

ET

ET

ET



EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel, 3.7.2008
KOM (2008) 423 lõplik

ROHELINE RAAMAT

Ränne ja liikuvus: Euroopa Liidu haridussüsteemi ülesanded ja võimalused

{SEK(2008) 2173}

(Esitanud komisjon)

1. SISSEJUHATUS

1. Käesolevas rohelises raamatus vaadeldakse haridussüsteemi ees seisvat põhimõttelise tähtsusega ülesannet, mis ei ole küll uus, kuid on viimastel aastatel teravamalt ja laiemas ulatuses päevakorda tõusnud seoses sellega, et koolidesse tuleb üha enam sisserändaja taustaga lapsi, kelle ühiskondlik-majanduslik seisund on nõrk.

2. Käesolevas tekstis kasutatakse mõisteid „sisserändaja taustaga lapsed”, „sisserändajate lapsed” ja „sisserändajatest õpilased”, et viidata nendele inimeste lastele, kes elavad sellises Euroopa Liidu liikmesriigis, kus nad ei ole sündinud, sõltumata sellest, kas need inimesed on kolmandate riikide kodanikud, teise liikmesriigi kodanikud või on neist saanud vastuvõtva liikmesriigi kodanikud. Siin on tegemist sisserändega laiemas mõttes, mis erineb mitmetes Euroopa Liidu sisserändepoliitikat käsitlevates tekstides kasutusel olevast sisserände mõistest¹. Vaatamata sellele, et kolmandate riikide kodanike seisundi suhtes kehtivad olulise õiguslikud ja praktilised erinevused võrreldes teises liikmesriigis viibivate Euroopa Liidu kodanikega, käsitletakse käesolevas rohelises raamatus ka teises liikmesriigis viibivaid Euroopa Liidu kodanikke, kuna siin vaadeldavad haridusalased probleemid ja tegurid kehtivad tõenäoliselt enamjaolt ka nende kohta. Seda näitab kasvõi see asjaolu, et sellistes allikates nagu PIRLS ja PISA, mida käesolevas tekstis laialdaselt kasutatakse, ei tehta vahet, kas kodanikud pärinevad Euroopa Liidu liikmesriikidest või väljastpoolt Euroopa Liitu².

3. Suured ajaloolised kolmandate riikide kodanike sisseränded Euroopa Liitu ja kahe viimase laienemisega seotud rändevood ELi sees on kaasa toonud sisserändajate laste arvukuse järsu suurenemise mitmete liikmesriikide koolides. PISA (2006)³ andmed näitavad, et EL 15s oli 15aastaste õpilaste hulgas 10 % selliseid, kes olid kas ise sündinud teises liikmesriigis või olid nende mõlemad vanemad sündinud teises riigis; algkooli neljanda klassi õpilastest oli selliseid 15 %. Mõnes riigis, nagu Iirimaa, Itaalias ja Hispaanias, on teises riigis sündinud õpilaste osakaal 2000. aastaga võrreldes suurenenud kolm kuni neli korda. Ühendkuningriigis on hiljaaegu välismaalt tulnud õpilaste osakaal viimase kahe aastaga kasvanud 50 %, mis suurendab sealset niigi suurt rändelise päritoluga õpilaskonna osa õpilaste seas. Rändevoogude tulemusena koguneb sisserändetaustaga õpilasi linnapiirkondadesse ja eriti teatavatesse linnadesse; näiteks Rotterdamis, Birminghamis ja Brüsselis on ligi pooled õpilastest sisserändaja taustaga⁴. Madriidis on sisserändajatest õpilaste osakaal 1991. aastaga võrreldes kümnekordistunud.

¹ Sellega seoses on tähtis meeles pidada seda, et Euroopa Liidu kodanikel on erinevalt kolmandate riikide kodanikest võimalus kasutada Euroopa Ühenduse asutamislepinguga antud õigust vabalt liikuda Euroopa Liidus, ilma et oleks vaja täita teises liikmesriigis elamiseks integratsiooninõudeid. See on põhimõtteline erinevus kolmandate riikide kodanikele esitatavate tingimustega võrreldes vastavalt kehtivatele Euroopa Liidu ja liikmesriikide sisserände-eeskirjadele selle kohta, mida kolmandate riikide kodanikud peavad täitma, enne kui saavad asuda Euroopa Liidu liikmesriiki elama.

² Kui tekstis viidatakse *sisserändajate kogukondadele*, tahetakse tuua esile jaos 2.1 esitatud tähtsat tõika, et lüngad hariduses ja seda põhjustanud tegurid võivad avaldada mõju ka järgmistele põlvedele (vaatamata sellele, kas nad on saanud uue liikmesriigi kodakondsuse või mitte), seda eriti siis, kui sisserändajate kogukond on eraldunud muust ühiskonnast. Tekstis ei viidata sellistele mitesisserändelistele Euroopa kodanike rühmadele, mis on etniliselt või kultuuriliselt identiteedilt erinevad ja mis kalduvad ühiskonnas eralduma, nagu näiteks mustlased. Mitmed siin esitatud analüüsi aspektid ja haridusprobleemid on omased ka neile.

³ Rahvusvaheline õpilaste hindamisprogramm (PISA) on iga kolme aasta järel korraldatav ülemaailmne test, millega hinnatakse 15aastaste õpilaste oskusi; seda korraldab Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon (OECD).

⁴ Lisas esitatud tabel.

4. Sisserändajatest õpilaste suur osakaalul on haridussüsteemile oluline ja mitmesuunaline mõju. Koolid peavad kohanema nende olemasoluga ja arvestades nende erivajadusi täitma oma tavapärasest ülesannet, s.o pakkuma kõrgetasemelist ja võrdväärset haridust. Haridus on võimalus tagada neile õpilastele lõimumisoskused, et neist saaksid vastuvõtva riigi tublid kodanikud, teisisõnu – et ränne oleks kasulik nii sisserändajatele kui ka vastuvõtvale riigile. Koolidel on keskne osa osalusühiskonna kujundamises, kuna peamiselt seal on sisserändetaustaga ja vastuvõtva maa noortel võimalik üksteisega tutvuda ja panna alus vastastikusele austusele. Ränne võib olla hariduse seisukohalt kõikidele kasulik kogemus: keelelised ja kultuurilised eripärad võivad osutuda koolidele väärtuslikuks ressursiks. See võib aidata süvendada ja tugevdada õpetamist ning täiendada teadmisi ja oskusi.

5. Ränne mõjutab ka ühiskondlikult, majanduslikult ja haridustaseme poolest heal positsioonil perekondade laste haridusteed. Sellistele õpilastele võib avaldada vähemalt lühiajaliselt ebasoovitavat mõju nende senise koolitee katkemine või vajadus kohaneda keeleliste ja kultuuriliste eripäradega. Nende haridustee väljavaated kujunevad aga pikemas perspektiivis edukaks ja kokkupuude uute kultuuride ja keeltega osutub tõenäoliselt rikastavaks. On selge, et paljud sisserändajate lastest, kaasa arvatud ka viimase rändelainega saabujad, kuuluvad sellesse rühma. Käesoleva roheline raamatu tähelepanu keskmes on aga juhtumid, mis hõlmavad korraga nii keelelisi ja kultuurilisi erinevusi kui ka ühiskondlik-majanduslikult ebasoodsamat olukorda ning mis kipuvad koonduma teatavatesse piirkondadesse ja teatavatesse koolidesse. Tegemist on tähtsa haridusalase probleemiga ja haridussüsteemi suutlikkus sellega toime tulla või mitte, toob kaasa olulisi ühiskondlikke tagajärgi. Nagu selgub edaspidi esitatud andmetest, esineb sisserändaja taustaga laste ja nende kohalikku päritolu eakaaslaste haridustasemetes märkimisväärsed ja sageli püsivad laadi vahesid. 1994. aastal avaldatud aruandes rõhutas komisjon, milliseid ohte võib kaasa tuua olukord, kui sisserändajate laste haridusvõimalusi ei parandata: sotsiaalsete erinevuste edasikandumine ja suurenemine põlvest põlve, kultuuriline eristumine, kogukondade omaette jäämine ja rahvusrühmade vaheliste konfliktide teke. Selliste tagajärgede tekkimise oht on endiselt olemas.

6. Hariduspoliitika kujundamine on jäänud liikmesriikide ülesandeks. Käesolevas dokumendis kirjeldatud probleemid on aga küllaltki laia ulatusega. 13.–14. märtsil 2008 toimunud Euroopa Ülemkogul kutsuti liikmesriike üles parandama sisserändaja taustaga õpilaste õppeedukust. 2008. aasta ühises aruandes töökava „Haridus ja koolitus 2010” rakendamise kohta juhti tähelepanu sellele, et paljud sisserändajate lastest on hariduse seisukohast ebasoodsas olukorras, sest nad vajavad lisatähelepanu⁵. Järgnevast analüüsist ilmneb, et mõnes riigis on saavutatud teistest paremaid tulemusi sisserändajate ja kohalike õpilaste vaheliste erinevuste tasandamisel. On selge, et siin on võimalusi vastastikuseks õppimiseks, et teada saada, millised tegurid mõjutavad negatiivselt sisserändajate haridusteed ning milliste meetoditega saab neid probleeme lahendada.

7. Direktiiv 77/486/EMÜ on Euroopa Liidu varasem katse juhtida liikmesriikide tähelepanu võõrtöötajate laste haridusele. Nimetatud direktiivi kohaldatakse nende laste suhtes, kes on koolikohustuslikud vastavalt vastuvõtva riigi seadustele ja kelle ülalpidajaks on teise liikmesriigi kodanikust töötaja. Direktiivis sätestatakse, et liikmesriigid peavad:

- tagama oma territooriumil tasuta õpetamine (kaasa arvatud eelkõige vastuvõtva riigi ametliku keele õpetamine), mida on kohandatud vastavalt selliste laste konkreetsetele vajadustele, ning

⁵ Nõukogu ja komisjoni 2008. aasta ühine aruanne „Elukestva õppimise panus teadmiste, loovuse ja innovatsiooni heaks”, veebruar 2008.

- edendada koostöös päritoluriikidega ja kooskõlas tavaõpetusega emakeele ja päritoluriigi kultuuri õpetamist.

8. Käesolevas rohelises raamatus kutsutakse üles arutama, milline peaks olema kõnealuse direktiivi tulevik, mis võiks olla selle roll praegu, kui pürgida selle algse eesmärgi täitmise suunas – tugevdada Euroopa Liidu liikmesriikidest pärit võõrtöölise laste haridustaset ja selle kaudu anda panus ühe asutamislepingus sätestatud põhivabaduse kindlustamisele.

9. Need probleemid, millega koolisüsteem puutus kokku direktiivi 77/486/EMÜ vastu võtmise ajal, on nüüd sootuks muutunud. Kuna kõnealune direktiiv käsitleb üksnes Euroopa Liidu liikmesriikidest pärit võõrtöötajate laste haridusteed, ei hõlma see märksa olulisemat osa probleemist – nimelt kolmandate riikide kodanike laste haridust⁶. Nagu edaspidi selgitatakse, on direktiivi täitmine olnud lünklik. Kavandatud arutelud peaksid tooma selgust selle kohta, kas direktiiv toob lisaväärtust liikmesriikide poliitilistele püüdlustele selles valdkonnas ja kas see on parim viis, kuidas Euroopa Liit saab sellesuunalisi püüdlusi toetada.

10. Käesolev roheline raamat esitab raamistiku, millest lähtuda nende probleemide käsitlemisel, mis on seotud sisserändajate laste haridusega ja kutsub huvitatud isikuid üles esitama oma mõtteid, kuidas saaks Euroopa Liit edaspidi toetada liikmesriike nende hariduspoliitika kujundamisel selles valdkonnas, kuidas võiks edaspidi korraldada vastastikust õppimist ja kogemuste vahetamist ning mida see peaks hõlmama.⁷

2. SISSERÄNDAJA TAUSTAGA LASTE HARIDUSLIK OLUKORD

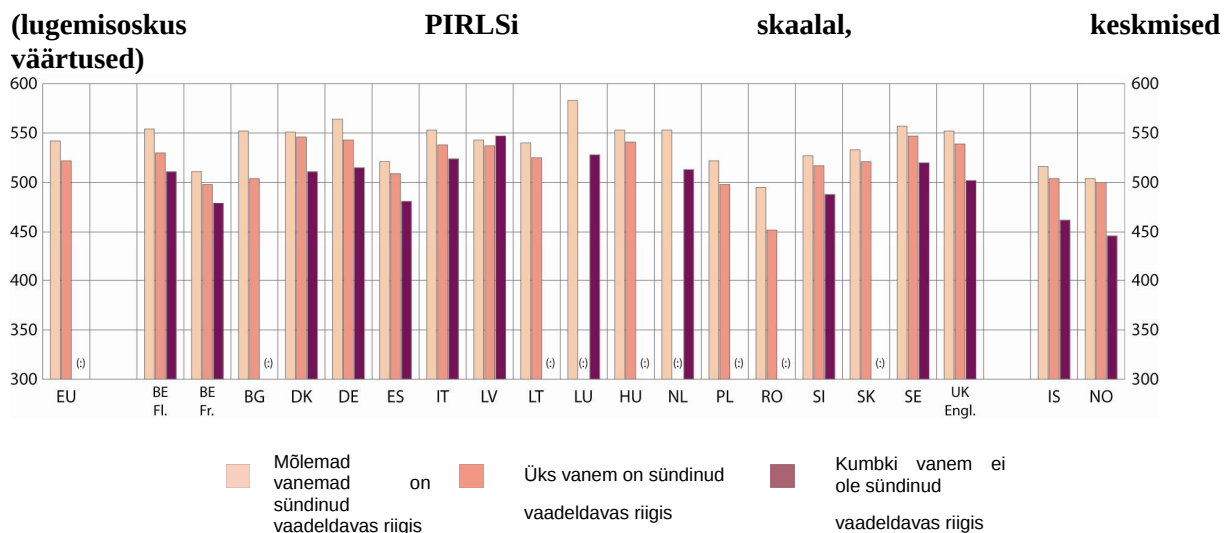
2.1. Paljud sisserändajate lastest on hariduse seisukohast ebasoodsas olukorras

11. Andmed näitavad selgesti ja järjekindlalt, et sisserändajate lastel on madalam õppeedukus kui nende kohalikku päritolu eakaaslastel. PIRLSi ülevaade kirjaoskuse kohta näitab, et algkooli lõpus on sisserändajatest õpilaste tulemused halvemad kui nende kohalikku päritolu eakaaslastel.

⁶ Kolmandate riikide kodanike laste haridus on tagatud võrdväärselt päritoluriigi lastega, kui kolmandate riikide kodanikud tulevad Euroopa Liitu vastavalt nõukogu direktiivile 2003/86/EÜ perekonna taasühinemise õiguse kohta (ELT L 251, 3. oktoober 2003, lk 12) ja/või direktiivile 2003/109/EÜ pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuse kohta (ELT L 16, 23. jaanuar 2004, lk 44).

⁷ Roheline raamat põhineb ulatuslikul uurimistööl ja analüüsil (vt lisas esitatud kirjanduse loetelu). Alustatakse Eurydice ja OECD tööst sisserändajatest õpilaste hariduse kohta ja esitatakse laiaulatuslik kirjanduse ülevaade, mille on koostanud Brambergi Ülikooli juures tegutsev Euroopa Rändeuuringute Foorum. Küsimusi on käsitletud ligipääsu ja sotsiaalse kaasatuse teemalistes vastastikuse õppe rühmades töökava „Haridus ja koolitus 2010” raames.

Joonis 1 – lugemisoskuse erinevus õpilastel, kelle mõlemad vanemad on sündinud vaadeldavas riigis ja õpilastel, kelle kumbki vanem ei ole sündinud vaadeldavas riigis (2006)

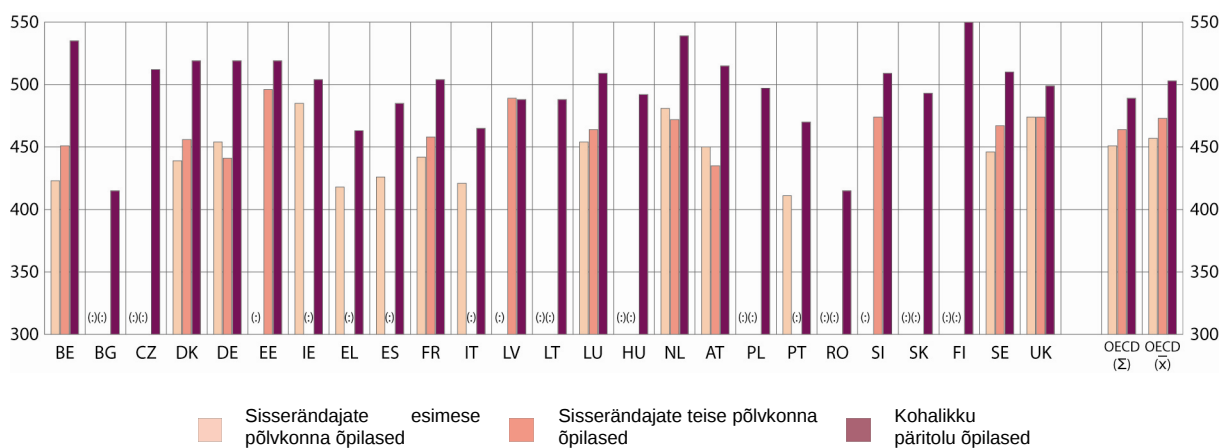


Andmete allikas: PIRLSi 2006. aasta andmekogu

12. OECD PISA ülevaade 15aastaste laste standardsetest akadeemilistest oskustest näitab selle earühma sisseerandajatest õpilaste süstemaatiliselt nõrgemat taset võrreldes kohalikku päritolu õpilastega kõikides uuritavates valdkondades: füüsikas, matemaatikas ja kõige ilmekamalt lugemises.

Joonis 2 – erinevused õpilaste matemaatikaoskustes – sisseerandajatest õpilased võrrelduna kohalikku päritolu õpilastega

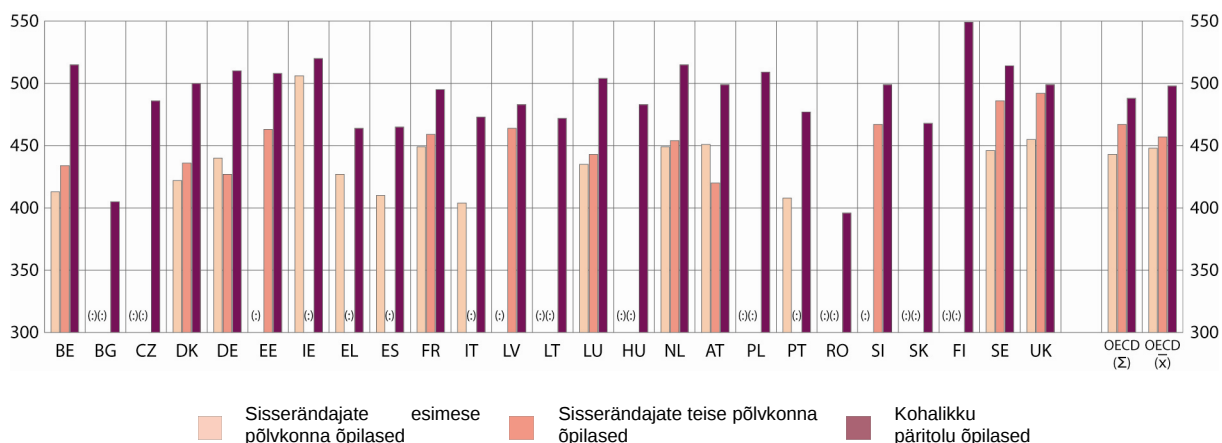
(matemaatikaoskused, keskmised väärtused)



Andmete allikas: OECD PISA 2006

Joonis 3 – erinevused õpilaste lugemisoskustes – sisserändajatest õpilased võrrelduna kohalikku päritolu õpilastega

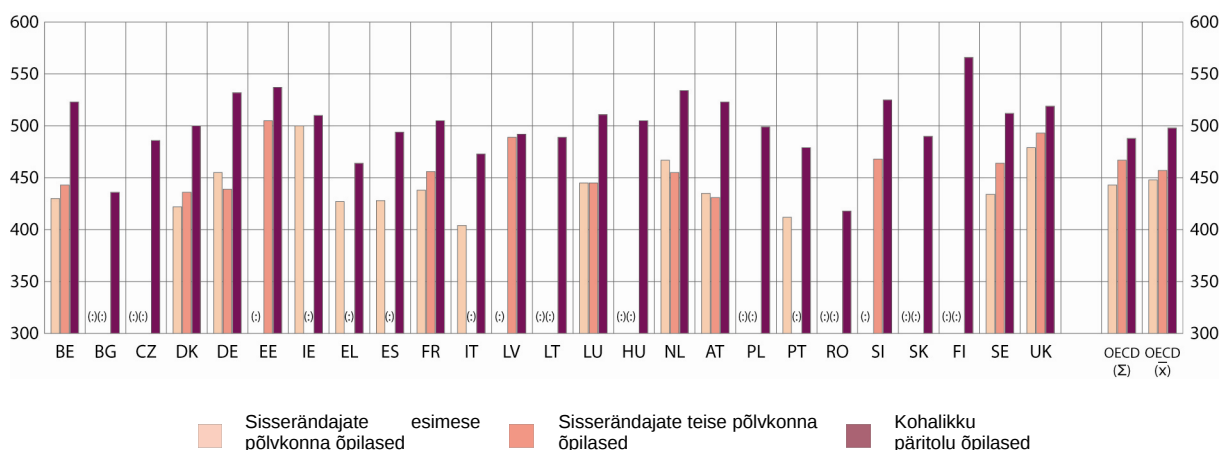
(lugemisoskused, keskmised väärtused)



Andmete allikas: OECD PISA 2006

Joonis 4 – erinevused õpilaste füüsikaoskustes – sisserändajatest õpilased võrrelduna kohalikku päritolu õpilastega

(füüsikaoskused, keskmised väärtused)



Andmete allikas: OECD PISA 2006

13. Liikmesriikide näitajad kinnitavad neid tulemusi⁸.

14. Samasugune olukord, nagu õpitulemuste puhul, kajastub ka sisserändajatest õpilaste õppetöös osalemises. Kuigi aastate jooksul on olukord paremaks läinud, on paljudes riikides sisserändajatest laste kaasatus koolieelsetesse asutustesse väiksem ja nad lähevad sinna oma kohalikku päritolu eakaaslastest hiljem. Koolikohustusega on tagatud, et algkoolides ei ole kohalikku päritolu ja sisserändajatest õpilaste vahel õppetöös osalemises erinevust. Keskkooli tasemel ilmneb juba selge erinevus õppetöös osalemises, sest sisserändajatest õpilasi on rohkem kutsekoolides, kust tavaliselt ei minda edasi kõrgharidust omandama. Selge

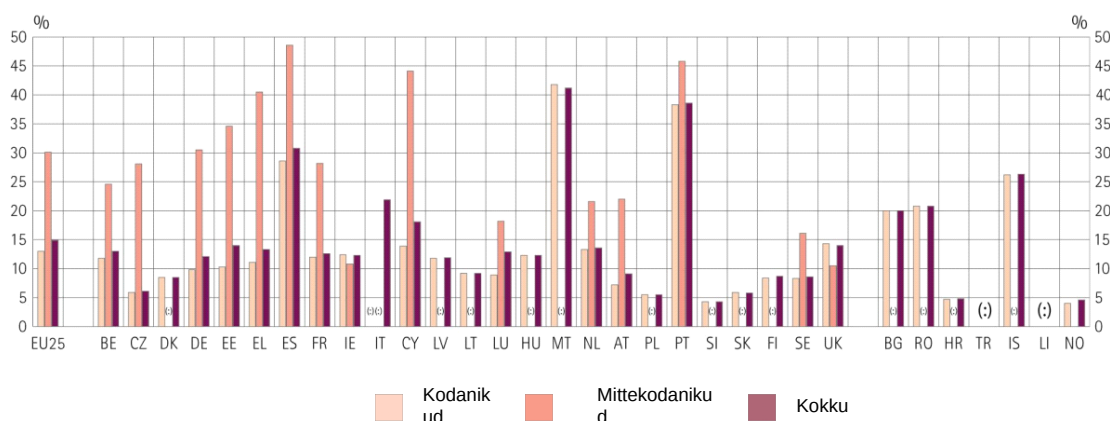
⁸ Vt Mikrozensus (Saksamaa, 2005; „Ethnicity and education: the evidence on minority ethnic pupils aged 5 – 16”, 2006 (Ühendkuningriik); „Scolarizzazione dei minori immigrati in Italia”, CENSIS 2007 (Itaalia).

suundumus on, et kõikides riikides on sisserändajatest õpilaste hulgas kooli poolelijätjate osakaal suur. Nende tegurite toimel on ülikoolilõpetajate hulgas suhteliselt vähe sisserändajaid.

15. PISA uurimused toovad esile ühe väga silmatorkava suundumuse, mis on tähtis hariduspoliitika kujundamise seisukohalt – nimelt on teatavates riikides kõigis kolmes ainevaldkonnas halvemad tulemused õpilastel, kes kuuluvad sisserändajate teise põlvkonda. See näitab, et sellistel juhtudel ei toimi haridus sisserändajate lõimijana, niisugused süvenevad haridustaseme erinevused pigem suurendavad ja kinnistavad nende eraldatust ühiskonnas.

Joonis 5 – kooli pooleli jätnud õpilaste osa rahvuste lõikes 2005. aastal

(Vaid põhiharidusega ja õpinguid mittejätkavate 18–24aastaste noorte osakaal rahvastikus 2005. aastal)



Andmete allikas: Eurostat, tööjõu-uuring, 2005.

2.2. Sisserände mõju haridussüsteemile

16. Suure hulga sisserändajatest õpilastega kohanemine tekitab haridussüsteemis probleeme nii klassi, kooli kui ka koolisüsteemi tasandil.

17. Klassis ja koolis tuleb kohaneda suurema arvu emakeelte, erinevate kultuuritaustade ja õpitasetega. On vaja sellele vastavat uut pedagoogikat ja uusi meetodeid, et luua sidemeid sisserändajate perekondade ja kogukondadega.

18. Koolisüsteemi tasandil võib suure sisserändajatest õpilaste osakaalu korral ka kõige paremates koolides hakata süvenema eraldumine ühiskondlik-majanduslike jõujoonte järgi. See võib ilmnedas erineval kujul, näiteks võivad ühiskonnas edukamad viia oma lapsed suure sisserändajast õpilaste arvuga koolidest teistesse koolidesse⁹. Sellised ilmingud – ükskõik, millise mehhanismiga need kulgevad – suurendavad koolide vahel erinevusi ja probleeme hariduse võrdväärsuse tagamisel.

19. Hariduse ees seisvaid probleeme tuleb vaadelda alati sotsiaalse ühtekuuluvuse laiemal taustal – kui sisserändajatest õpilasi ei suudeta koolis täiel määral lõimida, on tõenäoline, et see toob kaasa suurema probleemi, s.t sotsiaalse tõrjutuse. Halvad õpitulemused, väike koolilõpetajate protsent ja suur varakult koolitee poolelijätjate osakaal vähendavad sisserändajatest õpilaste hilisemaid võimalusi tööturul edu saavutada. Puudused lõimumisel

⁹ Bloem ja Diaz (2007) teatavad aruandes, et Taanis Aarhuses on kool, kus ei ole ainsatki Taani päritolu õpilast; McGorman jt (2007) kirjeldavad olukorda Dublin–15-s; Burgess jt (2006) teatavad, et Bradfordis (Ühendkuningriigis) käivad 59% lastest koolides, kus on ühe rahvuse esindajad; Karsten jt (2006) kirjeldavad samasugust olukorda Madalmaades.

20. Ränne võib tuua kooliellu kasulikku nii kultuuri kui ka hariduse seisukohalt. Teistsuguste seisukohtadega kokkupuutumine ja teistsuguste perspektiivide nägemine võib rikastada nii õpilasi kui ka õpetajaid. Kultuuride vahel sidemete loomine, austava ja salliva dialoogi kujundamine erinevate kultuuritaustadega inimeste vahel on oskused, mida tuleb kasvatada ja mida on võimalik arendada.

21. Sisserändaja taustaga laste haridusliku ebaedu põhjuseid on ilmselt mitu.

22. Õpitulemused on üldiselt tugevas seoses **ühiskondlike ja majanduslike tingimustega**¹⁰. Sisserändajatest õpilaste raskuste esimeseks põhjuseks on sageli nende viletsad majanduslikud ja ühiskondlikud tingimused. Ühiskondlik-majanduslik olukord ei hõlma kõiki sisserändajatest õpilaste ebaedu põhjusi, sest PISA uuringud näitavad, et selliste õpilaste tulemused jäävad halvemaks teiste samasuguse ühiskondlik-majandusliku taustaga laste tulemustest ja seda esineb teatavates riikides teistest rohkem¹¹.

- Sisserändajad ja nende perekonnad märkavad, et nende kogutud **teadmiste** väärtus kaob, eriti emakeele oskus, aga ka teadmised asutuste, eriti haridussüsteemi toimimisest. Nende teadmisi ja oskusi võidakse ametlikult mitte tunnustada või tunnustatakse vähem.¹²
- **Keel** on tähtis tegur. Õppekeele oskus on oluline eeltingimus koolis edu saavutamiseks¹³. See võib osutada probleemseks ka sisserändajate lastele, kes on sündinud vastuvõtvas riigis, kui koolis kasutatavat keelt kodus ei räägita. Keel võib osutada takistuseks sisserändaja perekonna ja kooli vahelises suhtlemises, mille tõttu on lastevanematel raske lastele toeks olla.
- **Hoiakutel** on hariduses määratu suur kaal. Need perekonnad ja kogukonnad, kus pööratakse haridusele suurt tähelepanu, toetavad üldiselt ka lapsi koolitarkuse omandamisel rohkem¹⁴. Eriti suur mõju lapse õpitulemustele on emal¹⁵. Lapse saavutustele

¹⁴ Lastevanemate ja kogukonna hoiakute ning etniliste rühmade saavutuste kohta on tehtud laialdaselt uurimusi, eriti USAs. Eredaks tööks on Ogbu (1991).

avaldab suurt mõju see, kuidas on naisi kasvatatud, kas neil on õigusi ja kas nad on suutelised laste kohta otsuseid tegema. Kui tütarlaste haridus jääb puudulikuks, võib see mõjutada mitte ainult neid, vaid avaldada negatiivset mõju ka tulevasele põlvkonnale. Lastel võib olla halvem hoiak hariduse suhtes, kui neid ümbritsevas kogukonnas on kõrge tööpuudus ning edu tööturul ja ettevõtluses vähene.

- **Eeskujud** ja kogukonna soosiv hoiak võivad avaldada suurt mõju, kuid mõju võib ka puududa, kui kogukonnal on nõrk positsioon ühiskonnas ja majanduses¹⁶. Mõnede sisserändajate kogukondade puhul on sellel positiivne mõju: teatavatel Aasia päritolu sisserändajate rühmadel on Ühendkuningriigis nõrk positsioon, kuid sealt pärineb palju kõrghariduse omandajaid.

3.2. Hariduskeskkond

24. Isegi siis, kui rändemudelid on ühesugused ja sisserändajad pärinevad samast riigist, võib sisserändajatest õpilaste käekäik olla Euroopa eri riikides erinev¹⁷. See viitab poliitika ja haridussüsteemi mõjule. Koolisüsteem ning koolide ja õpetajate suhtumine neisse võivad avaldada tugevat mõju õpilaste saavutustele. Ka eakaaslaste surve mõjutab tulemusi. Sisserändajatest õpilaste tulemused on paremad, kui nad õpivad ühes klassis koos kohaliku keele valdajatega, kes püüavad hästi õppida¹⁸.

25. Paljudes süsteemides on tugev suundumus eraldamisele. Sisserändajatest õpilased on sageli koondunud koolidesse, mis on tegelikult jäänud peavoolu koolidest **eraldi** ja kus õppetöö kvaliteet läheb allamäge, mis avaldub kasvõi õpetajate suures voolavuses. PISA uuringud näitavad, et koolides, kus on suur sisserändajatest õpilaste osakaal, on õpilaste tulemused halvemad¹⁹. Eraldumist võib täheldada ka kooli piires: **Võimete järgi rühmitamise ja diferentseerimisega** suunatakse ebaproportsionaalselt suur osa sisserändajatest õpilaste nõrgema tasemega rühmadesse, mis võib olla tingitud nende madalamast algtasemest ja/või puudulikust keeleoskusest²⁰. Mõnes riigis on täheldatav suur sisserändajate laste osakaal puuetega laste erikoolides, mis on äärmuslik näide eraldamise kohta²¹. Ei ole mingit põhjust arvata, et sisserändajatest õpilastel võiks teatavas riigis esineda vaegusi rohkem kui üldiselt.

26. Kõik eraldamise viisid hariduses nõrgendavad hariduse peamise ülesande täitmist – edendada sotsiaalset kaasatust, sõprust ning sidemeid sisserändajate laste ja nende kohalike eakaaslaste vahel²². Üldjoontes, mida vähem esineb tegelikku eraldamist hariduse andmisel sisserändajatest õpilastele, seda paremaid õpikogemusi saadakse.

¹⁵ Edusammud Lissaboni eesmärkide saavutamiseks hariduses ja koolituses – näitajad ja võrdlusnäitajad, 2007

¹⁶ Wiley (1977).

¹⁷ Vt OECD 2006, Where immigrant students succeed

¹⁸ Silmapaistev uurimus selles vallas on Coleman jt (1966), kus näidatakse, et vähemusrahvusesse kuuluvad õpilased, kes õpivad eraldi koolis, saavad tulemusi, mis jäävad nende võimetele alla. Farley (2005) on esitanud ülevaate hiljutisest uurimusest eakaaslaste mõjust õpisaavutustele ja tema tulemused põhimõtteliselt kinnitavad varasemaid.

¹⁹ Lisas esitatud tabel.

²⁰ Schofield (2006). Varase direktseerimise mõju hariduse võrdvärsuse seisukohast on käsitletud komisjoni teatises „Haridus- ja koolitussüsteemide tõhusus ning võrdsed võimalused”.

²¹ 1999. aastal oli näiteks sisserändajatest õpilaste osa rahvastikus 9,4 %, kuna erikoolides oli nende osa 15 %. Vt ka EUMC (2004). Euroopa Eripedagoogika Arendamise Agentuur koostab praegu võrdlevat analüüsi sisserändajatest õpilaste olukorrast 23 liikmesriigi eriharidusasutustes. Tulemused alavaldatakse 2009. aasta alguses.

²² Rutter jt (1979).

27. Hariduse andmise viisidega võib süvendada negatiivsetest hoiakutest tingitud probleeme, millele on eespool viidatud. Hoiakutega, mis on kujunenud näiteks vähem suhtlevate õpilaste suhtes (kelle hulka kuulub palju sisserändajatest õpilasi, ilmselt nende keeleoskuse tõttu), võidakse nende võimeid alahinnata.

3.3. Mõningaid positiivseid poliitilisi vastukajasisid

28. Uurimustega ja kogemuste vahetuse teel on tehtud kindlaks, millised poliitikasuunad ja lähenemisviisid mõjutavad positiivselt sisserändajatest õpilaste haridusteed. Üldiselt selgub uurimustest, et sisserändajatest õpilaste tulemused on seda paremad, mida nõrgem seos on ühiskondlik-majanduslikul positsioonil ning haridusteel. Teisisõnu on tõenäoliselt tõhusamad sellised süsteemid, kus seatakse esikohale hariduse võrdväärus ja mis seega vastavad paremini selliste õpilaste vajadustele. Kõige paremini toimivad laiahaardelised strateegiad, mis hõlmavad kõiki tasandeid ja kõiki harusid; osaliste meetmetega võidakse ebavõrdsuse või halva õpiedukuse probleem suunata ühest süsteemi osast teise. Võrdväärse hariduse poliitika toimib paremini sotsiaalselt ühtekuuluva ühiskonna ehitamise laiemas raamistikus.

29. On ka mitmeid poliitilisi lähenemisviise, mis käsitlevad sisserändajatest õpilaste haridustee erinevaid tahke.

- Kõikides liikmesriikides rõhutatakse **vastuvõtva maa keele** omandamise tähtsust lõimumise keske tegurina ja on rakendatud erinevaid meetmeid selle saavutamiseks,²³, nagu näiteks keeletunnid värskelt saabunud sisserändajatele (keeletunde korraldatakse mõnel pool ka sisserändaja taustaga õpilastele, kes on küll sündinud vastuvõtvas riigis, aga kelle keeleoskus ei ole piisav). Muude meetmetega edendatakse keele omandamist võimalikult varakult – laste keeleoskuse varajane testimine; koolieelne keeleõpe; õpetajate ettevalmistamine vastuvõtva maa keele kui teise keele õpetamiseks.
- Lisaks sellele, et vastuvõtva maa keele omandamine seatakse esikohale, edendatakse **päritoluriigi keele** õpetamist, mõnikord liikmesriikide kahepoolsete lepingutega vastavalt direktiivile 77/486/EMÜ²⁴. Õppimise võimalused on avardunud nüüd, mil liikumine, meedia ja internet on avanud uusi võimalusi pidada sidet päritoluriigiga ning on võimalik elektrooniline partnerlusõpe vastuvõtva riigi ja päritoluriigi koolide vahel. On mõned tõendid selle kohta, et päritoluriigi keele osatähtsuse suurendamine võib anda häid tulemusi. Oma päritolukeele valdamine on väärt kultuurikapital ja kasulik sisserändajate laste enesekindluse tagamiseks, kuid võib osutuda oluliseks eeliseks ka nende edaspidises tööelus. Lisaks võib mõnel sisserändajast perekonnal olla soov tagasi pöörduda oma kodumaale; hariduse omandamine oma päritoluriigi keeles võib seda kergendada.
- Mitmed riigid rakendavad **tugimeetmeid**, et tasakaalustada harduslikult ebasoodsat olukorda. Sellised tugimeetmed ei ole küll suunatud otse sisserändajate rühmadele, kuid on ka neile kindlasti väga kasulikud. Need meetmed võivad olla suunatud üksikisikutele – nagu stipendiumid või kvoodid õppeasutustes õppimiseks (kvoodid põhjustavad siiski sageli vastuväiteid). Osa meetmeid on suunatud perekondadele, nagu rahaline toetus, mis sõltub õppetöös osalemisest ja õpitulemustest; on andmeid, et sellistest meetmetest on kasu olnud. Samuti antakse sihttoetusi **koolidele**, kus õpib palju sisserändajatest õpilasi; selliste meetmete kasu tundub olevat vähene, mis võib olla tingitud kas kriitilise massi puudumisest või toetuse halvast suunamisest²⁵.

²³ Vt Eurydice Report on school integration of immigrant pupils (2004); ajakohastatud aruanne esitatakse 2008. aastal.

²⁴ Eurydice Report on school integration of immigrant pupils (2004);

²⁵ Vt Prantsusmaa prioriteetse hariduse reformi alusdokumenti.

- On mitmeid programme, millega toetatakse täiendavalt teatavatele sihtrühmadele hariduse pakkumist, nagu näiteks õppekeskuste ja pikapäevarühmade loomine, mida korraldatakse sageli koostöös kogukonnaga. Pakutakse täiendavat abi laste **juhendamise ja järeleaitamise** näol, kus osalevad näiteks üliõpilased. Selline abi on osutunud eriti kasulikuks siis, kui abistajateks on sama päritolu isikud ja kui seda tehakse koostöös **lastevanemate organisatsioonide ja kogukondadega**, kusjuures võidakse kaasata ka teisi meetmeid, näiteks koolivahendajate nimetamine²⁶.
- Mõnedes haridussüsteemides kasutatakse nn **teise haridusvõimaluse** andmist, kuid seejuures antakse selgelt mõista, et see ei tähenda paralleelse ja eraldi võimaluse pakkumist neile, kelle tulemused põhiharidusasutuses on viletsad. **Täiskasvanute koolitust**, eriti keeleõpet, edendatakse sisserändajate kogukondades laialt kui vahendit, millega kõrvaldada põlvkondade vahelisi erinevusi, millele on eespool tähelepanu juhitud, et kergendada sidepidamist koolide ja perekondade vahel.
- Palju eeliseid on **koolieelsel ettevalmistusel**²⁷. Kui seejuures keskendutakse keeleoskuse arendamisele, on sellest palju abi sisserändajate lastele nende edasisel kooliteel²⁸. Nagu märgitud jaos 2.1, on sisserändajate laste õppetöösse kaasamise protsent sageli väike; seal, kus on antud rahalist toetust sotsiaalselt ebasoodsamates oludes olevatele perekondadele laste osalemiseks koolieelsetes asutustes, on saadud mõningaid häid tulemusi²⁹.
- **Lõimitud haridus**, mis on suunatud eespool kirjeldatud eraldumise tekkimise vastu, on teatavates riikides valitud teadlikuks eesmärgiks. Kuna eraldumisest on raske vabaneda, kui see on juba kujunenud, on riikides, kuhu on suundunud suured rändevood, valitud teadlikult eraldumise **ärahoidmise strateegia**, et kohe algusest peale ära hoida majandusliku ja ühiskondliku eraldumise tekkimist. Koolid ja ametkonnad jagavad sisserändajatest õpilasi eri koolidesse, et ühes koolis ei tekiks suurt sisserändajate ülekaalu. **Paljutöötavaid tulemusi** on saadud ka sel teel, et suurendatakse nende koolide külgetõmbejõudu, kuhu on koondunud vähem edukaid õpilasi³⁰.
- Keskne küsimus on üldise **kvaliteeditaseme** tõstmine. Kvaliteeditaseme tõstmiseks on hea teha koostööd lastevanematega, parandada infrastruktuuri, arendada huvitegevust ja luua austusel põhinev õhkkond. Kõigi meetmete puhul tuleb tähelepanu pöörata eelkõige **õpetamisele ja juhtimisele**³¹. Mõnes süsteemis pööratakse tähelepanu sellele, kuidas vähendada õpetajate voolavust nõrgema tasemega koolides, luues õpetajatele teatavaid ergutusmehhanisme, et nad töölt ei lahkuku. Õpetajate **täiendõpe ja ametialane arendamine** selles osas, kuidas tulla toime mitmekesisusega ja innustada lapsi, kellel on nõrgem tase. Mõnes süsteemis on pööratud tähelepanu sellele, kuidas **suurendada sisserändaja taustaga õpetajate arvu**.

²⁶ Lisas on esitatud näited.

²⁷ Vt komisjoni teatis „Haridus- ja koolitussüsteemide tõhusus ning võrdsed võimalused”, KOM (2006) 481 (lõplik) ja haridusnõukogu järeldused hariduse ja koolituse kui Lissaboni strateegia peamiste edasiviivate jõudude kohta.

²⁸ Näiteks Spies, Büchel ja Wagner (2003) jõudsid seisukohale, et sisserändajatest laste osalemine Saksamaal lasteaeades suurendab nende tõenäosust jõuda kõrgemale tasemele keskkoolis.

²⁹ Laiaulatuslik ja hinnatud näide on USAs toimiv HeadStart'i programm, mille osutatakse lisas.

³⁰ Külgetõmbavate koolide idee sai alguse USAst 1970. aastate lõpupoole. Selliste koolide põhimõte seisneb keskklassi päritoluga õpilaste meelitamises pealinna piirkonna koolidesse sel teel, et õppekavasse lisatakse huvitavaid aineid ja kool pakub huvitavat tegevust. Sellega taastatakse kooli tasakaal ühiskondlik-majanduslikus mõttes ja tugevdatakse nõrgemate piirkondade hariduskava. Ka Euroopas on teatavaid kogemusi külgetõmbavate koolide osas, vt <http://schulpreis.bosch-stiftung.de>.

³¹ McKinsey aruanne (2007).

- Sisserändajatest õpilaste enesetunnet võib tõsta see, kui neile õpetada süvendatult nende oma kultuuri ja teisi kultuure ning samal ajal võib see olla kasulik kõikidele õpilastele. Selline **kultuuridevaheliste** sidemete süvendamine ei nõrgenda mingil määral esmase ülesande täitmist – tähelepanu suunamist vastuvõtva riigi identiteedile, väärtustele ja sümbolitele. Sellega aidatakse luua alust **vastastikuse austuse ja usalduse** tekkele, aidatakse mõista eelarvamuste ja kujunenud hoiakute kahjulikku mõju, luuakse vastuvõtlik pinnas erinevate seisukohtade mõistmiseks,³² samal ajal suurendatakse teadmisi ja kujundatakse austav suhtumine vastuvõtvasse riiki, selle põhiväärtustesse ja põhiõigustesse.

4. PROBLEEMI KÄSITLEMINE EUROOPA TASANDIL

30. Hariduse ja koolituse korraldamine kuuluvad riiklike ülesannete hulka. Haridusstrateegiad tuleb välja töötada ning ellu rakendada riiklikul ja piirkondlikul tasandil. Liikmesriigid on avaldanud soovi teha koostööd sisserändajate laste sotsiaalseks kaasamiseks. Euroopa Komisjon saab sellele koostööle kaasa aidata. Probleemide ja nende taustategurite sarnane sisu ning eri liikmesriikides kasutatud erinevad lähenemisviisid on aluseks liikmesriikide, piirkondade ja linnade viljakale kogemustevahetusele.

31. Euroopa Liit on juba võtnud mitmeid eri liiki meetmeid, mis ühel või teisel viisil avaldavad oma mõju liikmesriikide poliitikale nendes küsimustes. Lisaks sellele tuleb arutada direktiivi 77/486/EMÜ rolli kõnealuse valdkonna poliitika kujundamisel.

4.1. ELi programmide ja meetmete roll

32. Euroopa Komisjon toetab juba mitmeid programme ja meetmeid, mis on seotud muu hulgas kõnealuse teemaga. 2005. aastal esitas komisjon teatise „Ühine integratsioonikava: raamistik kolmandate riikide kodanike integreerimiseks Euroopa Liidus”,³³ milles on ette nähtud meetmed integratsiooni ühiste aluspõhimõtete rakendamiseks³⁴ ja mitmed neid toetavad ELi mehhanismid, sealhulgas integratsioonialased riiklikud kontaktpunktid, Euroopa integratsioonifoorum ning rände ja integratsiooni aastaaruanded. Lisaks toetab sisserändajatest noorte ja laste lõimimist ka kolmandate riikide kodanike integreerimise Euroopa fond. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 18. detsembri 2006. aasta soovitusel põhipädevuste kohta elukestva õppe alal on loetletud hoiakud, teadmised ja oskused, mida haridus peaks inimestele pakkuma, et hõlbustada nende eneseteostust ja arengut, kodanikuaktiivsust, sotsiaalset kaasatust ja tööhõivet tänapäeva Euroopas. Pädevused number 6 (sotsiaalne ja ühiskondlik pädevus) ja 9 (kultuuriteadlikkus) on sisserändajatest õpilaste arvukust silmas pidades eriti olulised ning võivad osutuda riiklike haridusstrateegiate väljatöötamisel vajalikuks raamistikuks.

33. Elukestva õppe programm, eelkõige selle allprogrammid Comenius (kooliharidus), Leonardo da Vinci (kutseharidus) ja Grundtvig (täiskasvanute koolitus) ning programm „Noored” toetavad projekte, mis on seotud kultuuridevahelise hariduse, sisserändajatest õpilaste kooli integreerimise ja ebasoodsas olukorras olevate noorte sotsiaalse kaasamisega. Näited on esitatud lisas.

34. Ühtekuuluvuspoliitikal on struktuurifondide, eriti Euroopa Sotsiaalfondi ja Euroopa Regionaalarengu Fondi kaudu võimalus toetada riiklikul ja piirkondlikul tasandil

³² Vt Euroopa Parlamendi ja nõukogu soovitusel elukestva õppe põhipädevuste kohta, eelkõige pädevused number 6 (sotsiaalsed ja kodanikupädevused) ning number 9 (kultuurialane pädevus).

³³ KOM/2005/389.

³⁴ Nõukogu dokument 14615/04.

rakendatavaid sotsiaalse kaasamise projekte ja meetmeid. Algatusega „Piirkonnad majandusmuutustes” edendatakse programmi Urbact kaudu riikidevahelist koostööd ja parimate tavade vahetust. Üks peamisi prioriteete on sisserändajatest noorte sotsiaalne kaasamine. Ka ühenduse tööhõive ja sotsiaalse solidaarsuse programm „Progress” pakub võimalust riikidevaheliseks koostööks.

35. Euroopa võrdsete võimaluste aasta 2007 ja Euroopa kultuuridevahelise dialoogi aasta 2008 on sobivaks raamistikuks, et edendada Euroopa tasandil arutelu integratsiooni ja sisserändajatest noorte üle.

4.2. Euroopa tasandi kogemustevahetus

36. Hariduse ja koolituse avatud koordineerimismeetod on foorumiks ühiste haridusküsimustega seotud liikmesriikidevahelisele koostööle ja kogemustevahetusele. Komisjon teeb 2008. aasta detsembris ettepaneku näha kõnealuse protsessi jaoks ette uus raamistik, mis võiks muu hulgas hõlmata kõnealuste küsimuste alaste kogemuste vahetust. Sellega seoses võiks välja töötada näitajad või kriteeriumid, mille alusel hinnata sisserändajate ja kohalike õpilaste õpitulemuste ja kooliskäimise erinevusi.

37. Euroopa Komisjon teeb tihedat koostööd rahvusvaheliste organisatsioonidega, kelle töö hulka kuulub haridus- ja rändeküsimustega tegelemine, nagu OECD ja Euroopa Nõukogu. See koostöö on äärmiselt oluline ka edaspidi.

4.3. Direktiivi 77/486/EMÜ (võõrtöötajate lastele hariduse andmise kohta)³⁵ roll

38. Eespool esitatud arutluse kontekstis tekib küsimus, milline võiks olla direktiivi 77/486/EMÜ roll liikmesriikide poliitika väljakujundamise abistamisel.

39. Direktiivi ülevõtmine, rakendamine ja järelevalve on osutunud raskeks.³⁶ Vähemalt osaliselt on see põhjendatav asjaoluga, et rände juhtimine liikmesriikidevaheliste kahepoolsete lepingutega, mille kontekstis direktiiv koostati, ei olnud selle vastuvõtmise ajal enam ajakohane. Arvestades, kui keeruline oli direktiivi ametlikuks rakendamiseks vajalik kahepoolne koostöö üheksa liikmesriigiga Euroopa Ühenduses, on raske ette kujutada, kuidas oleks võimalik olukorda parandada 27 liikmesriigiga Euroopa Liidus.

40. Lisaks tekib küsimus ka direktiivi kohaldamisala kohta. Kõnealune teema on olulisel määral seotud kolmandatest riikidest pärit laste haridusega, mida direktiiv ei käsitle.

41. Samuti tuleks hinnata direktiivi hariduspoliitika kujundamist käsitlevate sätete pakutavat lisaväärtust. Direktiivi esimene säte, mille kohaselt tuleb liikmesriikidel tagada oma territooriumil tasuta õpetamine võõrtöötajate lastele nende esmase vastuvõtu hõlbustamiseks, kaasa arvatud eelkõige vastuvõtva riigi ametliku keele või ametlikest keeltest ühe keele õpetamine, ei ole liikmesriikide poliitikat kuigivõrd mõjutanud käesolevas tekstis kirjeldatud keerukaid probleeme arvesse võtma. Liikmesriigid on vastuvõtva riigi keele õpetamiseks kujundanud välja oma strateegiad. Kui vaadata sisserändaja taustaga laste õpetamist laiemas perspektiivis, tuleb küsida, kas liikmesriike aitaks tõenäoliselt rohkem direktiiv või kogemustevahetus ja poliitika väljakujundamisel antav abi.

Direktiivi teine säte, mille kohaselt liikmesriigid võtavad koostöös päritoluriikidega vajalikud meetmed, et koos tavaõpetusega edendada emakeele ja päritoluriigi kultuuri õpetamist, annab selle kohustuse täitmiseks küllaldase paindlikkuse. Selle sätte mõju on küll olnud

³⁵ Nõukogu direktiiv 77/486/EMÜ, 25. juuli 1977, võõrtöötajate lastele hariduse andmise kohta, EÜT L 199, 6.8.1977, lk 32–33.

³⁶ Vt KOM (94) 80 ja Eurydice 2004. aasta aruanne.

ebaühtlane,³⁷ kuid jaos 3.1 kirjeldatud asjaoludel võib seda siiski pidada hariduse seisukohast põhjendatuks. Lisaks on pärast 2004. ja 2007. aasta laienemisi ka ELi liikmesriikide töötajate ELi-sisene ränne viimastel aastatel hüppeliselt kasvanud. See võib kaasa tuua uue huvi sisseerändajate lastele nende päritoluriigi keele õpetamise edendamise vastu. Ei ole veel selge, kas seda sätet oleks parem rakendada õigusaktide kaudu, mis põhinevad asutamislepingus ELi ja kolmandate riikide kodanikele ettenähtud eri õiguskordadel, või vabatahtlike kokkulepete kaudu, mida võib rakendada nii ametliku koolisüsteemi raames kui ka sellest väljaspool. Pidades silmas direktiivi nõuet saavutada kõnealune eesmärk koostöös päritoluriigiga, võib selleks, et arendada elukestva õppe programmi toetusel päritoluriigi keele õpetust konkreetsetes koolides või paikkondades, kasutada sõpruskoolide võrgustike loomist. Arendada võiks ka õpetajakoolitust.

5. ETTEPANEK ARUTELUKS

42. Komisjon leiab, et sisseerändaja taustaga laste hariduspoliitika küsimusi tuleks huvitatud isikutega arutada. Huvitatud isikuid kutsutakse avaldama arvamust järgmistel teemadel:

- strateegilised küsimused;
- sobivad poliitikameetmed nende küsimuste lahendamiseks;
- kuidas võiks Euroopa Liit toetada liikmesriike nende küsimuste lahendamisel;
- seisukoht direktiivi 77/486/EMÜ tuleviku suhtes.

43. Vastamisel soovitatakse suunistena kasutada järgmisi üldisi küsimusi.

A. Strateegilised küsimused

1. Millised olulised strateegilised küsimused on seotud sisseerändaja taustaga lastele hea hariduse andmisega? Kas peale käesolevas dokumendis nimetatute tuleks arvesse võtta ka muid küsimusi?

B. Poliitikameetmed

2. Millised on sobivad poliitikameetmed nende küsimuste lahendamiseks? Kas peale käesolevas dokumendis nimetatute tuleks arvesse võtta ka muid meetmeid?

C. Euroopa Liidu roll

3. Milliseid meetmeid võiks Euroopa programmide kaudu võtta, et mõjutada positiivselt sisseerändaja taustaga lastele antavat haridust?

4. Kuidas võiks kõnealuseid teemasid käsitleda hariduse ja koolituse avatud koordineerimise raames? Kas te leiate, et haridustaseme erinevuste tasandamiseks tuleks välja töötada asjaomased näitajad ja/või kriteeriumid?

D. Direktiivi 77/486/EMÜ tulevik

5. Kuidas võiks direktiivi 77/486/EMÜ kaudu toetada liikmesriikide asjaomast poliitikat, võttes arvesse direktiivi rakendamise kulgu ja alates selle vastuvõtmisest rändevoogudes toimunud muudatusi? Kas te soovitate jätkata direktiivi kohaldamist selle praegusel kujul, selle kohandamist või kehtetuks tunnistamist? Kas te oskate välja pakkuda alternatiive, kuidas liikmesriikide asjaomast poliitikat toetada?

44. Arutelu nendel teemadel kestab 31. detsembrini 2008.

45. Arvamused palutakse saata aadressil:

European Commission

³⁷ Eurydice 2004. aasta aruanne.

DG Education and Culture
Consultation on Education and Migration
B-1049 Bruxelles
E-post: EAC-migrantchildren@ec.europa.eu

46. Euroopa Komisjon analüüsib arutelu tulemusi ja avaldab oma järeldused 2009. aasta alguses. Vastajate arvamused ja nimed võidakse avaldada, kui vastaja ei ole avaldamiseks nõusoleku andmisest selgesõnaliselt keeldunud.