частност член 29, параграф 1, буква в), в който се посочва, че образованието на детето трябва да бъде насочено към развитието на чувството на уважение към родителите на детето, към неговата собствена културна самоличност, език и ценности, към националните ценности на страната, в която детето живее, на страната, от която то произхожда, и към цивилизации, различни от неговата собствена²⁹. Настоящата препоръка трябва да се изпълнява в съответствие с тези права и принципи.

4. ОТРАЖЕНИЕ ВЪРХУ БЮДЖЕТА

Предложените в настоящата препоръка действия с отражение върху бюджета ще бъдат подкрепяни в рамките на съществуващите ресурси на програма „Еразъм+“, както и евентуално на по линия на програма „Хоризонт 2020“ или на европейските структурни и инвестиционни фондове, при условие че разпоредбите на съответните основни актове предвиждат подобна подкрепа. Настоящата инициатива не предопределя преговорите по следващата многогодишна финансова рамка и бъдещите програми. Допълнителни средства от бюджета на ЕС няма да бъдат необходими.

5. ДРУГИ ЕЛЕМЕНТИ

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

За да се подкрепи изпълнението, Комисията предлага да се развият в сътрудничество с държавите членки помощни материали за ръководство, които биха могли да запълнят пропуските, установени при въвеждането на ориентираното към компетентностите преподаване и изучаване.

Комисията възнамерява да докладва относно ползата от Препоръката в контекста на европейското сътрудничество в областта на образованието, обучението и ученето.

²⁸ Европейска комисия/Евридика (2017 г.), Key Data on Teaching Languages at School in Europe (Ключови данни за преподаването на езици в училище в Европа), https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/images/0/06/KDL_2017_internet.pdf.

²⁹ ООН (1989 г.), Конвенция за правата на детето, приета на 20.11.1989 г.: <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx>

- Обяснителни документи (за директиви)

Не са приложими.

- Подробно разяснение на отделните разпоредби на предложението

Разпоредби, отнасящи се до държавите членки

За да се помогне на всички деца и млади хора да усвоят на свободно ниво поне един друг европейски език и да се насърчи усвояването на допълнителен (трети) език на самостоятелно ниво, в предложението се препоръчва държавите членки:

- да прилагат всеобхватни подходи за подобряване на преподаването и изучаването на езици на всички нива и във всички сектори на образованието и обучението;
- да развиват училища с езикова осъзнатост съгласно принципите и практиките, описани в приложението към Препоръката, като за тази цел предоставят на учителите подходящо образование и подкрепа;
- да насърчават мобилността с учебна цел в рамките на образованието на всички учители по езици, както и периоди с учебна цел в чужбина;
- да набелязват и насърчават педагогически методи с новаторски, приобщаващ и многоезичен характер, като във връзка с това използват, когато е целесъобразно, европейски инструменти и платформи;
- да се стремят да разработват методи за проследяване на напредъка в езиковите компетентности на различни етапи от образованието и обучението.

Разпоредби, отнасящи се до Комисията

В Препоръката се предлага да бъде приветствано намерението на Комисията:

- да подкрепя изпълнението на Препоръката и на приложението към нея, като улеснява взаимното обучение между държавите членки и разработва подходящи референтни материали и инструменти;
- да предоставя финансиране от Европейския съюз за подпомагане на преподаването и изучаването на езици, и по-специално да укрепва направлението за мобилността на учащите се в рамките на програмата на ЕС в областта на образованието, обучението, младежта и спорта „Еразъм+“;
- да укрепва сътрудничеството със Съвета на Европа и неговия Европейски център за съвременни езици в рамките на техните области на експертен опит.

Предложение за

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

относно всеобхватен подход към преподаването и изучаването на езици

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) В Съобщението „Укрепване на европейската идентичност чрез образование и култура“³⁰ Европейската комисия излага визията за европейско пространство за образование, в което висококачествените, приобщаващи форми на образование, обучение и научно-изследователска дейност няма да бъдат възпирани от границите, престоят в друга държава членка с цел обучение, учене или работа ще бъде обичайна практика, владеенето на два други езика освен майчиния ще е много по-разпространено, а хората ще имат силно чувство за европейската си идентичност и ще са осведомени относно европейското културно наследство и неговото многообразие.
- (2) На неофициалното работно заседание в рамките на Срещата на върха в Гьотеборг за справедливи работни места и растеж държавните или правителствените ръководители обсъдиха ролята на образованието и културата за бъдещето на Европа. В Заключенията на Европейския съвет от 14 декември 2017 г.³¹ се призовават държавите членки, Съветът и Комисията, в съответствие с областите им на компетентност, да постигнат напредък в тази област.
- (3) Езиковите компетентности са в основата на визията за европейско пространство за образование. Със зачестяващата мобилност с цел образование, обучение и работа в рамките на Съюза, увеличаващата се миграция от трети държави към Съюза и цялостното глобално сътрудничество, в системите на образование и обучение трябва да се преосмислят предизвикателствата на преподаването и изучаването на езици и възможностите, които езиковото многообразие в Европа предлага.
- (4) По-интензивното и подобро изучаване на езици може да укрепи европейското измерение на преподаването³². То може да поощри развитието на европейска идентичност в цялото ѝ многообразие, която да допълва местните, регионалните и националните идентичности и традиции, и по-доброто разбиране на Съюза и неговите държави членки.

³⁰ Съобщение на Комисията „Укрепване на европейската идентичност чрез образование и култура“; [COM\(2017\)673 final](#)

³¹ Заключения на Европейския съвет от 14 декември 2017 г.: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-19-2017-REV-1/bg/pdf>

³² Предложение за препоръка на Съвета относно насърчаването на общите ценности, приобщаващото образование и европейското измерение на преподаването, [COM\(2018\)23 final](#)

- (5) Почти половината от европейците заявяват, че не са в състояние да проведат разговор на език, различен от майчиния им³³. Липсата на езикови компетентности е източник на затруднения и пречи на смисления обмен между публичните администрации и хората от двете страни на границите в Съюза³⁴.
- (6) Едва четиридесет процента от учащите се в средното образование достигат до самостоятелно ниво на владение на първия чужд език, означаващо способност за водене на обикновен разговор. Едва една четвърт постигат същото ниво по втория чужд език³⁵. Сравнителен анализ на езиците в рамките на образованието и обучението³⁶ показва, че повечето държави членки срещат предизвикателства при гарантирането на подходящи резултати от обучението в сферата на езиците. И макар че предизвикателства съществуват във всички сектори на образованието, те са особено изразени в областта на професионалното образование и обучение, където се набляга по-малко на изучаването на езици.
- (7) Ограничените езикови компетентности продължават да бъдат една от основните пречки, непозволяващи да се използват възможностите, които предлагат европейското образование и обучение и европейските младежки програми³⁷. От друга страна, усъвършенстваните езикови компетентности ще позволят на хората да се възползват в по-голяма степен от възможностите, които вътрешният пазар предлага, като например свободното движение на работниците, както и да вземат по-информирано и обективно решение относно възможностите в други държави на ЕС.
- (8) Когато чуждоезиковите умения са част от по-голям набор от полезни умения, те осигуряват конкурентни предимства както на предприятията, така и на търсещите работа³⁸. Съществува положителната корелация между чуждоезиковите умения и вероятността за намиране на работа³⁹. Резултатите от последното проучване относно продължаващото професионално обучение (2016 г.) показват обаче, че едва 7,9 % от дружествата (предлагащи обучение на своите служители) изпращат служителите си на езикови курсове (като процентите варират от 22,1 % в Словакия до 0,5 % в Ирландия).
- (9) За да се поддържат сегашният стандарт на живот и високите равнища на заетост и за да се поощрява социалното сближаване, като се имат предвид утрешното общество и утрешният свят на труда, хората се нуждаят от правилния набор от

³³ Europeans and their languages (Европейците и техните езици) — Обобщаващ доклад към специалното проучване на Евробарометър, 2012 г.: http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/ebs/ebs_386_sum_en.pdf.

³⁴ Съобщение на Комисията „Насърчаване на растежа и сближаването в граничните региони на ЕС“, COM(2017)534

³⁵ Европейска комисия (2012 г.), First European Survey on language competences, executive summary (Първо европейско проучване на езиковите компетентности, обобщение): http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/repository/languages/library/studies/executive-summary-eslc_en.pdf

³⁶ Европейска комисия (2014 г.), Comparative analysis of languages in education and training (Сравнителен анализ на езиците в рамките на образованието и обучението): http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/repository/languages/library/studies/lang-eat_en.pdf

³⁷ За да се компенсира това, програмата „Еразъм+“ предлага онлайн езикова подкрепа. https://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/resources/online-linguistic-support_bg.

³⁸ Европейска комисия (2015 г.), [Study on Foreign Language Proficiency and Employability](#) (Изследване относно владенето на чужди езици и пригодността за заетост).

³⁹ Европейска комисия (2015 г.), [Languages and employability](#) (Езиците и пригодността за заетост).

умения и компетентности⁴⁰. Това е от ключово значение и с оглед на пълната интеграция на децата, учениците и възрастните имигранти⁴¹. Необходимо е да бъдат проучени нови начини на учене в едно общество, което става все по-мобилно и цифровизирано⁴². Придобиването на по-добри езикови компетентности може да спомогне за засилване на мобилността и сътрудничеството в рамките на Съюза. Особено развитията в цифровата сфера позволяват все повече и повече езици да се учат и практикуват извън класната стая и учебните програми. Настоящите процедури за оценяване не отразяват напълно тези развития.

- (10) В Европейския стълб на социалните права⁴³ като пръв принцип се посочва, че 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 преходи на пазара на труда. Езиковата компетентност е една от ключовите компетентности, които могат да дадат тласък на пригодността за заетост, личностната реализация, активното гражданско участие и социалното приобщаване. Тя се определя като „способността за ефективно ползване на различни езици по подходящ начин за комуникация“⁴⁴.
- (11) Над половината от държавите членки признават официално регионални или малцинствени езици на своята територия с правна или административна цел, включително национални жестомимични езици. Много от тези езици излизат от рамките на националните граници. Езиците, които привнася имигрантското население, допълват езиковата картина в Европа⁴⁵.
- (12) Училищата все повече осъзнават необходимостта да се гарантира, че всички деца, независимо от потеклото и първия им език, усвояват езика на обучение на много добро ниво, ако е целесъобразно — чрез специални мерки за подпомагане. Така се подкрепят равнопоставеността и равните възможности и се намалява рискът от преждевременно напускане на училище⁴⁶.
- (13) Езиковата осъзнатост в училищата може да включва осведоменост и разбиране за езиковите компетентности на всички ученици, включително компетентности по езици, които не се преподават в училището. Училищата биха могли да правят разграничение между различните нива на езикови компетентности, необходими в зависимост от контекста и целта и съответстващи на положението, нуждите, способностите и интересите на всеки учащ се.

⁴⁰ Вж. Европейска комисия (2017 г.), Документ за размисъл относно социалното измерение на Европа, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-social-dimension-europe_bg.pdf.

⁴¹ Съобщение на Комисията „План за действие относно интеграцията на граждани на трети държави“, COM(2016) 377.

⁴² Европейска комисия (2017 г.), Документ за размисъл относно извличането на ползите от глобализацията, https://ec.europa.eu/commission/publications/reflection-paper-harnessing-globalisation_bg.

⁴³ Съобщение на Комисията „Създаване на европейски стълб на социалните права“, COM(2017)250

⁴⁴ Предложение за препоръка на Съвета относно ключовите компетентности за учене през целия живот, COM(2018) 24;

⁴⁵ Европейска комисия/ ЕАСЕА/ Евридика (2017 г.), Key Data on Teaching Languages at School in Europe, 2017 Edition (Ключови данни за преподаването на езици в училище в Европа, издание от 2017 г.), https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/images/0/06/KDL_2017_internet.pdf.

⁴⁶ Европейска комисия (2017 г.), Обзор на образованието и обучението: http://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework/et-monitor_bg

- (14) Недостигът на учители по някои предмети, включително по съвременни чужди езици, се посочва като предизвикателство в над половината от образователните системи в Европейския съюз⁴⁷ и редица държави членки са провели реформи или са въвели стимули за справяне с недостига на учители по езици. Тези реформи и стимули може да включват стипендии за привличане към преподаването на висшисти от езикови специалности с друг професионален опит или реформирани програми за подготовка на учители⁴⁸.
- (15) Инициативите за подобряване на ключовите компетентности в училищното образование⁴⁹, включително чрез по-доброто свързване на житейския опит с академичното обучение, използването на цифрови технологии и подкрепата за иновациите в училищата, позволяват да се обърне повече внимание на резултатите от ученето⁵⁰. Чрез тези инициативи се подкрепя и придобиването на езикови компетентности.
- (16) Изучаването на учебни предмети на чужд език и цифровите и онлайн инструменти за изучаване на езици са доказали своята ефикасност при различни категории учащи се⁵¹. Учителите по езици в цяла Европа биха могли да се възползват от продължаващо професионално развитие, както за да актуализират своите компетентности в областта на цифровите технологии, така и за да научат как най-добре могат да подпомогнат преподавателската си практика, като използват различни методики и нови технологии. За тази цел може да им бъде от полза директория с отворени образователни ресурси⁵².
- (17) В Европа се оказва подкрепа за определянето и развиването на езиковите компетентности чрез различни инициативи. Общата европейска референтна рамка за езиците е прозрачен, последователен и всеобхватен референтен инструмент за оценяване и сравняване на нивата на компетентност⁵³. В нея се прави разграничение между основно, самостоятелно и свободно ниво на владение, като последното позволява на ползвателя да работи или учи на оценявания език. През 2018 г. инструментът бе допълнен с нови дескриптори,

⁴⁷ Европейска комисия/ ЕАСЕА/ Евридика (2018 г.), Teaching careers in Europe: Access, progression and support (Преподавателските кариери в Европа: достъп, напредване и подкрепа): https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/images/b/b9/220EN_teaching_careers_N_cert.pdf

⁴⁸ Европейска комисия (2014 г.), Comparative analysis of languages in education and training (Сравнителен анализ на езиците в рамките на образованието и обучението), вж. бележка под линия 36.

⁴⁹ Staff Working Document on Key Competences for Lifelong Learning (Работен документ на службите на Комисията относно ключовите компетентности за учене през целия живот), [SWD \(2018\)14](#)

⁵⁰ Съобщение на Комисията „Училищно развитие и върхови постижения в областта на преподаването“, [COM\(2017\)248](#).

⁵¹ Европейска комисия (2014 г.), Report on improving the effectiveness of language learning (Доклад относно подобряване на ефективността на изучаването на езици): http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/repository/languages/library/studies/clil-call_en.pdf

⁵² Европейски център за съвременни езици: ICT-Rev <https://ict-rev.ecml.at/>.

⁵³ Съвет на Европа (2001 г.), Common European Framework of Reference for Languages: Global levels (Обща европейска референтна рамка за езиците: общи нива): <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168045bb6b>

свързани с медиацията, учащите се в млада възраст и жестомимичните езици, за да се направи рамката по-достъпна за по-широката общественост⁵⁴.

- (18) Европейският езиков знак⁵⁵ е награда за върхови постижения и иновации в преподаването на езици във всички участващи държави. С него училищата се стимулират да използват нови методики и стратегии, съобразени с местните, регионалните, националните или европейските приоритети. Той допринася за повишаване на осведомеността относно европейското сътрудничество в областта на преподаването и изучаването на езици и за засилване на многоезичната динамика във всички сектори на образованието⁵⁶.
- (19) Всички държави членки признават необходимостта от укрепване на многоезичието и развиването на езиковите компетентности в Съюза⁵⁷. За да се представи по-точна картина на езиковите компетентности в Съюза, Европейската комисия ще работи по предложение за нов европейски референтен показател за езиковите компетентности, включително възможности за събиране на данни.
- (20) Като се признава, че езиковите компетентности се придобиват през целия живот и че на всички етапи от живота следва да се предоставят възможности за това, с настоящата препоръка се обръща по-специално внимание върху задължителното образование и обучение, като напълно се зачитат принципите на субсидиарност и на пропорционалност в тази област,

ПРЕПОРЪЧВА НА ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ:

В съответствие с националното и европейското законодателство, наличните ресурси и националните обстоятелства и в тясно сътрудничество с всички имащи отношение заинтересовани страни:

- (1) Да способстват за това всички млади хора да усвояват — в допълнение към езика на обучение — поне още един друг европейски език на свободно ниво преди края на гимназиалния етап на средното образование и обучение, и да насърчават усвояването на допълнителен (трети) език на самостоятелно ниво.
- (2) Да прилагат всеобхватни подходи с цел подобряване на преподаването и изучаването на езици на национално, регионално, местно или училищно равнище, според обстоятелствата, като ползват примерите за политика, посочени в приложението.
- (3) Да гарантират, че са обхванати всички сектори на задължителното образование и обучение, като се започва възможно най-рано и се включва първоначалното професионално образование и обучение.
- (4) Като част от подобни всеобхватни стратегии да подкрепят развиването на езиковата осъзнатост в училищата и центровете за обучение, като:

⁵⁴ Съвет на Европа (2018 г.), CEFR: Companion Volume with new descriptors (OEPP: Съпроводителна книга с нови дескриптори): <https://rm.coe.int/cefr-companion-volume-with-new-descriptors-2018/1680787989>

⁵⁵ Европейският езиков знак се присъжда по програмата „Еразъм+“ на Европейската комисия.

⁵⁶ Европейски езиков знак: http://ec.europa.eu/education/initiatives/language-label_bg.

⁵⁷ Заключение на Съвета относно многоезичието и развиването на езикови компетентности, май 2014 г., [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A52014XG0614\(06\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A52014XG0614(06))

- а) активно подкрепят мобилността на учащите се, включително като използват възможностите, предлагани по линия на съответните програми на ЕС за финансиране;
 - б) предоставят на учителите възможността да ползват определен език в преподаваните от тях предмети;
 - в) укрепват компетентността по езика на обучение като основа за по-нататъшното учене и образователно постижение в училище на всички учащи се, и особено на тези от тях от мигрантско потекло или в неравностойно положение;
 - г) ценят езиковото многообразие на учащите се и го използват като образователен ресурс, включително като въвличат родителите и по-широката местна общност в езиковото образование;
 - д) предлагат възможности за оценяване и валидиране на езиковите компетентности, които не са част от учебната програма, но са придобити от учащите се от други места, включително чрез разширяване на гамата от езици, които могат да бъдат добавяни към квалификациите на учащите се.
- (5) Да подкрепят учителите, обучителите и директорите на училища в развиването на езиковата осъзнатост, като:
- а) инвестират в първоначалното и продължаващото образование на учителите по езици, за да се поддържа предлагането на широка гама от езици в рамките на задължителното образование и обучение;
 - б) включват подготовката за езиково многообразие в класната стая в първоначалното образование и продължаващото професионално развитие на учителите и директорите на училища;
 - в) насърчават прекарването на периоди на обучение в чужбина за всички студенти, подготвящи се за учители, като насърчават и мобилността на всички учители и обучители;
 - г) интегрират мобилността с учебна цел в образованието на всички учители по езици, така че новодипломираните се учители по език да могат да се ползват от поне шестмесечен период на обучение или преподаване в чужбина;
 - д) препоръчват използването на eTwinning⁵⁸ за обогатяване на учебните занимания в училищата и развиване на езиковите компетентности на учителите и учениците.
- (6) Да поощряват научните изследвания за педагогически методи с новаторски, приобщаващ и многоезичен характер, както и използването на тези педагогически методи, включително използването на цифрови инструменти и изучаването на учебни предмети на чужд език.
- (7) Да разработват методи за мониторинг на придобитите на различните етапи от образованието и обучението езикови компетентности, с които да допълват наличната информация относно изучаването на езици.

⁵⁸

eTwinning е общност на учители от предучилищно до гимназиално образование, помещаваща се на интернет платформа със защитен достъп: <https://www.etwinning.net>

- (8) Да докладват посредством съществуващите рамки и инструменти за опита и напредъка в насърчаването на изучаването на езици.

ПРИВЕТСТВА НАМЕРЕНИЕТО НА КОМИСИЯТА:

1. Да подкрепя последващите действия, произтичащи от настоящата препоръка, като улеснява взаимното обучение между държавите членки и разработва в сътрудничество с тях:
 - а) насоки как да се свързват преподаването и оценяването на езиците с компетентностите съгласно Общата европейска референтна рамка за езиците⁵⁹;
 - б) основани на факти материали за ръководство относно нови форми на учене и подходи за оказване на подкрепа;
 - в) цифрови инструменти за изучаване на езици и за професионално развитие на персонала в образователната система в областта на изучаването на езици, като например масови отворени онлайн курсове, инструменти за самооценка⁶⁰, мрежи, включително eTwinning и Академията за учители към портала за училищно образование (School Education Gateway);
 - г) методики и инструменти в подкрепа на мониторинга на езиковите компетентности в Европейския съюз.
2. Да укрепва мобилността в рамките на програмата „Еразъм+“ на учениците и учащите се в сферата на професионалното образование и обучение и да подкрепя като цяло ползването на финансиране от Европейския съюз, например по линия на програми „Еразъм+“ и „Хоризонт 2020“, фонд „Убежище, миграция и интеграция“ (ФУМИ) или европейските структурни и инвестиционни фондове, когато е уместно за изпълнението на настоящата препоръка и на приложението към нея, без да се предопределят преговорите по следващата многогодишна финансова рамка.
3. Да укрепва сътрудничеството със Съвета на Европа и Европейския център за съвременни езици в областта на изучаването на езици с цел да се затвърждават новаторските методи в преподаването и изучаването на езици и да се повишава осведомеността за решаващата роля на изучаването на езици в съвременните общества.
4. Да докладва относно последващите действия в изпълнение на Препоръката предимно чрез съществуващите рамки и инструменти.

Съставено в Брюксел на [...] година.

За Съвета

Председател

⁵⁹ Въз основа на опита и експертните познания, развити от Съвета на Европа в процеса на създаване и актуализиране на Рамката, както и от Европейския център за съвременни езици и от Европейската комисия при прилагането на тази рамка към образованието на учителите чрез съвместно финансирани проекти: <https://relang.ecml.at/Home/tabid/4079/language/en-GB/Default.aspx>

⁶⁰ В момента „Европас“ предлага инструмент за самооценка на езиковата компетентност; преглед на неговото функциониране и неговата ефективност ще бъде направен като част от изпълнението на новото решение относно „Европас“. <https://europass.cedefop.europa.eu/bg/documents/european-skills-passport/language-passport>