

Befogadó oktatással az iskolai szegregáció ellen Európában



Állásfoglalás



COMMISSIONER
FOR HUMAN RIGHTS

COMMISSAIRE AUX
DROITS DE L'HOMME

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Befogadó oktatással az iskolai szegregáció ellen Európában: Állásfoglalás

Az Európa Tanács
Emberi Jogi Biztosa

Európa Tanács

Francia kiadás
*Lutter contre la ségrégation scolaire
en Europe par l'éducation inclusive*

Borítókép: Denys Kuvaiev © Fotosearch
További fényképek: Roma gyermekek
az iskolában © Európa Tanács;
Nils Muižnieks Emberi Jogi Biztos,
Szlovénia, 2017 © Borut Krajnc

Tördelés és borító: Dokumentációs és
Publikációs Főosztály (SPDP),
Európa Tanács

© Európa Tanács, 2017. szeptember
Nyomtatta: Európa Tanács

Ez a kiadvány az Európa Tanács Emberi Jogi Biztosa által az iskolai szegregáció és befogadó oktatás témájában megfogalmazott állásfoglalások gyűjteménye. Tartalmazza a Biztos iskolai szegregáció és a befogadó oktatás témájában megfogalmazott, alapvetően az általa folytatott országmonitoring és tematikus tevékenységen alapuló állásfoglalásait és következtetéseit, továbbá ajánlások egész sorát. Elkészítésében közreműködött Xavier Bonal, a Barcelonai Autonóm Egyetem szociológia professzora, az Amszterdami Egyetem oktatási és nemzetközi fejlesztési speciális professzora.

Tartalomjegyzék

Bevezetés	5
I. Iskolai szegregáció az Európa Tanács tagállamaiban: A jelenlegi helyzet	7
1. Áttekintés: szegregáció a tagállamokban	7
2. A szegregáció fő okai	10
II. Az elkülönített oktatás következményei	13
III. A befogadó oktatáspolitikai alapelvei	15
1. A művelődéshez való jog kiterjesztett koncepciója	15
2. A művelődéshez való jog és a művelődés során keletkező jogok	15
3. Az oktatás mint közös felelősség	16
4. Az iskolaválasztás szabályozása	17
5. Minden gyermek tanulhat	17
IV. A befogadó oktatáshoz vezető út: Következtetések és ajánlások	19
1. A diszkrimináció átfogó törvényi tiltásának biztosítása	19
2. Egy iskolai deszegregációs stratégia elfogadása	20
3. A befogadó oktatás tudatosítása	21
4. A minőségi oktatás biztosítása minden iskolában	22
5. Az oktatási szolgáltatás tervezése a befogadás szem előtt tartásával	22
6. Az iskolai felvétel szabályozása és monitoringja	23
7. A tesztíratás mint kiválasztási módszer betiltása	23
8. A diákok szükségleteinek felmérése	24
9. A kiszolgáltatott csoportokhoz tartozó diákok kiegyensúlyozott elosztása	25
10. Szociálisan kiegyensúlyozott tankerületek kialakítása	26
11. A legjobb tanárok átcsoportosítása a legnagyobb kihívást jelentő iskolákba	26
12. Az iskolák életében való szülői részvétel előmozdítása	27
Függelék – nemzetközi referencia dokumentumok	29
Nemzetközi szervezetek	29
Egyéb hivatkozások	30

Bevezetés

Az iskolai szegregáció napjainkban még mindig egyike Európa szomorú realitásainak. Negatív következményei különösen a roma gyermekekre, a fogyatékkal élő gyermekekre, a migráns háttérű és egyéb (pl. intézetben, illetve fiatakorúak büntetés-végrehajtási rendszerében élő) gyermekekre vannak hatással azok szociális vagy személyes körülményeiből kifolyólag. A meglévő diszkrimináció-ellenes jogszabályoktól és szakpolitikáktól függetlenül mintha még fokozódna is a diákcsoportok speciális osztályokban vagy iskolákban történő elkülönítésének gyakorlata, ami arra is visszavezethető, hogy egyre több migráns és menekült érkezik Európába.

Az iskolai szegregáció a diszkrimináció egyik legrosszabb formája, s az érintett gyermekek jogainak súlyos megsértése, mivel elszigeteltségük és a többségi iskolákba történő befogadásuk lehetőségének hiánya komolyan korlátozza tanulási lehetőségeiket. Ez a kisebbségekkel és más kiszolgáltatott csoportokkal szembeni igazságtalanság nyilvánvaló manifesztációja, ami ráadásul egész népességcsoportok marginalizációját tartósítja Európában.

A stratégiai peres eljárások, a közösségek emberi jogi mozgalmak és nemzetközi emberi jogi normák általi megerősödése sok országban hozzájárultak az iskolai szegregáció elleni harchoz. Az Emberi Jogok Európai Bírósága az utóbbi tíz évben széleskörű ítélkezési gyakorlatot alakított ki a különösen a roma gyermekeket sújtó iskolai szegregáció kapcsán. Sorozatosan elmarasztalt egyes tagállamokat az Európai Emberi Jogi Egyezmény (az „Egyezmény”) megsértéséért, e gyermekek azon jogának megsértéséért, hogy ne lehessen őket diszkriminálni az oktatáshoz fűződő joguk érvényesítésében.¹

Több tagállam fontos intézkedéseket hozott egy befogadóbb oktatási-nevelési rendszer kiépítése, a gyermekek diszkrimináció-mentes művelődéshez való jogának garantálása érdekében. A gyakorlatban azonban a nemzeti és helyi szintű hatóságok nem mindig tartják magukat kötelezettségeikhez, s gyakran engednek a különböző forrásokból, pl. az iskolavezetés, a tanárok és egyéb szakemberek, továbbá a családok részéről érkező nyomásnak.

A tagállamoknak egyértelmű, a nemzetközi emberi jogban szilárdan rögzített, tevőleges kötelezettsége az iskolai szegregáció kezelése. Ez hatékony diszkrimináció-ellenes intézkedések kombinációjával érhető el, ide értve a befogadó oktatási rendszereket szorgalmazó jogi aktusokat és szakpolitikákat is. Az UNESCO meghatározása² szerint a befogadó oktatás olyan folyamatnak tekinthető, amely foglalkozik és reagál valamennyi gyermek, fiatal és felnőtt sokféle igényére és szükségletére, azáltal, hogy fokozza részvételüket a tanulásban, a kulturális és helyi közösségi kapcsolatokban, csökkenti és megszünteti az oktatásból való és az oktatáson belül tapasztalható kirekesztettségüket.

1. Lásd az Európai Emberi Jogi Bíróság „Tudnivalók a romákról és a vándorlókról” című kiadványát (frissítve 2017 júniusában), amely egy sor információt tartalmaz olyan esetekről, amikor az Egyezmény 14. Cikkével (a diszkrimináció tilalma) együtt az 1. számú Jegyzőkönyv 2. Cikke (a művelődéshez való jog) is sérült.
2. UNESCO (2009), „Politikai iránymutatás a befogadó oktatáshoz”, UNESCO, Párizs.

Ez egy olyan elv, amely a tagállamokra helyezi a felelősséget (tevéleges kötelezettséget) azért, hogy az összes gyermek a többségi rendszerben, minden diszkriminációtól mentesen kapjon nevelést.

A befogadó oktatás mint ilyen folyamat magában foglalja azon szegregációs minták elleni küzdelmet, amelyek különösen bizonyos gyermekekre vannak kihatással, de emellett még sok mást is. Ez egy olyan megközelítés, amely – a gyermekek művelődéshez való jogának szempontjából – negatív jelenségként kezeli a szétválasztást. Elutasítja az „elkülönített, de egyenlő” fogalmát, s célul tűzi ki a társadalmak nyitottá tételét saját sokszínűségük megosztására és az abból való tanulásra. Ennek fontossága különösen szembetűnő egy gazdasági válság vagy politikai instabilitás idején, amikor a rasszista, idegengyűlölő és intoleráns attitűdök erősödnek, és veszélyeztetik a demokratikus értékeket és a társadalmi kohéziót.

A befogadó oktatást nem szabad utópisztikus projektként tekinteni. Ez egy elérhető cél, amely hatalmas potenciállal rendelkezik a társadalmi kohézió, az interkulturális kapcsolatok és az összes gyermek tanulási lehetőségeinek javítása szempontjából

A Biztos ország-monitoring tevékenysége során szerzett tapasztalataira építve e kötet először áttekintést ad az iskolai szegregáció helyzetéről az Európa Tanács tagállamaiban, továbbá az ennek hátterében meghúzódó fontosabb tényezőkről (I. Fejezet). Áttekinti továbbá az elkülönített oktatással járó kockázatokat is (II. Fejezet). Ezt követően körvonalazza azokat az alapelveket, amelyekre minden, a szegregáció felszámolását és a befogadó oktatás elősegítését célzó politikának épülnie kellene (III. Fejezet), majd pedig – befejezésképpen – következtetések és ajánlások sorát fogalmazza meg a politikacsinálók és – szélesebb értelemben véve – mindazok részére, akik érintettek egy befogadóbb oktatáspolitikai kidolgozásában (IV. Fejezet).

I. Iskolai szegregáció az Európa Tanács tagállamaiban: a jelenlegi helyzet

1. Áttekintés: szegregáció a tagállamokban

Európa-szerte jelentős számú gyermek tanul olyan iskolában, ahol nagy a társadalmi-gazdasági, etnikai vagy kulturális háttérükből, illetve fogyatékoságukból adódóan hátrányos helyzetű diákok koncentrációja. Szétválasztásuk, illetve speciális osztályokban, iskolákban történő koncentrációjuk hátrányosan hat tanulási lehetőségeikre, továbbá az oktatáshoz és a megkülönböztetés-mentességhez való joguk megsértését jelenti.

Fogyatékkal élő gyermekek

A fogyatékkal élő gyermekek elkülönített oktatása széles körben elterjedt gyakorlat Európában, függetlenül attól, hogy a Fogyatékos személyek jogairól szóló ENSZ egyezmény (UNCRPD) 24. Cikke előírja: a részes államok kötelesek biztosítani, hogy a fogyatékkal élő gyermekek a lakóközösségükben élő többi személlyel azonos alapon férjenek hozzá „a befogadó, minőségi és ingyenes alapfokú oktatáshoz, valamint a középfokú oktatáshoz”.³

Országlátogatásai során, illetve az azokat követő jelentéseiben a Biztos több alkalommal komoly aggodalmának adott hangot az iskolai szegregáció kapcsán, és felhívta a figyelmet arra, hogy ez a még mindig széles körben elfogadott formája a szegregációnak milyen szinten el van terjedve Európában.⁴ Sok országban e gyermekek befogadását még mindig nem tekintik a többségi iskolák számonkérhető kötelezettségeként. Néhány ország késznek tűnik a szegregáció egyes formáinak tudomásul vételére, s e szegregált oktatási formák átnevezésére egy elfogadhatóbb terminológia, akár a „befogadó oktatás” használatával.⁵

3. A 2017. júliusi állapotok szerint az Európa Tanács összes tagállama – három (Írország, Liechtenstein és Monaco) kivételével – részese az UNCRPD-nek. Lásd még az ENSZ Fogyatékosággal Élő Személyek Jogainak Bizottsága 4. számú Általános észrevételeit a befogadó oktatáshoz való jogról – 2016. szeptember 2.
4. Lásd a Biztos Belgiumban (2016), Bulgáriában (2015), a Cseh Köztársaságban (2013), Franciaországban (2015), Lettországban (2016), Litvániában (2017), Montenegróban (2014), Hollandiában (2014), Romániában (2014), Szerbiában (2015), Szlovákiában (2015) és Spanyolországban (2013) tett látogatásairól készült jelentéseket, melyek mind hozzáférhetőek a következő címen: www.coe.int/en/web/commissioner/country-reports-by-country.
5. Romániában például a fogyatékkal élő gyermekek elhelyezését szolgáló bentlakásos intézményeket átnevezték „befogadó oktatási központokra”; Lásd a Romániáról szóló jelentés (2014) 58. bekezdését. Hollandiában a gyógypedagógiai oktatás továbbra is „megfelelő oktatás” néven folyik; Lásd a Hollandiáról szóló jelentés (2014) 185. és 188. bekezdéseit.

Ráadásul a többségi iskolához való hozzáférés nem feltétlenül garantálja a befogadást. Bár ugyanabba az iskolába járnak, a fogyatékkal élő gyermekeket a gyakorlatban sokszor elkülönítik kortársaiktól, csak részidőben oktatják őket, illetve nem engedik, hogy bekapcsolódjanak a teljes napos programokba.⁶ A lemorzsolódási arányuk is sokkal nagyobb. Ez általában arra vezethető vissza, hogy nincs forrás az akadálymentesítésre és a személyre szabott támogatási formák biztosítására.⁷ Még a meglévő támogatási formák is gyakran áldozatul esnek a takarékosági programoknak.⁸

A speciális oktatásban részesülő, fogyatékkal élő gyermekek rendszerint nem kapnak elismert bizonyítványt, s csak korlátozott hozzáféréssel rendelkeznek a közép- és felső fokú oktatáshoz. Bár nem állnak rendelkezésre megbízható adatok, úgy tűnik, hogy a speciális oktatás kereteiből ritkán tudnak visszaintegrálódni a többségi oktatásba.⁹

A Biztos következetesen hangsúlyozta, hogy a fogyatékkal élő gyermekek iskolai szegregációja csak állandósítja a fogyatékkal élő személyek társadalmi marginalizációját, s tovább erősíti a velük szembeni előítéleteket. Kiemelte, hogy a bentlakásos intézményekben élő fogyatékos gyermekeket különösen sújtja az iskolai szegregáció.¹⁰

Roma és vándorló gyermekek

Az iskolai szegregáció több tagállamban súlyosan érinti a roma és vándorló gyermekeket is. Aránytalanul nagy számban kerülnek beiskolázásra felzárkóztató osztályokba és speciális iskolákba, ahol csökkentett tanterv alapján tanulnak.¹¹ Egyes országokban a roma gyermekeknek 27-szer nagyobb esélye van arra, hogy speciális iskolába iskolázzák be őket, mint a nem roma gyermekeknek.¹²

Ráadásul a roma gyermekeket gyakran kizárólag romák által látogatott iskolákba iskolázzák be, vagy olyanokba, ahol aránytalanul magas a roma gyermekek koncentrációja – legtöbb esetben kevésbé megterhelő, az elvártnál alacsonyabb szintű oktatásban részesülnek. Egy, az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége által 2016 során, kilenc tagállamban lefolytatott felmérés szerint a roma gyermekek 33%-a járt olyan iskolába, ahol a diákok többsége roma volt, és 13% olyanba, ahol csak roma gyermekek tanultak.¹³

A szegregáció azokban a többségi iskolákban is megjelenik, ahol a roma gyermekeket külön osztályba rakják, illetve, ahol nem engedik, hogy a közös játszóteret vagy étkezőt használják.¹⁴

6. Lásd, *többek között*, a Franciaországról készült jelentés (2015) 251. bekezdését!

7. Lásd a Litvániáról készült jelentés (2017) 87-88. bekezdéseit!

8. Lásd a Spanyolországról készült jelentés (2013) 74-76. bekezdéseit!

9. Lásd a Belgiumról készült jelentés (2016) 103. bekezdését!

10. Például lásd a következő jelentésekben: Belgium (2016), 112. bek.; Bulgária (2015), 32. bek.; Franciaország (2015), 250. bek.; Hollandia (2014), 183. bek.; és Szerbia (2015), 62. bek.

11. Lásd a következő jelentésekben: Belgium (2016), 150. és 168. bek.; Cseh Köztársaság (2013), 43-58. bek.; Magyarország (2014), 104. bek.; Litvánia (2017), 91. bek.; Szerbia (2015), 61-62. bek.; Szlovákia (2015), 82-94. bek.; továbbá a Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság” (2012), 84-88. bek.

12. Európai Emberi Jogi Bíróság, *D.H. és Társai kontra Cseh Köztársaság*, Kérelem száma: 57325/00, Nagytanácsí ítélet, 07-11-13, 18. bek.

13. EU Alapjogi Ügynökség, „Az Európai Unió második felmérése a kisebbségekről és a hátrányos megkülönböztetésről (EU-MIDIS II) Romák – válogatott eredmények” (2017) A felmérés a következő kilenc országra terjedt ki: Bulgária, Cseh Köztársaság, Horvátország, Görögország, Magyarország, Portugália, Románia, Szlovákia és Spanyolország.

14. Lásd a következő jelentésekben: Portugália (2012), 61-62. bek.; Románia (2014), 175. bek.; és Magyarország (2014), 105-106. bek.

Néhány országban már az iskola előtti nevelésben megkezdődik a szegregáció, azzal, hogy a roma gyermekeket elkülönített felkészítő osztályokba iskolázzák be, ami a gyakorlatban nem a többségi oktatásba történő befogadásukhoz vezet, hanem elkülönített tanulmányi pályájuk kezdetét jelenti.¹⁵

A Biztos arról is említést tett, hogy a szegregáció új formái jelennek meg, melyekkel megkerülhetőek a meglévő diszkrimináció-ellenes jogszabályok: pl. a kizárólag romák részére létrehozott magániskolák.¹⁶

Mindezek fényében említést érdemel, hogy az Európai Bizottság kötelezettségszegési eljárást indított három EU-tagállam ellen¹⁷ amiatt, hogy nem tartják tiszteletben az oktatáson belüli diszkrimináció „Személyek közötti, faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról” szóló Iránymutatásban” megfogalmazott tilalmát (a Tanács 2000/43/EK iránylevele).

Migráns és menekült gyermekek

Sok európai országban a menekültek és migránsok gyermekei is szembesülnek az iskolai szegregációval, mivel gyakran olyan iskolákban oktatják őket, ahol aránytalanul nagy a migráns gyermekek száma. Ráadásul az iskolákat és a tanárokat gyakran magukra hagyják, széles körű mérlegelési mozgásteret, ugyanakkor kevés forrást és iránymutatást biztosítva nekik a migráns diákok speciális oktatási szükségleteinek kezelése terén.¹⁸ A Biztos aggodalmának adott hangot annak kapcsán, hogy a migráns gyermekek helyenként túlreprezentáltak a speciális oktatásban.¹⁹ Az Európába érkező migránsok számának növekedése még akutabbá teszi az iskolai szegregáció problémáját, mivel sok tagállam még nem dolgozott ki egy olyan, átfogó integrációs politikát, amely biztosítaná a migráns és menekült gyermekek jogát a többségi oktatásban való részvételre.²⁰

Az iskolába járás lehetőségétől megfosztott gyermekek

Néhány gyermek teljesen meg van fosztva az iskolába járás lehetőségétől. A gyermekek megfosztása az iskolába járás lehetőségétől, illetve otthoni tanulásra kényszerítésük szintén a szegregáció egy formája. Ez különösen néhány, vándorló életmódot folytató roma/vándorló családból származó gyermek számára probléma, illetve néhány, migráns családból származó roma gyermek számára, akiktől gyakran megtagadják a beiskolázást.²¹ A sorozatos kilakoltatások az ilyen közösségekből származó gyermekek esetében tovább nehezítik az iskolához való hozzáférést.²² A menekült gyermekek hasonló problémákkal szembesülnek, s előfordul, hogy megtagadják tőlük a hozzáférést a többségi iskolákhoz.²³

15. Lásd a Szlovákiáról készült jelentés (2015) 87. bekezdését!

16. Lásd a Szlovákiáról készült jelentés (2015) 145. bekezdését!

17. Cseh Köztársaság (2014), Szlovákia (2015) és Magyarország (2016).

18. Lásd az Európa Tanács Emberi Jogi Biztosának „Ejött az ideje, hogy Európa rendbe tegye a migránsok integrációját” (2016) című vitaindító iratát, mely a következő címen érhető el: <https://rm.coe.int/16806da596>

19. Lásd a Belgiumról készült jelentés (2016) 77. bekezdését!

20. Lásd az Európa Tanács Emberi Jogi Biztosának „Ejött az ideje, hogy Európa rendbe tegye a migránsok integrációját” (2016) című vitaindító iratát, op. cit. 27–28. oldal. Lásd még a Lifelong Learning Platform „A menekültek és migránsok oktatáson keresztül történő integrációja” című, 2016. szeptemberi állásfoglalását!

21. Lásd a következő jelentésekben: Belgium (2016), 167–168. bek.; Franciaország (2015), 203. bek. (roma gyermekek), 156–158. bek. (vándorlók gyermekei); és Írország (2017), 16–18. bek..

22. Ibid.

23. Lásd a következő jelentésekben: Bulgária (2015), 129. bek.; továbbá Dánia (2014), 23. bek..

A fogyatékkal, különösen a súlyos fogyatékkal élő gyermekek, az intézetekben, illetve olyan pszichoszociális fogyatékossgal élő gyermekek, mint az autizmus, szintén gyakran el vannak zárva az iskoláktól.²⁴ A Szociális Jogok Európai Bizottsága megállapította, hogy számos tagállam megsérti az Európai Szociális Chartából fakadó kötelezettségeit azzal, hogy a gyermekek bizonyos csoportjai számára nem biztosítja az iskolához való hozzáférést.²⁵

2. A szegregáció fő okai

A kormányok rendszerint tényezők sorával állnak elő az iskolai szegregáció igazolására, s néhány ürüggyel annak vonatkozásában, hogy az iskolarendszer deszegregációja érdekében történő beavatkozások miért lenne nehéz vagy gyakorlatiatlan. Ezek a tényezők és ürüggyek a következők: nyelvi nehézségek; szülői preferenciák, beleértve a többségi lakossághoz tartozók azon törekvését, hogy gyermekeiket kisebbségi vagy migráns csoportokhoz tartozó diákoktól mentes iskolákba járassák („white flight” – kb. „fehér migráció”); lakossági koncentráció; igény a diákok különleges szükségleteinek figyelembe vételére; az etnikai kisebbségek és migráns családok kulturális emulációja. Ezt jól tükrözi az a tény, hogy a kormányok gyakran nem reagálnak azokra a bírósági határozatokra, beleértve az Európai Bíróság határozatait is, melyek nem szükségszerűen fordítódnak le a szisztematikus deszegregációs stratégiák és a befogadó oktatáspolitikai meghonosításának nyelvére.

Az államok által a szegregált oktatás kezelése terén mutatott passzivitást az oktatás terén érvényesülő erős érdekviszonyokkal lehet magyarázni. A döntéshozók és a politikusok, az iskolavezetések, tanárok és szülők néha aktívan ellenállnak az olyan változásoknak, amelyek megváltoztathatják az oktatásban kialakult, relatíve privilegiált helyzetüket.²⁶ E szereplők képessége követeléseik megfogalmazására és a kormányzati politika kritizálására sokkal erősebb, mint a kiszolgáltatott helyzetben lévő családok képessége arra, hogy gyermekük tanuláshoz való jogáért küzdjenek.

A vonakodást a fogyatékkal élő gyermekek bevonásától tovább erősíti az a szintű önállóság, amit az iskolák gyakran élveznek, mikor arról kell gondoskodniuk, hogy ezek a gyermekek a többiekkel azonos szintű tanulási lehetőséget kapjanak.²⁷ Az iskolák gyakran gazdasági jellegű érvekre hivatkozva tagadják meg ezektől a gyerekektől azt a speciális támogatást, ami a többségi oktatásba történő bekapcsolódásukhoz kellene.

A pénzügyi helyzet szintén erősítheti a deszegregációval szembeni ellenállást, különösképpen a speciális oktatás terén.²⁸

24. Lásd, *többek között*, a következő jelentéseket: Litvánia (2017), 84. és 89. bek.; Franciaország (2015), 248–250. bek.; és Románia (2014), 66. bek.

25. Lásd a Szociális Jogok Európai Bizottságához benyújtott kollektív panaszokat, nevezetesen: *Autism Europe kontra Franciaország*, érdemi döntés a 13/2002 számú panaszról, 2003. november 4.; *Mental Disability Advocacy Centre (MDAC) kontra Bulgária*, érdemi döntés a 41/2007 számú panaszról, 2008. június 3.; *Médecins du Monde–International kontra Franciaország*, érdemi döntés a 67/2011 számú panaszról, 2012. szeptember 11.; és *European Association of the Disabled (EAD) kontra Franciaország*, érdemi döntés a 81/2012 számú panaszról, 2013. szeptember 11.

26. Lásd, *többek között*, a következő jelentéseket: Lettország (2016), 77. és 81. bek.; továbbá Litvánia (2017), 86. bek..

27. Lásd, *többek között*, a következő országokról készült jelentéseket: Hollandia (2014), 181-182. és 188. bek., továbbá Belgium (2016), 106. és 115. bek.

28. Lásd a következő jelentésekben: Belgium (2016), 108. bek.; Litvánia (2014), 109. bek.; és Szlovákia (2015), 146. és 160. bek.

A speciális oktatásban részt vevő szakmai csoportok, mint például a tanárok, pszichológusok és vizsgaközpontok – saját érdekeik védelme érdekében – gyakran ellenzik a deszegregációt.

Az iskolai felvétel és az iskolához való hozzáférés nem kielégítő szabályozása egy másik fontos oka az iskolai szegregációnak. Néhány államban az iskoláknak még mindig megengedik, hogy gazdasági, vallási vagy személyes hátterük alapján válogassák ki a diákjaikat. A felvételiztetést mind az állami, mind pedig a magániskolákban alkalmazzák, gyakran a kiszolgáltatott csoportok gyermekeivel szembeni diszkrimináció eszközeként. Számos országban rutinszerűen a szellemi fogyatékosság téves diagnózisához vezető, kulturálisan elfogult tesztekkel a speciális oktatásba csatornázzák be a roma gyermekeket.²⁹ Egyes országokban a vallás még mindig alapul szolgálhat az iskolai szegregációhoz. Mindemellett néhány országban a tandíjak megakadályozhatják azt, hogy a szegény családok gyermekei államilag támogatott magániskolákba járhassanak.

Az etnikai kisebbségekkel (különösen a roma közösségekkel) szembeni, mélyen gyökerező előítélet és elutasítás a szegregációtól a beiskolázás törvénytelen megtagadásáig terjedő kirekesztő gyakorlatokhoz vezet. Ennek egy példája a roma gyermekek – különösképpen a lányok – elkülönítése a többi diáktól a szülői preferenciára és a vélelmezett kulturális vagy társadalmi sajátosságokra történő hivatkozással. Ahogy azt az Európai Bíróság hangsúlyozta, a szülői beleegyezés semmiképpen nem szolgál felhatalmazásként a diszkriminatív gyakorlat alkalmazására.³⁰

Ezen túlmenően az elmúlt időszak gazdasági válsága és az azt kísérő takarékosági intézkedések több európai országban az oktatásra szánt összegek csökkenéséhez vezettek. A csökkentések aránytalanul jobban sújtották azokat a csoportokat, amelyeknek a legnagyobb szüksége van a támogatásra. A fogyatékkal élő gyermekekkel foglalkozó szakemberek hiánya, a migráns gyermekek kulturális és nyelvi integrációját támogató programok számának csökkentése, az iskola előtti programok és ösztöndíjak visszafogása, az iskolából történő kimaradást megelőző projektek beszüntetése mind olyan tényezők, amelyek általában nagyobb károkat okoznak a leginkább veszélyeztetett gyermekeknek, csökkentve ezáltal tanulási lehetőségeiket.³¹

Azt is hangsúlyozni kell továbbá, hogy a gyengébb színvonalú iskolai oktatás oka és következménye is lehet az iskolai szegregációnak. Azokban az iskolákban, ahová hátrányos helyzetű gyermekek járnak, általában alacsonyabbak az ezekkel a gyermekekkel szembeni elvárások a tanulás terén. Ezek az iskolák gyakran nem vonzóak sok család számára, akik ebből adódóan az iskolaválasztás során kilépnek a szomszédságból. Ily módon a gyenge minőségű oktatás polarizálja az oktatási keresletet, s fokozza az iskolai szegregációt. Ugyanakkor azoknak az iskoláknak, ahol a hátrányos helyzetű vagy veszélyeztetett gyermekek többsége tanul, több emberi és pénzügyi erőforrásra van szükségük a megfelelő szintű oktatás fenntartásához.

29. Lásd a következő jelentésekben: Cseh Köztársaság (2013), 50–52. bek.; továbbá Magyarország (2014), 104. bek..

30. Európai Emberi Jogi Bíróság, *D.H. és Társai kontra Cseh Köztársaság*, op. cit., 142. bek.

31. Lásd, *többek között*, a következő jelentéseket: Ciprus (2016), 95. bek.; Írország (2017), 140. bek.; és Spanyolország (2013), 30–34. bek.

Emellett az összes gyermek tanulási élményének javításához erős vezetésre és egy ambiciózus oktatási tervre is szükségük van. Azonban ezeknek az eszközöknek a hiányában az oktatás színvonala csökken. Ebben az értelemben véve az alacsonyabb színvonalú oktatás is az iskolai szegregáció egyik következménye. Az alacsonyabb színvonalú oktatás és az iskolai szegregáció ördögi köre ellentétben van az összes gyermek egyenlő alapokról induló oktatáshoz fűződő jogával.

A roma, migráns, kisebbséghez tartozó és fogyatékkal élő gyermekek iskola előtti neveléshez való hozzáféréseinek hiánya sok országban szomorú valóság. A túlkoros oktatás további hátrányt és az iskolai szegregációt fokozó tényezőt jelent az ilyen gyermekek számára, mivel az iskola megtagadhatja a gyenge nyelvi kompetenciával és alacsony szocializációs fokkal rendelkező gyermekek felvételét.³²



32. Lásd a következő jelentésekben: Magyarország (2014), 102. bek.; Portugália (2012), 63. bek.; Románia (2014), 93. 179. bek.; Szlovákia (2015), 81. és 115. bek.; tovább "a Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság" (2012), 89. bek.

II. Az elkülönített oktatás következményei

A több évtizedes szegregációs gyakorlat világhosszra tette a gyermekek elkülönítve történő nevelésének komoly következményeit.

Az iskolai szegregáció egy olyan gyakorlat, amely nem csupán diszkriminálja a gyermekeket, sérti az egyenlő alapokról induló oktatáshoz való jogukat, hanem csökkenti az esélyeiket arra, hogy a többiekkel való kontaktusokon keresztül elsajátítsák az életben szükséges alapvető készségeket; ez gyakran az első lépést jelenti egy szegregációban leélt élethez. Ráadásul amellet, hogy gyakran az elvártnál alacsonyabb színvonalú oktatásban részesülnek, a speciális oktatásban részt vevő gyermekek iskolai pályafutásuk végén rendszerint nem kapnak erről általánosan elismert bizonyítványt. A szegregáció egyértelműen aláássa rengeteg gyermek és fiatal jövődő munka- és érlelhetőségeit. A szegregáció a legelönyösebb helyzetű gyermekek és a lakosság többségének gyermekei számára azt jelenti, hogy – az eltérő etnikai vagy kulturális háttérű, illetve fogyatékkal élő gyermekekkel való érintkezés hiányából adódóan – kevesebb lehetőségük van fontos szociális és életviteli készségek elsajátítására.

A rendelkezésre álló kutatási eredmények azt mutatják, hogy az iskolai szegregáció nem csupán magukra a kisebbséghez tartozó vagy hátrányos helyzetű gyermekekre van negatív kihatással, hanem az oktatás általános eredményességét is veszélyezteti. Ebből adódóan az iskolai szegregáció kezelése nem csupán szükségszerű az oktatáshoz való jog és az oktatáson belüli egyenlőség megőrzése szempontjából, hanem kulcsfontosságú az egész oktatási rendszer hatékonyságának és teljesítményének javítása terén is. Az OECD felhívta a figyelmet arra, hogy a szegregációnak milyen következményei lehetnek a tanulmányi eredményekre.³³ A PISA 2012 felmérés során matematikából azok az országok teljesítettek a legjobban, amelyeknek iskoláiban a legmagasabb a társadalmi befogadási index (ahol nagy fokú a diákok társadalmi és kulturális heterogenitása).³⁴ Ezek az eredmények a „kortárs csoportathatásnak” tudható be, nevezetesen annak, hogy a tanulmányi nehézségekkel küzdő diákokra pozitív hatással van, ha a tanulmányi teret náluk jobb képességű kortársaikkal osztják meg. Az e téren folytatott kutatások kiemelik, hogy a tanulmányi szintek heterogenitása pozitív, különösen a leginkább hátrányos helyzetű tanulók számára, ugyanakkor a heterogenitásból származó, mérhető „veszteség” a legjobb képességű diákok esetében marginális. Ezzel szemben a tanulási nehézségekkel küzdő diákok nagy koncentrációja ugyanabban az osztályteremben csökkenti az oktatás színvonalát, illetve a tanárok elvárásait a diákok előmeneteli potenciálját illetően.

33. OECD (2012), „Mértányosság és minőség az oktatásban: a hátrányos helyzetű diákok és iskolák támogatása”, OECD Kiadó, Párizs.

34. OECD (2013), „A PISA 2012 eredményei: kiemelkedő teljesítmény a méltányosság eredményeképpen – minden diáknak legyen esélye a sikerre (II. Kötet)”, PISA, OECD Kiadó, Párizs.

Az oktatási rendszerbe újonnan bekerült kisebbségi csoportok, mint például a romák/vándorlók és migránsok gyermekeinek elszigetelése gátolja e diákok társadalmi integrációját és gyengíti a társadalmi kohézió kötetelkeit. Az interkulturális kontaktusok hiánya nagy valószínűséggel a mássággal szembeni tolerancia csökkenéséhez, a vallási és kulturális különbségekkel szembeni tisztelet hiányához vezet, s erősítheti a rasszista, diszkriminatív és kirekesztő attitűdöket a fiatalok körében. Különösen az oktatásból való kizárásnak, illetve az oktatás etnikai és nyelvi vonalak melletti megosztásnak van komoly negatív hatása a társadalmi kohézióra, illetve a többnemzetiségű társadalmak saját, erőszakos múltjukkal való megbékélésére.³⁵ Ezzel szemben a befogadó oktatás integrálja a kulturális, szociális, vallási és egyéb különbségeket, továbbá elősegíti a sokszínű társadalmak közös értékrendjének kialakulását.

Az iskolai szegregáció gazdasági szempontból is káros. A Biztos megfigyelte, hogy a speciális iskolák és az elkülönített oktatás egyéb formái többet kerülnek az államnak, mint a többségi iskolák.³⁶ A veszélyeztetett diákok magas koncentrációja ugyanazokban az osztályokban és iskolákban arra kényszeríti az állami hatóságokat, hogy jelentős emberi és anyagi erőforrásokat biztosítsanak az esetlegesen tanulási nehézségekkel küzdő diákok szükségleteinek kielégítésére. Mindemellett az elkülönítés rontja a lemorzsolódási arányt és jelentős költségeket generál mind a humán tőke elvesztése, mind pedig a második esély programok és egyéb korrekciós nevelési formák megvalósításának szükségessé válása okán. A befogadó oktatási-nevelési rendszerek jelentősen csökkenthetik ezeket a költségeket.

35. Például ez a helyzet Bosznia-Hercegovinában, ahol a „két iskola egy tető alatt” rendszert kidolgozták, csakúgy, mint a „Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság”, illetve Horvátország bizonyos részei esetében. Lásd: „A befogadó oktatás létfontosságú a sokszínű társadalmak társadalmi kohéziója szempontjából”, Human Rights Comment, 2015. május 5. Lásd továbbá a „Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaságról” készült jelentés (2013) 27–31. bekezdését!

36. Lásd a Cseh Köztársaságról készült jelentés (2013) 57. bekezdését!

III. A befogadó oktatáspolitiká alapelvei

A nemzeti és helyi szintű, befogadó oktatáspolitikának egy sor alapelvre kell épülnie, amennyiben megfelelőképpen kívánja kezelni az iskolai szegregációt, s elő kívánja segíteni a befogadást. Az alábbi öt alapelv tűnik létfontosságúnak.

1. A művelődéshez való jog kiterjesztett koncepciója

A társadalmi integráció minimális követelményei az oktatás terén idővel jelentősen megnöttek. Ahhoz, hogy a gyermekek és fiatalok megszerezhessék a mai társadalmakban az életvitelhez és munkához szükséges készségeket, kiterjesztett és jobb hozzáférésre van szükségük mind az iskolai, mind pedig az iskolán kívüli oktatásban.

Az OECD és az EU rámutattak annak fontosságára, hogy a munkanélküliség és a társadalmi kirekesztés kockázatának elkerülése érdekében szükség van valamiféle iskolakötelezettséget követő oktatásra. Az iskola-előkészítő oktatás is fontos eleme a további oktatási lehetőségek szélesítésének. Számos tanulmány bizonyította, hogy az iskola előtti neveléshez való hozzáférés javítja az iskolai eredményeket, s – különösen a legsérülékenyebb társadalmi csoportok számára – megkönnyíti a hozzáférést a magasabb szintű oktatáshoz.

Mindezek mellett az osztálytermen kívüli szocializációs tapasztalatok – pl. iskolaidőn kívüli tevékenységek, ifjúsági táborok – is alapvető jelentőséggel bírnak azoknak a képességeknek és készségeknek az elsajátítása szempontjából, amelyek alapvető fontosságúak a későbbi életvitel és munka szempontjából.³⁷

Napjainkban a művelődéshez való jogot az oktatásnak egy olyan, kiterjesztett koncepciója alapján kell értelmezni, amely túlmutat a kötelező iskolai oktatáson. Ennek magában kell foglalnia az iskola előtti neveléshez és a felsőoktatáshoz való hozzáférést, csakúgy, mint az iskolán kívüli tevékenységeket és az iskolán kívüli oktatást. A hátrányos helyzetű csoportokhoz tartozó személyeknek ugyanolyan esélyt kell biztosítani a tanulási lehetőségekhez, mint másoknak, s a hatóságoknak azon kell dolgozniuk, hogy megteremtsék ezeket a lehetőségeket.

2. A művelődéshez való jog és a művelődés során keletkező jogok

A hátrányos helyzetű csoportokhoz tartozó gyermekek számára nem elegendő az iskolához való hozzáférést biztosítani, mint ahogy az sem, ha különböző iskolákba osztják szét őket, ha ezek az iskolák nem igazodnak az ő szükségleteikhez, és nem biztosítanak minőségi oktatást.³⁸

Katarina Tomaševski, az ENSZ első művelődésjogi különleges jelentéstevője dolgozta ki a „4 A” koncepcióját, hogy értelmet adjon a művelődéshez való jognak. Ő a rendelkezésre állást (availability), elérhetőséget (accessibility), elfogadhatóságot (acceptability) és alkalmazkodóképességet (adaptability) jelölte meg az oktatás négy fő komponenseként, amelyeket az államnak biztosítani kell, amennyiben garantálni kívánja a művelődéshez való jog hatékony érvényesülését.

37. Lásd a Szlovákiáról készült jelentés (2015) 86., és a Belgiumról készült jelentés (2016) 109 bekezdését!

38. Lásd a következő jelentésekben: Cseh Köztársaság (2013), 61. bek.; Franciaország (2015), 251. bek.; Magyarország (2014), 105. bek.; és Szerbia (2015), 74. bek.

A rendelkezésre állás azt jelenti, hogy a hatóságok kötelesek megfelelő számú iskolát (és tanárt) biztosítani, hogy az összes iskolás korú diák szükségleteit ki lehessen elégíteni; az elérhetőség magában foglalja az akadálytalan, megfizethető és diszkriminációmentes oktatáshoz való hozzáférést minden gyermek számára; az elfogadhatóság biztonságos környezetben nyújtott, minőségi oktatást jelent, az egyes csoportok (mint például az etnikai csoportok) különleges vonásainak tiszteletben tartásával, a gyermekek véleményének elfogadásával jogaik érvényesülését illetően; az alkalmazkodóképesség pedig egy olyan oktatási rendszer kialakítását jelenti, amelyik alkalmazkodni tud minden gyermek szükségleteihez, különös tekintettel a fogyatékkal élő, a kisebbekhez tartozó és menekült, illetve dolgozó gyermekek speciális szükségleteire.³⁹

A 4A koncepció meghatározó jelentőséggel bír az iskolai szegregáció kezelésében, s azt minden befogadó oktatáspolitikai egyik alapelvevé kellene tenni. Más szóval, a befogadó oktatás megköveteli mind a művelődéshez való jog, mind pedig a művelődés során keletkező jogok védelmét.

3. Az oktatás mint közös felelősség

Az iskolai szegregáció elleni küzdelem nem lehet sikeres, ha az oktatást nem közszolgáltatásként fogják fel.⁴⁰ Ezt különböző formákban lehet nyújtani, beleértve a magánkézben lévő szolgáltatókat is. Sok országban az állam bizonyos feltételek mellett a magániskolákat is finanszírozza; ezek általában magukban foglalják a diszkriminációmentességi klauzulákat (a gazdasági, kulturális, szexuális vagy vallási különbözőség tekintetében), illetve az oktatási szolgáltatás non-profit jellegét. A magánszolgáltatók működését figyelemmel kísérni hivatott rendszerek azonban nem mindig hatékonyak, és az állami hatóságok gyakran korlátozott lehetőségekkel bírnak a közérdeknek és közjóknak meg nem felelő helyzetek orvoslására.⁴¹

Míg az állam által közvetlenül nyújtott oktatási szolgáltatás biztosítja azokat a feltételeket, amelyek garantálják a méltányosságot és az egyenlőséget, addig a jelentős részben magánszolgáltatók által működtetett oktatási rendszerek hajlamosak magasabb szintű egyenlőtlenségeket produkálni az oktatásban, mivel néhány magánszolgáltató profit-orientáltan működik és a gyakorlatban nagyon válogatós, ami ellentétes a közszolgáltatások missziójának tekintett közjó elvével. Ebből adódóan létfontosságú annak biztosítása, hogy a nagy részben magánszolgáltatókra épülő oktatási rendszerek megfelelőképpen szabályozva legyenek, s hatékonyan ellenőrizzék őket a magasabb szintű iskolai szegregációhoz vezető kirekesztő gyakorlatok felderítése és kiküszöbölése érdekében.

Ugyanakkor az állam felelősséggel tartozik annak biztosításáért, hogy az összes állami iskola befogadó legyen – ez helyenként megkövetel olyan intézkedéseket, amelyek semlegesítik az egyes iskolák és szülők által kialakított szociális bezárkózási stratégiákat.

39. Tomaševski K. (2001), "Human rights obligations: making education available, accessible, acceptable and adaptable" [*Emberi jogi kötelezettségek: az oktatás rendelkezésre állóvá, elérhetővé, elfogadhatóvá és alkalmazkodóvá tétele*], Rights to Education Primers No. 3, Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law, Lund / Sida, Stockholm.

40. Lásd továbbá az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának CM/Rec(2012)13 számú Ajánlását az oktatás minőségének biztosításáról!

41. Lásd, *többek között*, az Írországról szóló jelentés (2017) 102–114. és 125–127. bekezdését!

4. Az iskolaválasztás szabályozása

Az iskolaválasztás önmagában nem generál szükségszerűen diszkriminációt. Rengeteg oktatási rendszer nyújt oktatást kvázi-piaci feltételekkel, bizonyos körülmények között lehetővé téve az iskolaválasztást. Az OECD szerint egy méltányos oktatási rendszer kulcsa nem az, hogy a rendszer több vagy kevesebb választási lehetőséget kínál, hanem az, hogy a választást szabályozza-e, különös tekintettel azon szociális, kulturális, gazdasági és egyéb tényezők hatásának enyhítésére, amelyek diszkrimináció kialakulásához vezethetnek.

Így tehát az iskolai szegregáció elleni küzdelem érdekében az iskolaválasztást irányítani kell. Az államoknak egyértelmű szabályokat kell felállítaniuk a választás szabályozására, s egyensúlyt kell teremteniük az iskolaválasztás elve, illetve az oktatási szükségletek tekintetbe vételének és kielégítésének szükségessége között. Elvben ez olyan intézkedéseket jelent, mint az iskolák vonzaskörzetének meghatározása, férőhelyek fenntartása a speciális szükségletű diákok számára, illetve – bizonyos iskolákban – a hátrányos helyzetű gyermekek arányának limitálása. Abban az esetben, ha bizonyos iskolákban rendkívül nagy a túljelentkezés, a felvételi döntés elemeként számításba lehet venni a jövedelmi viszonyokat és más szociális tényezőket is.

5. Minden gyermek tanulhat

Az oktatási rendszernek azon a feltételezésen kell alapulnia, hogy minden gyermek képes a tanulásra és oktatható. Ez maga után vonja a gyermekek tanulmányi eredményeivel kapcsolatos magas elvárások kialakulását. Azt is jelenti, hogy a rendszernek azonosítani kell a különböző gyermekek sajátos tanulási igényeit, s ezek kielégítése érdekében az oktatás gyakorlatát hozzá kell igazítani a speciális körülményekhez, illetve biztosítani kell, hogy az iskolában és egyéb környezetekben minden gyermeknek megfelelő lehetősége legyen a tanulásra. Dióhéjban ez az elv annyit tesz, hogy az államnak intézkedéseket kell foganatosítania annak biztosítása érdekében, hogy a gazdasági, szociális, kulturális és személyes körülmények nem válhassanak diszkrimináció forrásává, megfosztva néhány gyermeket annak lehetőségétől, hogy a többiekkel azonos mértékben profitáljanak egy kielégítő tanulási folyamatból.



IV. A befogadó oktatás felé vezető út: következtetések és ajánlások

Az iskolai szegregáció ellentétben van a nemzetközi és európai emberi jogi normákkal, amelyek előírják az államok tevőleges kötelezettségét minden gyermek részére biztosítani a jogot a hátrányos megkülönböztetéstől mentes, minőségi oktatáshoz. Ezért az Emberi Jogi Biztos felszólítja az Európa Tanács tagállamait, hogy egy igazán befogadó oktatás bevezetésével kezeljék ezt a makacs jelenséget.

Ezeknek az erős vezetést és politikai elkötelezettséget kívánó céloknak a megvalósítása érdekében a Biztos az alábbi tizenkét következtetést és ajánlást fogalmazza meg.

1. A diszkrimináció átfogó törvényi tiltásának biztosítása

A hátrányos megkülönböztetést tiltó, már szilárdan rögzült nemzetközi normák illetve az azokhoz kapcsolódó nemzeti jogszabályok lététől függetlenül néhány ország törvényei továbbra is lehetőséget hagynak a félreértelmezhetőségre az etnikai vagy egyéb alapokon történő iskolai szegregáció tiltását illetően. A néhány ország bíróságai által meghozott döntések jól mutatják, hogy a diszkrimináció tilalma nem eresztett mély gyökereket a jogi szabályozásban, s szükség van a hatályos törvények módosítására, a fontos koncepciók egyértelmű megfogalmazására, hogy biztosítani lehessen az iskolai szegregációs esetek hatékony szankcionálását.⁴²

A hátrányos megkülönböztetés egyértelmű, félreérthetetlen tiltására van szükség a veszélyeztetett gyermekek oktatáshoz való és oktatás során keletkező jogainak biztosítása érdekében. A jogi szabályozásnak eléggé átfogónak és explicitnek kell lennie az olyan helyzetek kezeléséhez, ahol a hagyományokra, a választás szabadságára, a szülői egyetértésre vagy a városi szegregációra hivatkoznak a diszkrimináció, illetve a roma, a migráns háttérű vagy a fogyatékkal élő gyermekek egyes iskolákban kialakult nagy koncentrációjának legitimálása céljából. Ezzel egyidejűleg a befogadó oktatáshoz való jogot egyértelműen meg kell fogalmazni a nemzeti jogi szabályozásban, s célzott szankciókat kell életbe léptetni minden olyan döntéssel és intézkedéssel szemben, amelyik megsérti ezt a jogot.

Egyre nagyobb szükség van egy egyértelmű és átfogó jogszabályi keretre, mivel az iskolai szegregáció gyakran közvetett megkülönböztetés eredménye, olyan látszólag semleges intézkedéseké, amelyek – minden objektív és ésszerű indoklás nélkül – aránytalanul negatív hatással vannak a gyermekek egyes csoportjaira.

42. Lásd, többek között, a DARE-Net projekt 3. Fejezetét: Desegregation and Action for Roma in Education- Network, on school segregation in Hungary [Szegregáció felszámolása és fellépés a romákért az oktatási hálózatban – a magyarországi iskolai szegregációról]

Felismerve a közvetett megkülönböztetés megállapításának nehézségét, az oktatás területén kialakított ítélkezési gyakorlata során az Európai Bíróság megállapította, hogy közvetett megkülönböztetési ügyekben kevésbé szigorú bizonyítási szabályokat kell alkalmazni. Különösen azokban az esetekben, amikor a statisztikák szerint egy intézkedésnek aránytalan kihatása van a gyermekek egy adott csoportjára, az alperesnek kell bizonyítania, hogy az ilyen hatás objektív tényezők eredménye, melyeknek semmi közük nincs pl. az etnikai háttérhez.⁴³

Biztosítani kell továbbá, hogy a szegregációt explicite a hátrányos megkülönböztetés egy formájaként tekintsék, összhangban a Rasszizmus és Intolerancia elleni Európai Bizottság (ECRI) 7. számú, „A rasszizmus és a faji megkülönböztetés ellen küzdelem a nemzeti jogalkotásban” című általános ajánlásával.⁴⁴

A jogalkotás során – az ENSZ CRPD rendelkezéseivel összhangban – azt is le kell szögezni, hogy a fogyatékkal élő személyek relációjában az ésszerű alkalmazkodás megtagadása is a hátrányos megkülönböztetés egy formájának számít.⁴⁵ Az ENSZ CRPD értelmében az ésszerű alkalmazkodás az olyan, szükséges módosításokat jelenti, amelyek biztosítják a fogyatékkal élő személy alapvető emberi jogainak mindenkit megillető, egyenlő mértékű élvezetét és gyakorlását.

Emellett ki kell dolgozni a többségi iskolákon belüli szegregációt tiltó szabályokat, hogy meg lehessen előzni az iskolákon vagy osztályokon belüli, külön csoportok létrehozását az etnikai kisebbségekhez tartozó vagy fogyatékkal élő gyermekek számára.

2. Egy iskolai deszegregációs stratégia elfogadása

Az államok hajlamosak arra, hogy az iskolai szegregáció és az oktatási kirekesztés problémáinak kezelése során a proaktív helyett inkább reaktív megközelítést alkalmazzanak – ez a megközelítés általában nem vezet strukturális és fenntartható változásokhoz. Ehelyett inkább egy átfogó deszegregációs stratégiát kellene kidolgozniuk egyértelmű célokkal, az azok megvalósításához elégséges forrásokkal, továbbá egy egyértelmű és ambiciózus ütemtervvel. A deszegregáció iránti elkötelezettséget az állami hatóságoknak a legmagasabb szinten kellene támogatniuk.⁴⁶

A deszegregáció egy időigényes folyamat. A deszegregációs kísérleteket azonban túlságosan gyakran rövid távú projektek keretében kívánták megvalósítani, melyek gyakran külső finanszírozással működnek, s melyek a külső finanszírozás megszűntével be is fejezik működésüket. Ez a megközelítés megnehezíti a tartós eredmények biztosítását és a bevált gyakorlatok intézményesítését. Ráadásul a pénzügyi és emberi erőforrások jelentős pazarlását is jelenti. Ily módon alapvető jelentőséggel bír annak biztosítása, hogy a folyamat véghezvitelére fenntartható módon, egyértelmű, hosszú távú célok meghatározásával kerüljön sor. A fenntarthatóságot a nemzeti hatóságok egyértelmű tulajdonjogával is biztosítani kell, mivel a folyamat nem hagyható az NGO-k, illetve más privát szereplők vagy helyi hatóságok kezei között.

43. Lásd, *többek között*: Európai Emberi Jogi Bíróság, *D.H. és mások kontra Cseh Köztársaság*, op. cit. Lásd továbbá az Európai Emberi Jogi Bíróság „Tudnivalók a romákról és a vándorlókról” című kiadványát (2017), op. cit.

44. ECRI, 7. számú, „A rasszizmus és a faji megkülönböztetés ellen küzdelem a nemzeti jogalkotásban” című általános ajánlás, 6. bek. Lásd továbbá az ECRI országjelentéseit, amelyek hasznos ajánlásokat tartalmaznak arra vonatkozóan, miképpen lehet kialakítani az átfogó diszkrimináció-ellenes jogszabályi kereteket.

45. Lásd, *többek között*, a Belgiumról készült jelentés (2016) 115. bekezdését!

46. Lásd, *többek között*, a következő jelentéseket: Belgium (2016), 114. bek.; továbbá Cseh Köztársaság (2013), 66. bek..

A deszegregációs stratégiáknak tartalmazniuk kell figyelemfelhívó kampányokat, az oktatás különböző szereplőinek sajátos érdekeit semlegesítő intézkedéseket, s olyan tevékenységeket, amelyek megfelelnek a gyermekek magas elvárásainak és jó minőségű oktatást biztosítanak számukra. Pénzügyi intézkedésekre is szükség van annak biztosításához, hogy minden iskola rendelkezzen a befogadó oktatás megvalósításához szükséges szakmai tapasztalattal és a szükséges eszközökkel.

A hatóságoknak teljes mértékben ki kell használniuk a rendelkezésre álló pénzügyi forrásokat, nevezetesen az Európai Unió keretei között rendelkezésre álló forrásokat, egyidejűleg gondoskodva arról, hogy ezeket a forrásokat hatékonyan használják fel a deszegregációs intézkedések végrehajtása során.⁴⁷

Egy ingyenes és kötelező iskola előtti nevelési rendszer felállítása is a deszegregációs stratégiák részét kell, hogy képezze, mivel ez jelentős mértékben hozzájárulhat az esélyegyenlőség biztosításához a gyermekek iskolai pályafutásának legelső pillanatától kezdve, továbbá a meglévő iskolai szegregációs gyakorlat legitimálásához használt tényezők hatásának csökkentéséhez. A fogyatékkal élő gyermekeket célzó deszegregációs tervek egy átfogó kitagolási politikai részét kell, hogy képezzék, mivel, ahogy azt az ENSZ CRPD is kiemeli, a befogadó oktatás összeegyeztethetetlen az intézményesítéssel.⁴⁸

A stratégiai deszegregációs terveknek tartalmazniuk kell hatékony monitoring és értékelő mechanizmusokat is. Gyakran előfordul, hogy az iskolai szegregációra vonatkozó átfogó adatok és információk hiánya megakadályozza a hatóságokat abban, hogy megfelelően felmérjék az iskolai szegregáció mértékét az országban. Ebből kifolyólag a hatóságok számára alapvető fontossággal bír az etnikumra, fogyatéokra és nemre lebontott, rendszeres és naprakész statisztikai adatgyűjtés, hogy egy olyan, szilárd alapot tudjanak képezni, amelyre építve el lehet kezdeni a méltányosabb és befogadóbb oktatási-nevelési rendszerek kialakítását.⁴⁹ Az értékelés elmaradása megnehezíti az alkalmazott politikák és intézkedések hatásának felmérését. Az összes érintettre kiterjedő, erős ellenőrző mechanizmusok hozzájárulnak a tényeken alapuló szakpolitikák kidolgozásához.

3. A befogadó oktatás tudatosítása

Az iskolai szegregáció felszámolásának egyik fő akadálya, hogy a társadalom nincs tisztában a befogadó oktatás fontosságával a társadalmi kohézió megteremtése terén.⁵⁰ Ebből adódóan az iskolai szegregáció veszélyeit tudatosító kampányok indítása, egyidejűleg a befogadó oktatás tanulmányi teljesítményre, iskolai lemorzsolódás csökkenésére, munkaerőpiaci integrációra és társadalmi kohézióra gyakorolt kedvező hatásának hangsúlyozásával a társadalom egészének magatartására és elvárásaira is pozitív hatást gyakorolhat.⁵¹

47. Lásd, *többek között*, az Európai Számvevőszék (2016) „A romák integrációjával kapcsolatos uniós szakpolitikai kezdeményezések és pénzügyi támogatás: az elmúlt évtizedben jelentős előrelépések történtek, de a gyakorlatban további erőfeszítésekre van szükség” című, 14/2016. sz. különjelentését, ECA, Luxembourg.

48. ENSZ Fogyatékossgal Élő Személyek Jogainak Bizottsága, Általános észrevételek, 4. szám, 66. bek. Lásd a következő jelentésekben: Cseh Köztársaság (2013), 117. bek.; Románia (2015), 69. bek.; és Szlovák Köztársaság (2015), 159. bek.

49. Lásd, *többek között*, a Cseh Köztársaságról szóló jelentés (2013) 47. és 62. bekezdését!

50. Lásd, *többek között*, a következő jelentéseket: Cseh Köztársaság (2013), 58. bek.; Litvánia (2015), 84. bek.; és Lettország (2015), 89. bek.

Ez megváltoztathatja a kisebbségi csoportok iskoláztatási stratégiáit is, amelyek esetenként – az emuláció és a társadalmi bezárkózás gyakorlatán keresztül – újratermelik a szegregációt. Mindemellett a befogadó oktatás társadalmi szintű mentalitásváltást is követel: ahelyett, hogy bizonyos gyermekeket problémaként kezelnek, a létező szükségleteket kell azonosítani, s magukat az oktatási rendszereket kell megjavítani. Létfontosságú, hogy a társadalom egésze, a döntéshozók és az oktatási terület összes résztvevője teljes egészében megértsék ennek a paradigmaváltásnak a szükségességét.⁵² A befogadó oktatás elmagyarázását, fontosságának tudatosítását integrálni kell tehát a politikai közbeszédbe.

4. A minőségi oktatás biztosítása minden iskolában

Azok az iskolák, ahogy magas a hátrányos helyzetű gyermekek koncentrációja, gyakran „rossz” iskolákká válnak. A szegénység nagy fokú koncentrációja és a tanulási nehézségek általában csökkentik a tanárok és a szülők elvárásait a gyermekek tanulási lehetőségeit illetően. A tanárokat semmi nem ösztönzi arra, hogy az ilyen iskolákban maradjanak, ami nagy fokú fluktuációhoz vezet, s megnehezíti az iskolák számára minőségi oktatási projektek kidolgozását. A hatóságok nem mindig tesznek meg mindent annak érdekében, hogy minden iskolában biztosítsák a minőségi oktatást. Igen gyakran a „gettó iskolák” létezésének eltűrése azt a célt szolgálja, hogy elkerüljék a potenciális konfliktusokat azokkal a családokkal, akik nem akarják azt, hogy gyermekeik együtt tanuljanak hátrányos helyzetű vagy kisebbségi csoportok gyermekeivel.

Amint azt korábban említettük, az oktatás minőségét biztosító intézkedések elmulasztása egy ördögi kört eredményez: gyengébb minőségű oktatást és a hátrányos helyzetű gyermekek magas koncentrációját. Alapvető fontossággal bír, hogy az államok megtegyenek minden anyagi és szervezeti lépést annak érdekében, hogy minden iskolában biztosítsák a minőségi oktatást.

Az Európa Tanács jelentős munkát végzett a minőségi oktatás biztosítása terén, s a Miniszteri Tanács minőségi oktatás nyújtására vonatkozó Ajánlása is hasznos útmutatást nyújt e területen.⁵³

5. Az oktatási szolgáltatás tervezése a befogadás szem előtt tartásával

A hatóságok igen gyakran úgy hozzák meg az oktatás tervezésével kapcsolatos döntéseiket, hogy azokban nem szerepel célként a társadalmi befogadás. Például az egyes iskolák megnyitására, bezárására vagy működtetésére, vagy bizonyos iskolákban új osztályok indítására vonatkozó döntések gyakran úgy születnek, hogy nem veszik figyelembe a legveszélyeztetettebb gyermek befogadó oktatással kapcsolatos szükségleteit. Ehelyett inkább a konkrét igényeket, terhelési forrásokat és egyéni érdekeket próbálják kezelni.

51. A roma gyermekek iskolai szegregációjának csökkentése által generált gazdasági előnyök kapcsán lásd például a Világbank „A romák kirekesztésének gazdasági költségei” című, az Európai és Közép-ázsiai Humán erőforrás-fejlesztési Részleg által 2010-ben kiadott összefoglalóját!

52. Lásd, *többek között*, a Szlovákiáról készült jelentés (2015) 111. bekezdését!

53. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának CM/Rec(2012)13 számú Ajánlása

A nemzetközi intézmények útmutatásai szerint, amennyiben szükséges, a szegregáció elleni küzdelem érdekében be kell zárni oktatási intézményeket, vagy pedig – a hátrányos helyzetű gyermekek nagy koncentrációjának elkerülése érdekében – a gyermekeket át kell irányítani a többségi iskolákba.⁵⁴ Az ilyen döntések nagyon népszerűnek tudnak lenni. Az oktatási szolgáltatás megfelelő, a befogadást jobban szem előtt tartó tervezése megelőzheti a diákok átirányításából, illetve az oktatási intézmények bezárásából adódó társadalmi konfliktusokat. Más intézkedésekkel együtt ez megköveteli annak megfontolt tervezését is, hogy hol kell iskolákat nyitni a veszélyeztetett gyermekek arányosabb szétosztása és a források megfelelő allokációja érdekében, hogy javítani lehessen a szegényebb lakónegyedek oktatási infrastruktúráját, vonzóbbá lehessen tenni az iskolákat. Ez aktív megközelítést kíván annak érdekében is, hogy meg lehessen állapítani a speciális oktatási igényeket, és el lehessen kerülni a későn érkező diákok, nevezetesen a migráns és menekült gyermekek koncentrációját a kevésbé népszerű iskolákban. Más intézkedések, mint például szociálisan kiegyensúlyozott vonzáskörzetek kialakítása, szintén meghatározó szerepet játszhatnak az iskolai szegregáció kezelésében.

6. Az iskolai felvétel szabályozása és monitoringja

Az európai nemzeti oktatási rendszerekben más-más felvételi szabályozásokkal lehet találkozni. Egyes rendszerek szinte szabad kezet adnak az iskolaválasztás terén, míg mások a legközelebb eső iskolákba irányítják a gyermekeket. Hasonlóképpen, míg egyes rendszerek egyértelműen szabályozzák az iskolai felvételt túljelentkezés esetén, addig mások jelentős mértékben az iskolákra hagyják a diákok kiválasztását. Értelemszerűen minél enyhébb a felvételi szabályozás, annál nagyobb az esélye annak, hogy a tankerületekben vagy magukban az iskolákban diszkriminatív gyakorlat alakul ki.

Az államoknak saját hatáskörükbe kell vonniuk az iskolai felvétel szabályozását, figyelembe véve a társadalmi integráció elvét.⁵⁵ Ennek érdekében az iskolai felvételi eljárások keretében elsőbbséget kell biztosítani a speciális szükségletű, illetve a hátrányos helyzetű csoportokhoz tartozó diákok számára. A kiszolgáltatott helyzetű csoportokhoz tartozó diákok többségi iskolákba történő integrálásának egy másik pozitív gyakorlatát képezik a rászorultsági alapon működő rendszerek és az egyes kiszolgáltatott helyzetű csoportokhoz tartozó diákok részére fenntartott férőhelyek.

Azonban a felvételi folyamatokra vonatkozó, egyértelmű szabályok is eredménytelenek maradnak, ha nem működik egy masszív ellenőrző rendszer. A hatóságoknak világos normákat és erős ellenőrző mechanizmusokat kell bevezetniük, ha biztosítani akarják az iskolai felvételik teljes törvényességét. A csalások megelőzése és megakadályozása érdekében egy szankcionálási rendszert is ki kell alakítani.

7. A tesztíratás mint kiválasztási módszer betiltása

Néhány oktatási rendszer lehetővé teszi az iskolák számára, hogy tesztíratással válogassák ki diákjaikat. Az iskolák gyakran ezeknek a teszteknek az eredményeire hivatkoznak, amikor azt akarják megindokolni, hogy az iskola miért alkalmatlan egyes speciális szükségletű diákok kezelésére, miért tagadja meg tőlük a felvételt.

54. Lásd az Európai Bizottság „Útmutatás a tagállamok számára az európai strukturális és befektetési alapok felhasználásához az oktatási és területi szegregáció kezelésében” (2015) című kiadványát!

55. Lásd az Írországról készült jelentés (2017) 132. és 134. bekezdéseit!

Néhány országban bevett gyakorlat, hogy a tesztíratást használják fel a roma gyermekek átírányításához a pszichoszociális fogyatékossgal élő gyermekek számára fenntartott speciális iskolákba, a többségi iskolarendszerbe történő integrálásuk elke-rüléséhez. Ezt a tesztíratási gyakorlatot erőteljesen kritizálják amiatt, hogy kulturáli-san elfogult, ezért nem megfelelő módszer a gyermekek képességeinek, illetve szük-ségleteinek felmérésére.⁵⁶ A tesztek olyan iskolák – és esetenként tanárok – hasz-nálják, amelyek/akik érdekeltek a migráns háttérű és etnikai kisebbségekhez tartozó gyermekek távol tartásától, mivel azok jelenléte az iskolában kihatással lehet az iskola reputációjára, megnehezítheti munkájukat, és befolyásolhatja a lakosság többségéhez tartozó családok potenciális érdeklődését az adott iskola irányában.

Bár a felvételi tesztek még engedélyezik pár államban, azokat hivatalosan nem lehet egy gyermek elutasítására felhasználni – ezzel a ténnyel a hátrányos szociális és gazdasági helyzetben lévő, illetve migráns családok többnyire nincsenek tisztában.⁵⁷ Ráadásul ezeket a családokat a tanárok és az iskolaigazgatók gyakran megfélemlítik, ezért hajlamosak a tesztíratást legitim gyakorlatként elfogadni. A tesztíratáson alapuló felvételiztetés betiltása a legjobb módja annak, hogy ezeket a tesztek ne lehessen a diákok hátrányos megkülönböztetéséhez felhasználni.

8. A diákok szükségleteinek felmérése

A tesztíratáson alapuló felvételiztetés betiltása nem jelenti a tanulmányi szükségletek egyéni felmérésének kiküszöbölését. Minden egyes gyermek egyéni szükségleteinek felmérése előfeltétele annak, hogy kiegészítő támogatást lehessen nyújtani ott, ahol arra szükség van, csakúgy, mint a speciális szükségletekkel bíró diákok arányos szét-osztásának a különböző iskolákban (lásd lent).

A szükségleteket ellenőrzött és objektív indikátorokkal kell felmérni, melyek kizáróla-gosan a gyermekek tanulási szükségleteiből erednek. Ilyen indikátorok, *többek között*, a nyelvi nehézségek, nevezetesen az oktatás nyelvének vonatkozásában; bármilyen tanulási nehézség vagy tanulási fogyatéék, továbbá azok az egyéni körülmények, ame-lyek megakadályozhatják, hogy a gyermek megfelelő környezetben, a többiekkel azonos feltételekkel tanulhasson.⁵⁸ Itt hangsúlyozni kell, hogy a gyermekek etnikai származását, nemzetiségét vagy szociális-gazdasági háttérét soha nem szabad ezek helyett az indikátorok helyett használni, s hogy a gyermek e szempontok alapján történő beiskolázása bizonyos iskolákba a diszkrimináció-ellenes normák megsértését jelenti.

Következésképpen egy átfogó és hatékony, a diákok szociális és oktatási szükségleteit felmérő rendszer kialakítása alapvető jelentőséggel bír. Egy ilyen rendszernek függet-lennek kell lennie az iskoláktól, s működését a hatóságoknak alaposan és rendszeren ellenőrizniük kell.

56. Lásd: Európai Emberi Jogi Bíróság, *D.H. és mások kontra Cseh Köztársaság*, op. cit.; továbbá: Európai Bíróság, *Tudnivalók a romákról és a vándorlókról* (2017), op. cit.

57. Lásd az Európa Tanács Emberi Jogi Biztosa, Nils Muižnieks által 2016. október 7-én Bohuslav Sobotka úrnak, a Cseh Köztársaság miniszterelnökének küldött levelet a romák és a fogyatékkal élő személyek jogait illetően, a következő cí-men: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CommDH\(2016\)36&Language](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CommDH(2016)36&Language). Lásd továbbá a „Macedónia Volt Jugosz-láv Köztársaságról” készült jelentés (2012) 86. és 93. bekezdését!

58. Lásd konkrétan az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának CM/Rec(2008)4 számú Ajánlását a migráns és bevándorló gyermekek integrációjának erősítéséről, továbbá CM/Rec(2014)5 számú Ajánlását az oktatási nyelv elsajátításának fon-tosságáról a méltányos és minőségi oktatás és az eredményes tanulás érdekében.

Amint az fent megállapítást nyert, a felvételi tesztíratás semmiképpen nem tekinthető elfogadható módszernek a gyermekek szükségleteinek fémérésében. Sok oktatási rendszerből hiányzik az átlátható és objektív módszer a tanulmányi szükségletek felmérésére. Még többen csak akkor mérik fel a diákok szükségleteit, amikor már felvételt nyertek egy adott iskolába, megakadályozva ily módon a diákok arányos elosztását az iskolák között. Az államok kötelesek biztosítani a szükséges eszközöket és szaktudást a gyermekek szükségleteinek iskolakezdés előtti felméréséhez. Kizárólag a szükségletek felmérésével lesz lehetséges a kiszolgáltatott csoportokhoz tartozó, illetve tanulási nehézségekkel küzdő diákok kiegyensúlyozott szétosztása a különböző iskolák között, továbbá az ahhoz szükséges kiegészítő emberi és anyagi erőforrások hatékony szétosztása, hogy a kiszolgáltatott helyzetben lévő gyermekek teljes mértékben élvezhessék a művelődéshez való jogukat. A gyakorlatban ez feltételezi, hogy a felmérésre – a helyi hatóságok és a szociális, egészségügyi és oktatási szolgáltatók összehangolt együttműködésével – még azt megelőzően sort kell keríteni, hogy a gyermek belép az alapfokú oktatásba.

9. A kiszolgáltatott csoportokhoz tartozó diákok kiegyensúlyozott elosztása

Egy, a szükségletek felmérését célzó, átfogó és átlátható rendszer is eredménytelennek bizonyulhat, ha nem történnek intézkedések a speciális szükségletű gyermekek arányos szétosztására. Az ilyen intézkedések elmaradása tartósítja az egyenlőtlen rendszereket, amelyekben egyes iskolákban nagy arányban koncentrálódnak a kiszolgáltatott csoportokhoz tartozó, speciális oktatási szükségletekkel rendelkező gyermekek, míg mások szociálisan és tanulmányilag is homogénebbek maradnak.

Következésképpen elengedhetetlen egy megfelelő szabályozási keret kialakítása, hogy el lehessen kerülni a veszélyeztetett gyermekek magas koncentrációját bizonyos iskolákban.⁵⁹ Minden közpénzből finanszírozott iskolának fenn kellene tartania férőhelyeket az esetlegesen különleges szükségletekkel bíró, veszélyeztetett gyermekek számára. Mindemellett erősen ajánlott, hogy az államok maximalizálják az ilyen gyermekek számát az iskolákban.⁶⁰ Ha a gyermekek szükségleteit megfelelően mérik fel, ennek az értéknek összhangban kell lennie az adott lakókörnyezetben vagy referenciaterületen élő veszélyeztetett gyermekek arányával, ily módon biztosítva, hogy a diákpuláció tükrözze a lakókörnyezet populációjának összetételét. A hatóságoknak lépéseket kell tenniük továbbá annak megelőzésére, hogy a későn érkező diákok – akik több legitim nehézséget okozhatnak, nevezetesen a migráns és menekült gyermekek – ne koncentrálódnak olyan iskolákban, amelyek kevésbé népszerűek, s általában a leginkább alulfinanszírozottak. Az osztályok összetételének szabályozása a hátrányos helyzetű területeken, továbbá annak biztosítása, hogy a későn érkező diákokat egyenletesen osszák szét a referenciaterületen található iskolák között, olyan intézkedések, amelyek megakadályozhatják a hátrányos helyzetű és a speciális tanulmányi szükségletekkel bíró diákok magas koncentrációját az egyes iskolákban.

59. Lásd a következő jelentésekben: Írország (2017), 136. bek.; Montenegro (2014), 76. bek.; és Szlovákia (2015), 84. bek.

60. Példák találhatóak az Európai Unió Alapjogi Ügynökség "Együtt az EU-ban: a migránsok és leszármazottaik részvételének elősegítése" (2017) című kiadványának 41. oldalán, a következő címen: <http://fra.europa.eu/en/publication/2017/migrant-participation>.

10. Szociálisan kiegyensúlyozott tankerületek kialakítása

Bár a lakóhelyi szegregáció nem az egyedüli okozója az iskolai szegregációnak, tagadhatatlan hatása van a kiszolgáltatott csoportokba tartozó gyermekek bizonyos iskolákban történő koncentrációjára. Amennyiben az egyes tankerületek olyan lakókörnyezeteket fednek le, ahol magas a kiszolgáltatott csoportokba tartozó személyek koncentrációja, nagy a valószínűsége annak, hogy az iskoláztatás reprodukálni fogja a lakóhelyi szegregációt.

Az olyan, alternatív tankerületek kialakítása, ahol keverednek az eltérő szociális jellemzőkkel bíró lakókörnyezetek, hozzájárulhat a kiszolgáltatott csoportokba tartozó diákok kiegyensúlyozottabb eloszlásához, és egy befogadóbb oktatási-nevelési rendszert eredményezhet. A tankerületek újrarajzolását ki lehet egészíteni az iskolába szállítással (buszoztatással), ezáltal is hozzájárulva a diákok szociálisan kiegyensúlyozottabb eloszlásához. Mindemellett, bár a buszoztatás hasznos lehet az erősen szegregált oktatási rendszerek kontextusában, ésszerűen kell használni, s egyensúlyba kell hozni a közelség elvével és a közösség oktatásba történő bekapcsolódásának szükségletével.

11. A legjobb tanárok átcsoportosítása a legnagyobb kihívást jelentő iskolákba

Amint az fentebb említésre került, a rossz gazdasági helyzetben lévő iskolákban általában nagy a tanárok fluktuációja. A szociális problémák, az oktatással szembeni alacsony elvárások, a karrierépítés nehézségei és az ösztönzők hiánya a rossz gazdasági helyzetben lévő iskolákban tanárfluktuációt eredményeznek, s gátolják a stabil és hosszú távú oktatási projektek konszolidációját. Néhány államban olyan ösztönző rendszert vezettek be a tanárok szakmai fejlesztése terén, amelyben a szakmai előmenetel az iskola vagy a tanár teljesítményének a függvénye. Ritkábbak azonban az olyan helyzetek, amelyekben a szakmai előmenetel összekötődik a rosszabb gazdasági helyzetben lévő lakókörnyezetek iskoláiban folytatott munkával. Az ösztönzők hiánya instabilitást és fluktuációt generál a rossz gazdasági helyzetben lévő iskolákban, továbbá megakadályozza a tanárok szakosodását, illetve az ilyen iskolákban szükséges szakmai tapasztalat megszerzését.

A szakmai ösztönzők átfogó rendszerének bevezetése a hátrányos szociális és gazdasági helyzetben lévő iskolákba vonzhatja a magasan képzett tanárokat, ami azután vonzóbbá teheti ezeket az iskolákat azok számára a családok számára, amelyek normál körülmények között elzárkóznak gyermekeik ilyen iskolákba történő beíratásától.

Emellett az ilyen iskolákban dolgozó tanároknak speciális (kezdeti és időközi) továbbképzéseket és támogatást kellene biztosítani, hogy elsajátíthassák az oktatási módszereket és megfelelő válaszokat tudjanak adni a diákok szükségleteire. Hasznos útmutatást jelent, *többek között*, a Miniszteri Bizottság migráns és bevándorló gyermekek integrációjának erősítésével kapcsolatos Ajánlása.⁶¹

61. CM/Rec(2008)4. sz. Ajánlás Különösképpen lásd a B. Szakaszt a tanerő toborzásáról és fejlesztéséről!

12. Az iskolák életében való szülői részvétel előmozdítása

A migráns háttérű és az etnikai kisebbségekhez tartozó családok elidegenedése, távolmaradásuk az iskolai élettől és tevékenységeiktől komoly akadályt jelent a befogadó oktatáshoz vezető úton, továbbá iskolai szegregációt generál. Az oktatásban való szülői részvételt ösztönző politikák hiánya kulturális távolságot generál az iskola és ezek között a családok között, erősíti a szociális bezárkózást, és csökkenti az interkulturális kontaktusok lehetőségét. Az információk és a cselekvő bekapcsolódás hiánya különösen arra ösztönzi a szülőket, hogy beleegyezésüket adják gyermekeik iskolai szegregációjához.⁶²

Csak néhány állam alakított ki konkrét szakpolitikát pl. a migráns családok megszólítására és bevonására. A nemzetközi kutatások azonban azt mutatják, hogy a szülők bekapcsolódásának egyértelműen pozitív hatása van az iskolai légkörre, a közösség szociális kohéziójára és tanulmányi teljesítményére.⁶³ Következésképpen a szülők involválódása az iskola és a közösség életébe kell, hogy egyik alapeleme legyen a befogadó oktatáspolitikának. Az államoknak olyan feltételeket kell teremteniük, melyek biztosítják, hogy minden családot örömmel fogadjanak helyi szinten az iskolában és a közösségben, hogy a családok hallathassák hangjukat, s azt a döntéshozatali folyamatban figyelembe is vegyék.⁶⁴ A pozitív gyakorlat részét képezik az iskolai és közösségi mediátorok, akik gyakran fontos szerepet játszanak az iskolák és a családok közötti távolság áthidalásában.⁶⁵

62. Lásd a Cseh Köztársaságról készült jelentés (2013) 58. és 63. bekezdését!

63. Például lásd Schnell P., Fibbi R., Crul M. és Montero-Sieburth M. „Családi bekapcsolódás és a bevándorlók gyermekeinek tanulmányi sikerei Európában – Összehasonlító tanulmányok” (2015) című művének előszavát! *Comparative Migration Studies*, Vol. 3, No. 14.

64. CM/Rec(2008)4. sz. Ajánlás Különösképpen lásd az F. Szakaszt a migráns gyermekek szüleinek támogatásáról!

65. Lásd az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának CM/Rec(2012)9 számú Ajánlását a közvetítésről mint a romák emberi jogainak érvényesítését és társadalmi integrációját elősegítő, hatékony eszközről, továbbá CM/Rec(2009)4 számú ajánlását az európai romák és vándorlók oktatásáról. Lásd a következő jelentésekben: Franciaország (2015), 165–166. és 2015. bek.; Montenegró (2014), 76. bek.; Norvégia (2015), 77. bek.; Románia (2014), 188. bek.; Szlovákia (2015), 111. bek.; és a „Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság” (2012), 91. bek.

Függelék

Nemzetközi referencia dokumentumok

Nemzetközi szervezetek

Európa Tanács:

Az Európa Tanács Emberi Jogi Biztosa, (2016): *Eljött az ideje, hogy Európa rendbe tegye a migránsok integrációját*, vitaindító irat

Human Rights Comment (2015), *„A befogadó oktatás létfontosságú a sokszínű társadalmak társadalmi kohéziója szempontjából”*.

Európa Tanács Miniszteri Bizottsága

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának CM/Rec(2014)5 számú Ajánlása a tagországoknak az oktatási nyelv(ek) elsajátításának fontosságáról a méltányos és minőségi oktatás és az eredményes tanulás érdekében

A Miniszteri Bizottság CM/Rec(2012)13 számú Ajánlása a tagországoknak az oktatás minőségének biztosításáról

A Miniszteri Bizottság CM/Rec(2009)4 számú Ajánlása a tagországoknak az európai romák és vándorlók oktatásáról

A Miniszteri Bizottság CM/Rec(2008)4 számú Ajánlása a tagországoknak a migráns és bevándorló gyermekek integrációjának erősítéséről

Rasszizmus és Intolerancia elleni Európai Bizottság (ECRI)

7. számú (2002), *„A rasszizmus és a faji megkülönböztetés elleni küzdelem a nemzeti jogalkotásban”* című általános ajánlás

10. számú (2006), *„A rasszizmus és a faji megkülönböztetés elleni küzdelem az iskolai nevelésben”* című általános ajánlás

Európai Emberi Jogi Bíróság, Tudnivalók a romákról és a vándorlókról (utoljára frissítve 2017 júniusában).

Parlamentari Közgyűlés, 2097(2016) számú Határozat az összes gyermek iskolához és oktatáshoz történő hozzáféréséről (2015).

„A befogadó oktatás regionális támogatása” projekt, *A befogadó oktatáspolitikai feltérképezése – Összefoglaló jelentés* (2014) és *Összefoglaló jelentés* (2014).

Egyén intézmények:

Európai Bizottság (2016) *A menekültek és migránsok oktatáson keresztül történő integrálása. Hídépítés a megosztott társadalmakban*, Lifelong Learning Platform.

Európai Bizottság (2015) „Útmutatás a tagállamok számára az európai strukturális és befektetési alapok felhasználásához az oktatási és területi szegregáció kezelésében”, European Structural and Investment Funds.

Európai Bizottság (2014) *Jelentés a roma gyermekek hátrányos megkülönböztetéséről az oktatás terén*, Directorate-General for Justice

Európai Bizottság (2013) *Támogatás a speciális tanulmányi szükségletű gyermekeknek (SEN)*. Employment, Social Affairs & Inclusion.

Európai Számvevőszék (2016) „A romák integrációjával kapcsolatos uniós szakpolitikai kezdeményezések és pénzügyi támogatás: az elmúlt évtizedben jelentős előrelépések történtek, de a gyakorlatban további erőfeszítésekre van szükség” Speciális jelentés, Luxembourg.

Európai Unió Alapjogi Ügynöksége (FRA, 2017) *A jelenlegi migránshelyzet az EU-ban: oktatás*.

Európai Unió Alapjogi Ügynöksége (FRA, 2017) *Együtt az EU-ban. A migránsok és leszármazottaik részvételének elősegítése* Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Európai Unió Alapjogi Ügynöksége (FRA, 2017), *Az Európai Unió második felmérése a kisebbségekről és a hátrányos megkülönböztetésről (EU-MIDIS II) Romák – válogatott eredmények*

OECD (2012), „Méltányosság és minőség az oktatásban: a hátrányos helyzetű diákok és iskolák támogatása”, OECD Kiadó, Párizs.

UNESCO (2009), „Politikai iránymutatás a befogadó oktatáshoz”, UNESCO, Párizs.

UNICEF, Európa és Közép-Ázsia, Regionális befogadó oktatási portál, elérhető: <http://www.inclusive-education.org>, 2017. július 13-i információk.

ENSZ Fogyatékosággal Élő Személyek Jogainak Bizottsága (2016), Általános észrevételek, 4. szám: 24. Cikk, *Jog a befogadó oktatáshoz*.

Világbank (2014) *Kézikönyv a romák életkörülményeinek javításához*. Washington, DC: World Bank Group.

Egyéb hivatkozások

Európai Ügynökség a Sajátos Nevelési Igényű Tanulók Oktatásának Fejlesztéséért, Állásfoglalás a befogadó oktatásról (2016); *Az európai befogadó oktatás indikátorkészletének összeállítása* (2014).

Gyermekjogi Ombudsmanok Európai Hálózata (ENOC, 2016) *Egyenlő esélyek minden gyermek számára az oktatásban*, Állásfoglalás.

FXB Egészségügyi és Emberi Jogi Központ (2015) *Stratégiák és taktikák a roma gyermekek iskolai szegregációja elleni küzdelemben. Esettanulmányok Romániából, Horvátországból, Magyarországról, a Cseh Köztársaságból, Bulgáriából és Görögországból*, Harvard University.

Roma Oktatási Alap: Deszegregációs eszköztár (2015).

Tomaševski K. (2001), „Emberi jogi kötelezettségek: az oktatás rendelkezésre állóvá, elérhetővé, elfogadhatóvá és alkalmazkodóvá tétele”, Rights to Education Primers No. 3, Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law, Lund / Sida, Stockholm.

Az Emberi Jogi Biztos egy független és pártatlan, nem jogi intézmény, melyet 1999-ben hozott létre az Európa Tanács, azzal a céllal, hogy a tagországokban segítse elő az emberi jogok tudatosítását és tiszteletben tartását.

Tevékenysége három, egymással szoros kapcsolatban lévő területre fókuszál:

- ▶ országlátogatások és párbeszéd a nemzeti hatóságokkal és a civil társadalommal,
- ▶ tematikus tanulmányok készítése, tanácsadás a rendszeres emberi jogi tevékenység folytatásához, továbbá
- ▶ ismeretterjesztő tevékenység.

A jelenlegi Biztos, Nils Muižnieks 2012-ben lépett hivatalba. Elődjei Thomas Hammarberg (2006-2012) és Álvaro Gil-Robles (1999-2006) voltak.

www.coe.int

Az Európa Tanács a kontinens vezető emberi jogi szervezete. 47 tagállama van, melyek közül 28 az Európai Unió tagja. Az Európa Tanács összes tagállama aláírta az Európai Emberi Jogi Egyezményt, melynek célja az emberi jogok, a demokrácia és a jogállamiság védelme. Az Egyezmény tagállamok általi végrehajtását az Európai Emberi Jogi Bíróság felügyeli.

