

Roma och travellers inom den allmänna utbildningen

En översikt över situationen
i EU:s medlemsstater

Sammanfattning

EUMC 2006

Landspecifika uppgifter och information i denna rapport har tillhandahållits av de nationella kontaktpunkterna i EUMC:s nätverk RAXEN. Rapporten tillhandahålls enbart i informationssyfte och utgör inte rättslig rådgivning eller rättsligt utlåtande.

Förord

Syftet med denna rapport är att ge en övergripande bild av situationen när det gäller tillgången till utbildning för elever som hör till befolkningsgruppen roma och folkgruppen travellers¹ inom Europeiska unionen, med tyngdpunkten på allmän grundskola och sekundärskola. I rapporten granskas ett brett urval av tillgängliga uppgifter och information om romas och travellers utbildning samt befintliga nationella utbildningsstrategier och riktlinjer. Särskild tonvikt läggs på problem med diskriminering, uteslutning och segregation, samtidigt som man redogör för de viktigaste rättsliga och politiska initiativen på området samt andra framstående aktörers perspektiv och aktiviteter. Dessutom presenteras EUMC:s slutsatser och synpunkter, varvid man riktar sig till beslutsfattare i EU:s institutioner och medlemsstaterna.

De nationella undersökningar² och andra källor som utgör bakgrundsmaterialet för denna rapport visar att det råder stor brist på uppdaterade officiella uppgifter om romas och travellers utbildningssituation. EUMC är medvetet om och respekterar farhågorna rörande insamling av uppgifter om etnisk identitet och härkomst, men anser ändå att sådan uppgiftsinsamling är viktig för utformningen av lämpliga och effektiva strategier på nationell och europeisk nivå. Sådana uppgifter kan samlas in anonymt och med lämpliga säkerhetsåtgärder för att skydda privat och känslig information.

Trots den övergripande bristen på officiella uppgifter visar en mängd information från officiella och inofficiella källor att tillgången till utbildning för roma och travellers fortfarande utgör ett allvarligt problem, även om utbildningsnivåerna varierar mellan olika länder och regioner samt mellan olika grupper av roma och travellers. Några medlemsstater har under de senaste åren med skiftande framgång försökt ta itu med frågan, men situationen förblir otillfredsställande. Det finns mycket kvar att göra, särskilt när det gäller segregationen, som i alla dess former fortfarande utgör det främsta hindret för barn till roma och travellers inom utbildningssystemet. EU och dess medlemsstater måste arbeta i riktning mot ett mer allsidigt och samordnat angreppssätt när det gäller

¹ Användningen av termen "travellers" i detta dokument avser närmare bestämt en etnisk-kulturell grupp med ursprung i Irland.

² De nationella undersökningarna har sammanställts av de nationella kontaktpunkterna (NFP) i EUMC:s nätverk RAXEN. De nationella kontaktpunkterna är organisationer i varje medlemsstat inom Europeiska unionen som av EUMC tilldelats uppdraget att samla in objektiva, tillförlitliga och jämförbara data om rasism och främlingsfientlighet.

romas och travellers utbildning samt den mångfacetterade rad av faktorer som inverkar på den.

Det multietniska europeiska landskapet kräver en utformning av nationella utbildningsstrategier för att bekämpa diskriminering och fördomar. Dessa strategier måste samtidigt uppmuntra kulturella utbyten och berikande erfarenheter som kan stärka den sociala sammanhållningen, förbättra tillgången till lika möjligheter och utveckla det sociala kapitalet. Det är inte bara behovet av att förbättra den produktiva kapaciteten hos humankapitalet och uppnå en högre grad av ekonomiskt välstånd som gör detta till en nödvändighet, utan det främsta skälet är att lika möjligheter och tillgång till tjänster utgör en grundläggande rättighet och ett centralt värde för Europeiska unionen.

Att bekämpa direkt och systematisk diskriminering av roma och travellers samt få till stånd en faktisk förbättring av deras utbildningssituation är en svår utmaning. Ett starkt och beslutsamt ledarskap kan dock tillsammans med bättre och mer samordnade ansträngningar, där roma och travellers aktivt deltar, få till stånd de systemändringar i de nationella utbildningsstrukturerna som krävs för att förbättra romas och travellers utbildning, som har en avgörande betydelse för deras framtida levnadsutsikter.

I EUMC:s årsrapport 2005 framstår roma och travellers som den grupp som är mest utsatt för rasism. De diskrimineras när det gäller sysselsättning, boende och utbildning – och de utsätts regelbundet för rasistiskt våld i alla EU:s medlemsstater. Europaparlamentets resolution om romas situation i Europeiska unionen, antagen 2005, sände ut en kraftfull signal till oss alla. Resolutionen står för en vision av ett nytt partnerskap grundat på samråd, samarbete och kollektivt handlande. Det är ett partnerskap som förenas av rättssamhällets principer och regler samtidigt som det stöds av att såväl kostnader som åtaganden delas rättvist.

Beate Winkler

Direktör

April 2006

Sammanfattning

Lika möjligheter för alla är ett centralt europeiskt värde.³ Detta gäller i synnerhet utbildning, som påverkar människors framtida levnadsutsikter och fungerar som det främsta verktyget för social rörlighet. Det är följaktligen ytterst viktigt att se till att utbildningssystemen är rättvisa, så att alla kan åtnjuta deras förmåner utan någon form av diskriminering.

Utbildning är ett nyckelinstrument för att främja social sammanhållning, vilket är ett av de tre huvudmålen för Lissabonstrategin från år 2000 som syftar till att göra EU till den ”mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsbaserade ekonomin”. Skälet är att utbildning, förutom att ge kunskap och utveckla färdigheter, formar attityder och ger unga människor egen kraft att anpassa sig till snabbt växlande sociala och ekonomiska villkor. Som Europeiska kommissionen tidigare betonat förstärker effektivitet och rättvisa varandra.⁴

Den här rapporten visar att utbildningssituationen för elever som tillhör befolkningsgruppen roma och folkgruppen travellers fortfarande är otillfredsställande, trots de ansträngningar som gjorts av EU och medlemsstater. Rapporten bekräftar alltså till stora delar de resultat som tidigare redovisats i rapporter från andra organ, bland annat Europarådet. I den här rapporten går man emellertid längre och tillför ett mervärde genom att föra samman tillgängliga uppgifter från alla medlemsstater i Europeiska unionen för att kunna ge en övergripande bild av den nuvarande situationen och föreslå konkreta åtgärder.

Romaelever och elever som hör till folkgruppen travellers utsätts fortfarande för direkt och systematisk diskriminering och uteslutning inom utbildningen. Bakom detta ligger en mängd olika faktorer som i sin tur har ett samband med varandra, t.ex. dåliga levnadsvillkor, särskilt hög arbetslöshet, undermåliga bostadsförhållanden och dålig tillgång till hälsovård. Några medlemsstater har visserligen infört inslag av kulturella eller interkulturella utbildningsstrategier och initiativ som riktar sig till minoriteter och invandrare, inklusive roma och travellers, men det är

³ Europeiska kommissionen har utsett 2007 till Europeiska året för lika möjligheter för alla.

⁴ Europeiska kommissionen (2005) *Att modernisera utbildningen: ett avgörande bidrag till välstånd och social sammanhållning i Europa*, Bryssel, 30.11.2005 KOM(2005) 549 slutlig, tillgänglig på följande webbadress:
http://www.europa.eu.int/comm/education/policies/2010/doc/progressreport06_en.pdf (12-10-2005)

tydligt att mer omfattande systemändringar måste införas för att råda bot på den nuvarande situationen.

Rapporten visar också att tillgången till officiella uppgifter när det gäller romas och travellers utbildning är dålig. De flesta av EU:s medlemsstater behöver förbättra eller utveckla sina strukturer och mekanismer för att samla in uppgifter om utbildning. Det bästa vore om detta kunde ske i samarbete med Europeiska kommissionen och Eurostat för att förbättra uppgifternas jämförbarhet genom att upprätta gemensamma indikatorer. Härigenom blir det möjligt att effektivt och exakt bedöma genomslagskraften hos de riktlinjer, åtgärder och initiativ som vidtas på europeisk, nationell och lokal nivå. EUMC är medvetet om den oro som man i olika forum har gett uttryck för rörande insamlingen av etniska uppgifter, men understryker ändå den avgörande betydelsen av att samla in och statistiskt bearbeta objektiva, tillförlitliga och jämförbara etniska uppgifter som möjliggör handfasta och objektiva analyser. Dessa analyser kan sedan utgöra ett effektivt stöd vid utformningen av lämpliga och effektiva strategier och åtgärder på såväl nationell som europeisk nivå. Sådana uppgifter kan samlas in anonymt och med adekvata säkerhetsåtgärder för att skydda enskilda individers identitet samt privat och känslig information.

Medlemsstaterna tillhandahåller visserligen utförlig utbildningsstatistik för den allmänna befolkningen, men avsaknaden av etniskt differentierade uppgifter om roma och travellers när det gäller grundläggande indikatorer som t.ex. inskrivning och närvaro i skolan samt i fråga om kunskaper och färdigheter är ändå markant. De demografiska uppgifter som finns att tillgå kan dessutom vara ofullständiga när det gäller antalet roma och travellers, särskilt i de fall där gruppstillhörighet etableras genom etnisk eller språklig självidentifiering. Skälet är att de sociala stigma och negativa stereotyper som är knutna till identiteten som rom eller traveller kan leda till en vägran att öppet identifiera sig med gruppen. Utbildningsstatistik är dessutom inte direkt jämförbar mellan olika länder, på grund av de metoder för uppgiftsinsamling som används och utbildningssystemens olikartade strukturer.

EUMC betraktar därför det beslut som i januari 2006 fattades av den tjeckiska regeringen som särskilt lovligt. Tjeckiens regering har nämligen godkänt ett nytt övervakningssystem för insamling av anonyma uppgifter om roma och travellers som täcker följande områden: utbildning, skolgång, födelsetal, migration, löner, arbetslöshet och dess längd samt de arbetslösas ålder, näringsverksamhet och verksamhet inom den så kallade grå sektorn, bostadsförhållanden, hushållens standard och deras skulder.

1. Resultat avseende inskrivning och närvaro i grundskola och sekundärskola

Befintliga uppgifter visar att romas och travellers inskrivning och närvaro inom grundskoleutbildningen är låg i flertalet länder, även om det i en del länder finns påtagliga skillnader mellan olika grupper i fråga om regionala, livsstilsrelaterade och andra aspekter (t.ex. i Belgien, Frankrike och Slovenien). Skolk är dock ett ständigt, vanligt och allvarligt problem som berör alla elever med ursprung i befolkningsgruppen roma eller i folkgruppen travellers. Låg närvaro och hög skolkfrekvens skulle kunna tyda på att elever och föräldrar inte är övertygade om vikten av utbildning, samtidigt som det skulle kunna vara en indikation på att skolorna har en tendens att ha en mer eftergiven attityd när det gäller deras närvaro. Det skulle även kunna tyda på att skolorna är svårtillgängliga för ett flertal barn till roma och travellers från fattiga familjer. I många länder lär inskrivningen, särskilt i grundskolan, ha blivit bättre under senare år medan den i andra fortfarande är mycket låg.

De uppgifter som finns att tillgå tyder på att övergången till sekundärskolan ligger på en låg nivå och att antalet elever som lämnar skolan i förtid ökar med åldern. Detta kan bero på att man försöker hitta ett förvärvsarbete eller på dåliga studieresultat, eller möjligen på en kombination av båda delarna. Det råder särskilt stor brist på statistiska uppgifter om romas och travellers studieresultat, i synnerhet med hänvisning till riksgenomsnittet. Tillgängliga uppgifter, främst från undersökningar, pekar dock på att dessa elever presterar sämre än genomsnittet och följaktligen inte har lika goda möjligheter att förvärva en utbildningskompetens som leder till meningsfulla sysselsättningsutsikter.

2. Resultat avseende segregationsmetoder i medlemsstaterna

Det finns fortfarande formella och informella förfaranden som innebär att elever med romaursprung eller från folkgruppen travellers segregeras, trots de strategier och riktlinjer som har utformats för att bekämpa dem. Även om systematisk segregation inte längre finns i form av utbildningspolitik är segregation något som praktiseras av skolor och utbildningsmyndigheter på en mängd olika och för det mesta indirekta sätt. Ibland som en oavsiktlig effekt av riktlinjer och metoder, ibland som ett resultat av bostadssegregation. Det händer att segregation sker i ett klassrum genom att romaelever placeras i en annan del av rummet. Det

förekommer även att man ordnar det så att de undervisas i separata klassrum inom en och samma skola (med samma läroplan eller en "enkel version"). Skolor och utbildningsmyndigheter kan segregera elever på grundval av en uppfattning om "deras särskilda behov" och/eller som ett svar på beteendeproblem och inlärningssvårigheter. Det sistnämnda kan även leda till att romaelever ofta placeras i "särskolor" för mentalt handikappade barn, vilket fortfarande utgör ett oroande fenomen i medlemsstater som Ungern, Slovakien och Tjeckien. Åtgärder vidtas dock för att granska förfarandena för testning och placering, varvid man skall ta hänsyn till de normer och beteendemönster som präglar den sociala och kulturella bakgrunden hos barn till roma och travellers.

3. Resultat avseende faktorer som inverkar på tillgången till utbildning och utbildningsnivån

Romas och travellers tillgång till utbildning och utbildningsnivå påverkas negativt av direkt och systematisk diskriminering och uteslutning inom utbildningen samt av deras allmänna levnadsvillkor. Dessa levnadsvillkor kännetecknas undantagslöst av hög arbetslöshet, undermåliga bostadsförhållanden och dålig tillgång till hälsovård, vilket ger upphov till en ond cirkel av fattigdom, utanförskap och marginalisering som undergräver deras förmåga att delta i och dra nytta av utbildningen. Till de faktorer som också är av avgörande betydelse för utbildningsnivån hör dessutom följande:

- Former av uteslutning som är knutna till den dokumentation som krävs för inskrivning i skolan eller de direkta och/eller indirekta utbildningskostnaderna.
- Former av skol- eller klassrumssegregation, inklusive felaktig placering i specialundervisning för mentalt handikappade barn.
- Avsaknad av material och information med anknytning till roma och travellers i läroplaner (särskilt när det gäller ämnesområdena historia och samhällskunskap) och en brist på resurser som knyter an till elevernas erfarenheter.
- Lärare som saknar lämplig utbildning för att hantera etniskt blandade klasser, inte får tillräckligt stöd av interkulturella medlare i sitt arbete, inte får en adekvat lön och snabbt riskerar att bli utbrända och utveckla en likgiltig attityd.
- Fördomar som tar sig uttryck i trakasserier, rasistiskt färgade yttranden och orättvisa beskyllningar i skolan.

- Brist på förskoleundervisning, som inte bara är av avgörande betydelse för barns tidiga tillgodogörande av skolnormer och förväntade beteendemönster, utan även för deras språkutveckling.
- Låg utbildningsnivå hos föräldrarna, vilket inverkar negativt på deras förmåga att stödja sina barns lärande samtidigt som det sänker deras ambitionsnivå.
- Föräldrars erfarenheter av diskriminering och fördomar gör att de inte kan ta till sig insikten om hur formella utbildningskvalifikationer kan omsättas i bättre levnads- och sysselsättningsutsikter.

4. Utmaningar i samband med en process för att ändra inriktning på utbildningspolitiken

Några medlemsstater har i sina ansträngningar för att ta itu med dessa frågor vidtagit åtgärder för att omdana bestämmelserna på utbildningsområdet samt de övergripande strategierna när det gäller roma. Vittnesmålen tyder dock på att det ofta går långsamt och trögt, främst på grund av motstånd från lokala makthavare och påtryckningar från föräldrar som inte är roma. Det finns ett flertal rapporter om starka negativa reaktioner från föräldrar samt från skolor och lokala myndigheter (t.ex. i Ungern, Slovakien, Grekland, Cypern, Tjeckien och Spanien) inför ett ökat antal romaelever i majoritetsbefolkningens skolor. Där det finns statliga riktlinjer som är inriktade på roma och travellers förekommer det att en brist på adekvat budgetplanering leder till ett försenat eller otillräckligt genomförande av målinriktade utbildningsåtgärder. Medlemsstaterna skiljer sig åt i sätten att hantera frågan om politiska riktlinjer för romas och travellers utbildning. Några av dem har utvecklat och genomfört en mångfald utbildningsåtgärder som riktar sig särskilt till roma och travellers, medan andra hanterar frågan inom ett bredare utbildningspolitiskt ramverk för anti-diskriminerande eller interkulturella åtgärder. Det finns dock i båda fallen mycket lite information om dessa åtgärders mätbara effekter och hållbarhet. En mängd innovativa projekt har även genomförts i flera medlemsstater, ofta med ekonomiskt gemenskapsstöd från EU. Särskilt Phare-programmet användes i stor utsträckning under de tio ”nya” medlemsstaternas anslutningsfas, med en del goda resultat som i slutänden inverkade på de politiska besluten.

Europeiska unionen och dess medlemsstater står inför en svår utmaning när det gäller att bekämpa diskriminering av roma och travellers samt förbättra deras möjligheter till lika tillgång till utbildning. Mer väl avvägda åtgärder med tillräckliga resurser, i vilka roma och

travellers aktivt deltar, kan dock leda till de nödvändiga systemändringarna i de nationella utbildningsstrukturen och förbättra deras utbildning, som har en avgörande betydelse för deras framtida levnadsutsikter.

5. EUMC:s synpunkter

I det följande redovisas EUMC:s synpunkter, som är inriktade på de faktorer som har störst inverkan på romas och travellers utbildningssituation. I synpunkterna understryks det akuta behovet av allsidiga och koncentrerade insatser på nationell och lokal nivå, med ett aktivt deltagande av företrädare för den roma och travellers.⁵

Allmänna riktlinjer och åtgärder

- Medlemsstaterna och de lokala myndigheterna bör på ett övergripande sätt och genom handlingsplaner som särskilt riktar sig till roma och travellers ta itu med de faktorer som påverkar dessa gruppers situation på områden som utbildning, boende, sysselsättning, hälsa och utfärdande av personhandlingar. De olika ländernas organ för lika rättigheter bör ha ansvaret för att situationen systematiskt övervakas.
- Medlemsstaterna bör ta fram särskilda riktlinjer och åtgärder som främjar respekt och uppskattning för romas och travellers historia och kultur, särskilt genom att engagera journalister och massmedier.

Riktlinjer och åtgärder på utbildningsområdet

- Medlemsstaterna måste även se till att rättsliga åtgärder som uttryckligen förbjuder varje slag av direkt eller indirekt segregation till andra skolor eller klasser inrättas och genomförs av berörda myndigheter, med effektiva, proportionerliga och avskräckande påföljder.
- Medlemsstaterna bör vidta särskilda desegregationsåtgärder där segregation av barn till roma och travellers förekommer, samt se till att dessa åtgärder genomförs korrekt på lokal nivå.

⁵ En utförlig redogörelse för EUMC:s synpunkter finns i slutet av rapporten.

- Medlemsstaterna bör aktivt uppmuntra roma och travellers att skriva in sig i skolan genom att undanröja onödiga administrativa hinder och se till att de förses med nödvändig dokumentation.
- Medlemsstaterna måste se till att skolor med elever från befolkningsgruppen roma eller folkgruppen travellers får tillräckliga och om nödvändigt extra medel, så att de har möjlighet att tillhandahålla lika god utbildning som alla andra allmänna skolor.
- Medlemsstaterna bör tillhandahålla praktiska incitament i form av t.ex. extra sociala förmåner till romafamiljer och familjer bestående av travellers för att främja inskrivningen i förskolan, vilket indirekt även stödjer utvecklingen av kvinnors sysselsättningsmöjligheter.
- Utbildningsmyndigheterna bör se till att alla roma och travellers har fri tillgång till obligatorisk och icke-obligatorisk utbildning, inklusive högre utbildning. Detta innebär att kostnaderna (t.ex. undervisningsavgifter, kostnader för böcker och andra läromedel, etc.) bör täckas genom stipendier och stödprogram.
- Utbildningsmyndigheterna bör upprätta särskilda program för frigörelse i syfte att överföra och integrera roma och travellers i vanlig skolutbildning.
- Utbildningsmyndigheterna bör se till att elever som hör till folkgruppen travellers ges stöd genom särskilda pedagogiska åtgärder som är utformade för att integrera dem i de lokala skolorna där de tillfälligt är bosatta, systematiskt övervaka deras framsteg och främja bruket av distansundervisning.
- Utbildningsmyndigheterna bör överväga att erbjuda språkundervisning i romani som ett frivilligt tillvalsämne för alla elever i områden med en särskild hög andel roma. Befolkningsgruppen roma bör rådfrågas rörande bruket av romani i skolan, eftersom åsikterna om detta ibland går isär.
- Utbildningsmyndigheterna bör utforma och genomföra upplysningskampanjer som främjar förskoleutbildning på lokal nivå, där företrädare för roma och travellers samt lokala myndigheter medverkar. Tyngdpunkten bör ligga på konkreta åtgärder för att engagera föräldrar som är roma och travellers i förskoleutbildningen för att motverka rädsla inför assimilering eller trakasserier.
- Utbildningsmyndigheterna bör se till att alla diskriminerande metoder och arbetssätt som leder till att ett oproportionerligt högt antal roma och travellers placeras i specialundervisning ersätts av bedömningsförfaranden och psykopedagogiska tester som tar hänsyn

till språkfrågor och annorlunda sociokulturella normer. Detta bör dessutom göras i samarbete med företrädare för roma och travellers.

- Utbildningsmyndigheterna bör se till att bedömningsförfaranden och psykopedagogiska test övervakas systematiskt och att föräldrarna är direkt involverade.
- Utbildningsmyndigheterna bör se till att romas och travellers historia och kultur tas upp i läroböckerna, med särskild hänsyn till romas erfarenheter under Förintelsen. Material om viktiga bidrag som gjorts av roma och travellers i enskilda länder och i Europa bör tillhandahållas.
- Utbildningsmyndigheterna bör se till att lärare som arbetar i etniskt blandade klasser får särskild utbildning, adekvat betalning och stöd från experter och interkulturella medlare. Lärare bör också uppmärksammas på att de måste göra elever som är roma och travellers mer delaktiga i skolarbetet och inte bidra till att ta ifrån dem motivationen genom att ställa lägre krav på dem.
- Skolorna bör systematiskt övervaka frånvaro eller skolk och aktivt involvera föräldrarna i arbetet med att se till att barnen regelbundet går i skolan. Härigenom kommer skolorna även att få ökad förståelse för skälen till frånvaron och utforma lämpliga svarsåtgärder.
- Skolorna bör lyfta fram exempel på roma och travellers med goda studieresultat och berörda myndigheter bör se till att kompetenta individer får stöd i sin strävan att hitta en lämplig sysselsättning, för att synliggöra sambandet mellan utbildning och förbättrade levnadsutsikter.
- Skolorna bör vidta kraftfulla ansträngningar för att engagera föräldrar som är roma och travellers i skolrelaterade aktiviteter i syfte att stärka den ömsesidiga förståelsen. Skolorna måste vinna gehör hos föräldrarna genom att respektera deras värderingar och kultur samt ge dem erkännande för deras bidrag till barnens fostran och utbildning.
- De lokala myndigheterna behöver förse grupper av travellers med hjälpmedel för att förbättra deras levnadsstandard. Skolorna behöver utveckla pedagogiska åtgärder för att integrera dem i skolan genom att erkänna nomadism som en legitim och respekterad livsstil.

Övervakning och insamling av uppgifter

- Utbildningsmyndigheterna bör systematiskt samla in etniskt differentierade statistiska uppgifter om romas och travellers utbildningssituation, något som även utgör ett mått på effekten av de riktlinjer och åtgärder som tillämpats.
- Medlemsstaterna bör överväga att i detta avseende samarbeta med Europeiska kommissionen och Eurostat för att utforma gemensamma statistiska indikatorer för att effektivt övervaka utbildningen bland roma och travellers.