Romaer og travellers i det offentlige uddannelsessystem

Situationen
i EU's medlemsstater: En oversigt

Resumé

EUMC 2006

De landespecifikke data og informationer, der er indeholdt i denne rapport, er blevet tilvejebragt af de nationale knudepunkter i EUMC's europæiske netværk om racisme og fremmedhad (RAXEN). Denne rapport tjener udelukkende et informativt formål og udgør på ingen måde juridisk rådgivning eller et juridisk responsum.

Forord

Formålet med denne rapport er at fremlægge en samlet oversigt over situationen i de offentlige uddannelsessystemer i Den Europæiske Union for børn af romaer og travellers[1] med fokus på deres adgang til undervisning på primær- og sekundærtrinnet. Rapporten ser nærmere på en række tilgængelige data og information om skoleundervisning af børn af romaer og travellers, og på de eksisterende nationale uddannelsesstrategier og -politikker, sætter fokus på problemer omkring diskriminering, udstødelse og segregering, ridser de væsentligste relevante lovgivnings- og politiske initiativer op, og ser på perspektiver og aktiviteter hos andre store aktører. Og endelig fremlægger rapporten konklusioner og udtalelser rettet mod de politiske beslutningstagere i EU's institutioner og i medlemsstaterne.

De nationale undersøgelser[2] og andre kilder, som danner udgangspunkt for denne rapport, viser, at der kun eksisterer meget få opdaterede officielle data om romaers og travellers. EUMC anerkender og respekterer de forbehold, der er rejst vedrørende indsamlingen af data om etnisk identitet og afstamning, men er samtidig af den opfattelse, at en sådan dataindsamling er vigtig for, at der kan udvikles passende og effektive strategier på nationalt og EU-niveau. Sådanne data kan indsamles anonymt og med passende forholdsregler til beskyttelse af personlig og følsom information.

Trods de sparsomme officielle data viser en lang række oplysninger fra officielle og uofficielle kilder, at selv om uddannelsesniveauerne varierer fra land til land og fra region til region og på tværs af forskellige roma- og traveller-samfund, udgør romaers og travellers adgang til uddannelse fortsat et alvorligt problem. Nogle medlemsstater har i de seneste år taget hul på denne problemstilling, dog med varierende held, men situationen er fortsat utilfredsstillende. Der er fortsat meget, der skal gøres, navnlig vedrørende segregering, som i alle sine former fortsat udgør den største hindring for børn af romaer og travellers i uddannelsessystemet. Fællesskabet og dets medlemsstater skal yde en større indsats for at sikre en mere omfattende og samordnet tilgang til romaers og travellers' uddannelse og de mange komplekse faktorer, der påvirker den.

---

[1] Benævnelsen "travellers" henviser i denne tekst til en etnisk-kulturel gruppe, der har sin oprindelse i Irland

[2] De nationale undersøgelser er blevet udarbejdet af de nationale knudepunkter i EUMC's RAXEN-netværk. Nationale knudepunkter er organisationer i hver enkelt medlemsstat i Den Europæiske Union, som af EUMC får til opgave at indsamle objektive, pålidelige og sammenlignelige data om racisme og fremmedhad.

Det multietniske europæiske landskab kræver, at der i de enkelte lande udformes uddannelsesstrategier, som bekæmper diskrimination og fordomme, samtidig med at der tilskyndes til kulturel udveksling og berigelse med det formål at styrke social samhørighed, skabe større ligestilling og udvikle social kapital. Dette er ikke alene nødvendigt for at forøge den menneskelige kapitals produktionskapacitet og opnå større økonomisk velstand, men primært fordi ligestilling og adgang til ydelser er en grundrettighed og en central værdinorm i Den Europæiske Union.

Bekæmpelsen af direkte og systemisk diskrimination af romaer og travellers og forbedringen af deres uddannelse udgør en reel og vanskelig udfordring. Imidlertid kan et stærkt og beslutsomt lederskab, en bedre og mere koordineret indsats med aktiv inddragelse af roma- og traveller-samfund, skabe grobund for de nødvendige systemiske forandringer i de nationale uddannelsesstrukturer, som vil forbedre uddannelsen for romaer og travellers på en måde, der på afgørende vis påvirker deres fremtidsudsigter.

Romaer og travellers er ifølge EUMC's årsberetning for 2005 den gruppe, der er mest udsat for racisme. De møder forskelsbehandling på arbejdsmarkedet, boligmarkedet og i uddannelsessektoren – og er regulære ofre for racistisk vold i alle EU-medlemsstater. Europa-Parlamentets beslutning om situationen for romaer i Den Europæiske Union, der blev vedtaget i 2005, sendte et stærkt signal til os alle. Beslutningen repræsenterer en vision for et nyt partnerskab baseret på høring, samarbejde og fælles aktion. Det er et partnerskab, der er rodfæstet i retsstatsprincippet og støttet af en retfærdig deling af både omkostninger og engagement.

Beate Winkler

Direktør

April 2006

Resumé

En central værdinorm i Europa er ligestillingsprincippet[3]. Det gælder navnlig inden for uddannelse, som påvirker fremtidsudsigterne og fungerer som hoveddrivkraften for social mobilitet. Det er derfor væsentligt at sikre, at uddannelsessystemerne er retfærdige, så alle kan nyde godt af deres fordele uden at blive udsat for forskelsbehandling.

Uddannelse er et grundlæggende instrument til fremme af samhørighed, som er en af de tre målsætninger i Lissabon-strategien fra 2000 om at gøre EU til "den mest konkurrencedygtige og dynamiske videnbaserede økonomi", fordi uddannelse, ud over at bibringe viden og udvikle færdigheder, også former holdninger og sætter unge mennesker i stand til at tilpasse sig hurtigt til ændrede sociale og økonomiske forhold. Som Europa-Kommissionen har understreget, er effektivitet og retfærdighed gensidigt forstærkende.[4]

Denne rapport viser, at uddannelsessituationen for børn af romaer og travellers fortsat er utilfredsstillende på trods af Fællesskabets og medlemsstaternes anstrengelser, hvilket i det store og hele bekræfter konklusionerne i tidligere rapporter fra andre organer, f.eks. Europa-Rådet. Denne rapport går imidlertid skridtet videre og tilfører merværdi ved at sammenstille den tilgængelige dokumentation fra alle EU-medlemsstater med det formål at fremlægge en oversigt over den aktuelle situation og foreslå konkrete foranstaltninger.

Børn af romaer og travellers bliver fortsat udsat for direkte og systemisk diskrimination og udstødelse i uddannelsessystemerne, hvilket skyldes en række indbyrdes sammenhængende faktorer, herunder dårlige levevilkår, især høj ledighed, dårlige boligforhold og ringe adgang til sociale sundhedsydelser. I nogle medlemsstater er der ganske vist indført elementer af kulturelle eller tværkulturelle uddannelsesstrategier og -initiativer, der beskæftiger sig med minoriteter og indvandrere, bl.a. romaer og travellers, men det er samtidig indlysende, at der er behov for mere systemiske indgreb, hvis der skal rettes op på situationen.

---

[3] Europa-Kommissionen har udpeget 2007 som Det Europæiske Ligestillingsår.

[4] Europa-Kommissionen (2005) *Modernisering af almen uddannelse og erhvervsuddannelse: et afgørende bidrag til velstand og social samhørighed i Europa*, Bruxelles, den 30.11.2005 KOM(2005) 549 endelig, findes på http://www.europa.eu.int/comm/education/policies/2010/doc/progressreport06_da.pdf (12-10-2005)

Rapporten viser også, at der kun findes meget sparsomme officielle statistiske data om romaer og travellers. De fleste medlemsstater har behov for at forbedre eller udvikle strukturer og mekanismer til dataindsamling, der omfatter uddannelse, ideelt set i samarbejde med Europa-Kommissionen og EUROSTAT med det formål at forbedre sammenligneligheden af data gennem opstilling af fælles indikatorer. Derved kan der sikres en effektiv og præcis evaluering af virkningerne af politikker, tiltag og initiativer truffet på fællesskabs-, nationalt og lokalt plan. EUMC har forståelse for de kritiske røster, der har rejst sig i forskellige fora vedrørende indsamlingen af etniske data, men understreger samtidig den afgørende betydning, som indsamling og statistisk bearbejdning har for objektive, pålidelige og sammenlignelige etniske data, som gør det muligt at foretage holdbare og objektive analyser, der effektivt støtter udviklingen af passende og effektive strategier og tiltag både på nationalt plan og på EU-plan. Sådanne data kan indsamles anonymt og med passende forholdsregler til beskyttelse af det enkelte individs identitet og personlige og følsomme oplysninger.

Selv om medlemsstaterne tilvejebringer detaljerede uddannelsesstatistikker til offentligheden, er der et markant fravær af etnisk differentierede data om romaer og travellers baseret på grundlæggende indikatorer for f.eks. skoletilmeldinger og fremmøde, om standpunkter og præstationer i skolen. De tilgængelige demografiske data kan også være underrepræsenteret, for så vidt angår romaer og travellers, når gruppetilhørsforholdet fastslås gennem etnisk eller sproglig selvidentificering, fordi det sociale stigma og de negative stereotyper, der knyttes til romaers og travellers' identitet, kan føre til, at man afviser at identificere sig åbent med gruppen. Desuden er uddannelsesstatistikker ikke direkte sammenlignelige mellem de enkelte lande på grund af de forskellige dataindsamlingsmetoder, der anvendes, og uddannelsessystemernes forskellige struktur.

Derfor finder EUMC Tjekkiets regerings nylige beslutning i januar 2006 prisværdig, hvor et nyt overvågningssystem for indsamling af anonyme data om romaer og travellers blev godkendt, som omfatter uddannelsesområdet, skolefremmøde, fødselstal, ledighed og dens varighed samt de lediges alder, deres erhverv, romaernes og travellerss bibeskæftigelse, deres boligforhold, deres husholdningers udstyr og deres gæld.

1. Konklusioner vedrørende skoleindskrivning og fremmøde til undervisningen på primær- og sekundærtrinnet

De eksisterende data viser, at indskrivningen og fremmødet til undervisningen på primærtrinnet er lav i de fleste lande, selv om der i nogle lande er markante regionale, livsstilsbetingede og andre forskelle mellem forskellige grupper af romaer og travellers (f.eks. i Belgien, Frankrig og Slovenien), hvorimod fraværet er et vedvarende, fælles og alvorligt problem, der berører alle børn af romaer og travellers. Lavt fremmøde og højt fravær kunne på den ene side indikere, at elever og forældre ikke er overbevist om vigtigheden af uddannelse, og på den anden side at skoler synes at have en mere lemfældig holdning til deres fremmøde. Det kunne også indikere, at en række børn i fattige roma-familier og familier blandt travellers måske har vanskeligt ved at skaffe sig adgang til skolerne. I mange lande er indskrivningen, især til undervisningen på primærtrinnet, påviseligt blevet forbedret i de seneste år, mens den i andre lande fortsat er kritisk.

Den tilgængelige dokumentation tyder på, at antallet af børn, der følger det videre undervisningsforløb på sekundærtrinnet, er lavt, og at frafaldsprocenten stiger med alderen på grund af problemet med at finde et arbejde, der kan betale sig, eller som følge af dårlige præstationer, eventuelt en kombination af begge dele. Statistiske data om, hvordan børn af romaer eller travellers klarer sig i skolen, navnlig i forhold til landsgennemsnittet, findes kun i begrænset omfang, men den tilgængelige dokumentation, primært baseret på undersøgelser, tyder på, at de klarer sig dårligere end gennemsnittet og således har mindre chance for at opnå en uddannelsesmæssig kvalifikation, der fører til jobs, der kan betale sig.

2. Konklusioner vedrørende praksis med isolering i medlemsstaterne

Der eksisterer fortsat uformelt og formelt en praksis med at opsplitte børn af romaer og travellers, dette på trods af de strategier og politikker, der er blevet udviklet til at bekæmpe denne praksis. Selv om en systematisk opsplitning ikke længere indgår i uddannelsespolitikken, praktiseres den fortsat af skoler og uddannelsesmyndigheder på forskellige, for det meste indirekte, måder, til tider som den utilsigtede følge af politikker og praksis, og til tider som et resultat af boligmæssig isolering. Opsplitningen har fundet sted i et klasselokale ved at anbringe romabørn i en anden del af lokalet. Der har også været foranstaltninger, hvor de er blevet undervist i særskilte klasselokaler på samme skole (hvor de følger samme skema eller et "forenklet skema"). Skoler og uddannelsesmyndigheder opdeler måske eleverne ud fra en forestilling om, at de har "specielle behov" og/eller som en reaktion på adfærds- eller indlæringsvanskeligheder. Indlæringsvanskeligheder kunne også i mange

tilfælde føre til, at roma-børn er blevet anbragt på "specialskoler" for mentalt handicappede børn. Det er et fænomen i medlemsstater, såsom Ungarn, Slovakiet og Tjekkiet, der fortsat giver anledning til bekymring. Der tages imidlertid skridt til at gennemgå procedurerne for testning og anbringelse igen, under hensyntagen til de normer og adfærdsmønstre, der kendetegner børn af romaer og travellers og deres sociale og kulturelle baggrund.

3. Konklusioner vedrørende faktorer, der påvirker adgangen til og gennemførelse af uddannelse

Romaers og travellers' adgang til og gennemførelse af uddannelse berøres af direkte og systemisk diskrimination og udelukkelse i uddannelsessystemet og påvirkes af deres generelle livsvilkår, som altid er karakteriseret ved høj ledighed, dårlige boligforhold og ringe adgang til sundhedsydelser, hvilket skaber en ond cirkel af fattigdom, udstødelse og marginalisering, som påvirker deres evne til at deltage i og drage fordel af uddannelse. Men der er imidlertid også andre faktorer, der er afgørende for gennemførelsen af en uddannelse:

- Visse former for udstødelse, der er knyttet til den dokumentation, der kræves for indskrivning, eller de direkte og/eller indirekte undervisningsomkostninger;
- Visse former for opdeling på skolen eller i klasselokaler, herunder uberettiget henvisning til specialundervisning for mentalt handicappede;
- Mangel på materiale og information om romaer og travellers på skemaerne (især historie- og samfundsfagene) og manglende ressourcer, der står i forhold til elevernes erfaringer;
- Lærere, der ikke er ordentligt uddannede til at tage sig af etnisk blandede klasser, ikke understøttes i tilstrækkeligt omfang i deres arbejde af tværkulturelle mediatorer, ikke aflønnes tilstrækkeligt, og som har risiko for tidlig udbrændthed og for at udvikle en ligegyldig holdning;
- Fordomme, der giver sig udtryk i chikane, racistiske udtalelser og mobning i skolen;
- Manglende førskoleundervisning, der er afgørende for en tidlig tilpasning til skolenormer og forventede adfærdsmønstre, men også for udviklingen af sproglige færdigheder;
- Forældrenes lave uddannelsesniveau, der påvirker deres evne til at støtte deres børn i indlæringsforløbet og dermed reducerer deres ambitionsniveau;

- Forældrenes erfaringer med diskrimination og fordomme, der forhindrer dem i at erkende, hvordan formelle uddannelseskvalifikationer kan udmønte sig i forbedret livskvalitet og bedre jobmuligheder.

4. Udfordringer i en proces med politiske forandringer

Nogle medlemsstater har i deres bestræbelser på at tage fat om disse problemer taget skridt til at reformere deres uddannelsestilbud og deres overordnede strategier for romaer. Men der er imidlertid mange ting, der peger i retning af, at der ofte kun gøres små og langsomme fremskridt, som skyldes lokale myndigheders modstand og pres fra ikke-roma-forældre. Der foreligger adskillige rapporter om negative reaktioner fra forældre, skole- og lokale myndigheder (f.eks. i Ungarn, Slovakiet, Grækenland, Cypern, Tjekkiet, Spanien) på et stigende antal roma-elever i det almindelige skolesystem. I de tilfælde, hvor der findes offentlige politikker om romaer og travellers, fører mangelen på tilstrækkelig budgetplanlægning fra tid til anden til en forsinket eller utilstrækkelig gennemførelse af udvalgte uddannelsestiltag. Medlemsstaterne har forskellig tilgang til uddannelsespolitikken for romaer og travellers: Nogle har udformet og gennemført en lang række uddannelsespolitiske initiativer specifikt rettet mod børn af romaer og travellers, mens andre lande behandler emnet i en bredere antidiskriminations- og tværkulturel uddannelsespolitisk sammenhæng. I begge tilfælde er der imidlertid kun meget få oplysninger tilgængelige om den målbare virkning og holdbarhed af disse politiske initiativer. Der er tilsvarende gennemført en række nyskabende projekter i flere forskellige medlemsstater ofte med finansiel støtte fra EU. Især blev der i tiltrædelsesfasen for de ti "nye" medlemsstater gjort udstrakt brug af PHARE-programmet med visse positive resultater, hvilket i sidste instans påvirkede de politiske beslutninger.

Den Europæiske Union og dens medlemsstater står over for en vanskelig udfordring i kampen mod diskrimination af romaer og travellers og for en forbedring af deres lige adgang til uddannelse. Imidlertid kan mere afbalancerede politikker med tilstrækkelige ressourcer og med aktiv inddragelse af roma- og travellersamfund, skabe de nødvendige systemiske forandringer i de nationale uddannelsesstrukturer, som vil forbedre deres uddannelse på en måde, der på afgørende vis påvirker deres fremtidsudsigter.

5. EUMC's udtalelser

Udtalelserne fra EUMC om de væsentligste faktorer, der påvirker romaers og travellers' situation på uddannelsesområdet og med fokus på det presserende behov for omfattende og fokuseret aktion på nationalt og lokalt niveau med aktiv deltagelse af repræsentanter for romaer og travellers, drejer sig primært om[5]:

Generelle politikker og foranstaltninger

- Medlemsstaterne og de lokale myndigheder skal over en bred kam tage fat om de faktorer, der påvirker romaer og travellers på f.eks. uddannelses-, bolig-, beskæftigelses- og sundhedsområdet, og erhvervelse af personlige dokumenter, ved gennemførelse af handlingsplaner rettet mod disse grupper. De nationale ligestillingsråd skal være ansvarlige for systematisk overvågning af situationen;
- Medlemsstaterne skal udvikle specifikke politikker og tiltag til fremme af respekt for og hensyn til romaers og travellers' historie og kultur, navnlig ved at inddrage journalister og medierne.

Uddannelsespolitikker og foranstaltninger

- Medlemsstaterne skal også sikre, at retsakter, der udtrykkeligt forbyder enhver form for direkte eller indirekte opsplitning på forskellige skoler eller klasser, er på plads og implementeret af de relevante myndigheder, og at de dermed forbundne sanktioner er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har en afskrækkende virkning.
- Medlemsstaterne skal indføre specifikke foranstaltninger, der afskaffer opsplitningen af børn af romaer og travellers, der hvor en sådan opsplitning finder sted, og skal påse, at disse foranstaltninger gennemføres korrekt på lokalt plan.
- Medlemsstaterne skal aktivt tilskynde romaer og travellers til at indskrive sig ved at fjerne unødvendige administrative barrierer og sikre, at de udstyres med den fornødne dokumentation.

[5] En detaljeret præsentation af EUMC's udtalelser findes i slutningen af rapporten.

- Medlemsstaterne skal sikre, at skoler med børn af romaer og travellers modtager tilstrækkelig, eventuelt yderligere, økonomisk støtte, de måtte have brug for til at sætte dem i stand til at tilbyde undervisning af samme kvalitet som alle andre offentlige skoler.
- Medlemsstaterne skal sørge for praktiske incitamenter, f.eks. ekstra sociale ydelser til roma- og traveller-familier for at tilskynde dem til at indskrive deres børn til førskoleundervisning, som ligeledes indirekte støtter udvikling af kvinders beskæftigelsesmuligheder.
- Uddannelsesmyndighederne skal sikre, at alle børn af romaer og travellers har gratis adgang til obligatorisk og ikke-obligatorisk undervisning, herunder undervisning på videregående uddannelser, hvilket indebærer, at omkostningerne (f.eks. studieafgifter, omkostninger til lærebøger, andet undervisningsmateriale, osv.) skal dækkes via legatordninger og støtteordninger til dækning af studieafgifter.
- Uddannelsesmyndighederne skal oprette særlige programmer for flytning og integration af børn af romaer og travellers til almindelig undervisning.
- Uddannelsesmyndighederne skal sikre, at børn af travellers bakkes op af særlige pædagogiske foranstaltninger, der er udformet til at integrere dem i de lokale skoler der, hvor de bor midlertidigt, overvåge deres udvikling systematisk, og fremme brugen af fjernundervisning.
- Uddannelsesmyndighederne skal overveje at tilbyde sprogundervisning i romani som valgfrit fag for alle elever i områder med en særlig høj koncentration af romaer. Romasamfundet skal høres vedrørende brugen af romani i skolen, idet der til tider hersker delte meninger herom.
- Uddannelsesmyndighederne skal udforme og gennemføre opmærksomhedsskabende kampagner til fremme af førskoleundervisning på lokalt plan med deltagelse af repræsentanter for romaer og travellers samt de lokale myndigheder. Fokus skal være på konkrete foranstaltninger, der inddrager romaforældre og forældre blandt travellers i førskoleundervisningen med det formål at mindske frygten for tilpasning eller chikane.
- Uddannelsesmyndighederne skal sikre, at enhver form for forskelsbehandling, hvorved et uforholdsmæssigt stort antal børn af romaer og travellers anbringes i specialundervisning, erstattes af evalueringsprocedurer og psykologisk-pædagogiske tests, som tager

højde for sprogproblematikkerne og forskellige sociokulturelle normer, og som er udviklet i samarbejde med repræsentanter for romaerne og travellers.

- Uddannelsesmyndighederne skal sikre, at evalueringsprocedurer og psykologisk-pædagogiske tests overvåges systematisk under direkte inddragelse af forældrene.
- Uddannelsesmyndighederne skal sikre, at romaers og travellers historie og kultur indarbejdes i undervisningsmaterialet med særlig fokus på romaernes oplevelser under holocaust. Der skal stilles materiale til rådighed om vigtige bidrag, som romaer og travellers har ydet i enkelte lande og Europa.
- Uddannelsesmyndighederne skal sikre, at lærere, der arbejder i etnisk blandede klasser, får særlig undervisning, bliver rimeligt aflønnet og bakkes op af eksperter og tværkulturelle mediatorer. Lærerne skal også gøres klart, at de skal inddrage børn af romaer og travellers aktivt i klassen og ikke må demotivere dem ved at stille lavere krav til dem.
- Skolerne skal systematisk overvåge fravær eller pjækkeri og aktivt inddrage forældrene, så det sikres, at børnene passer deres skole regelmæssigt. Skolerne skal også sætte sig ind i, hvad der er årsagerne til fraværet og udforme passende tiltag herimod.
- Skolerne skal sætte fokus på de områder, hvor børn af romaer og travellers klarer sig godt, og de pågældende myndigheder skal sikre, at egnede elever får den nødvendige opbakning til at finde relevant beskæftigelse, således at de finder ud af sammenhængen mellem præstationerne i skolen og forbedrede chancer i livet.
- Skolerne skal yde en stor indsats for at inddrage romafamilier og familier blandt travellers i skolerelaterede aktiviteter med det formål at fremme gensidig forståelse. Skolerne skal tiltrække forældrene ved at respektere deres værdier og kultur og anerkende deres bidrag til undervisningen af deres børn.
- Lokale myndigheder skal give travellersamfund faciliteter, der kan forbedre deres levestandard. Skolerne skal udvikle pædagogiske redskaber, der skal integrere dem i skolepopulationen ved at anerkende nomadisme som en legitim og respekteret livsstil.

Overvågning og dataindsamling

- Uddannelsesmyndighederne skal systematisk indsamle etnisk differentierede statistiske data om uddannelsessituationen for romaer og travellers, som også måler virkningen af politikker og forholdsregler.
- Medlemsstaterne skal i denne henseende overveje at samarbejde med Europa-Kommissionen og Eurostat om at udvikle fælles statistiske indikatorer for effektiv overvågning af elever af romaer og travellers.