

SL

SL

SL



KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 3.7.2008
COM(2008) 423 konč.

ZELENA KNJIGA

Migracije in mobilnost: izzivi in priložnosti za izobraževalne sisteme v EU

{SEC(2008) 2173}

(predložila Komisija)

1. UVOD

1. Ta zelena knjiga obravnava pomemben problem, s katerim se danes srečujejo izobraževalni sistemi in ki sicer ni nov, vendar se je v zadnjih letih zaostрил in razširil: prisotnost velikega števila otrok migrantskega porekla iz slabih socialno-ekonomskih razmer v šolah.

2. Izrazi „otroci migrantskega porekla“, „otroci migrantov“ in „migrantski učenci“ se v tem dokumentu uporabljajo za otroke vseh tistih posameznikov, ki živijo v eni od držav EU, pa v tej državi niso bili rojeni, ne glede na to ali so državljani tretjih držav, državljani neke druge države članice EU ali so kasneje postali državljani države članice gostiteljice. To je pojem „migracije“ v širšem pomenu, ki se razlikuje od uporabe tega pojma v nekaterih besedilih na ravni EU, ki obravnavajo politiko priseljevanja¹. Kljub pomembnim pravnim in praktičnim razlikam s položajem državljanov tretjih držav so državljani EU, ki stalno bivajo v drugi državi članici, vključeni v ta dokument, ker posebni izobraževalni problemi, ki jih besedilo obravnava, zelo verjetno veljajo tudi za mnoge med njimi. To se kaže tudi v tem, da viri podatkov, na katere se dokument v glavnem opira, torej PIRLS in PISA, ne delajo razlik med državami porekla ne glede na to, ali njihovi državljani izvirajo iz EU ali tretjih držav².

3. Močan pritok državljanov tretjih držav v EU v preteklosti skupaj z veliko notranjo mobilnostjo v EU po dveh najnovejših širitvah pomeni, da se šole v marsikateri državi EU srečujejo z nenadnim in močnim porastom števila teh otrok. Podatki iz študije PISA (2006).³ kažejo, da se je vsaj 10 % šolske populacije v starosti 15 let v državah EU-15 rodilo v tujini ali imajo starše, od katerih sta bila oba rojena v drugi državi, za četrti razred osnovne šole pa se ta številka približuje 15 %. V nekaterih državah, kot so Irska, Italija in Španija, se je od leta 2000 odstotek učencev, rojenih v drugi državi, tri- ali štirikrat povečal. V Združenem kraljestvu je število učencev, ki začnejo hoditi v šolo kmalu po prihodu iz tujine, v dveh letih naraslo za 50 odstotkov, kar še povečuje že tako visoko število učencev migrantskega porekla. Poleg tega migracijski tokovi običajno povzročajo koncentracijo migrantskih učencev na urbanih območjih in zlasti v mestih. Tako je na primer v Rotterdamu, Birminghamu ali Bruslju približno polovica šolske populacije priseljenkega porekla⁴. V Madridu pa se je delež migrantskih učencev od leta 1991 desetkrat povečal.

4. Veliko število migrantskih učencev ima pomembne posledice za izobraževalne sisteme. Šole se jim morajo prilagoditi in njihove posebne potrebe vgraditi v tradicionalno usmerjenost v zagotavljanje kakovostne in pravične izobrazbe. Izobraževanje je ključnega pomena pri

¹ V zvezi s tem je pomembno opozoriti, da imajo državljani EU v nasprotju z državljani tretjih držav temeljno pravico, ki jim jo zagotavlja Pogodba ES, da se prosto gibljejo v Evropski uniji brez posebnih zahtev glede integracije zaradi stalnega bivališča v drugi državi članici. To je temeljna razlika v primerjavi s pogoji, ki jih morajo po veljavnih predpisih o priseljevanju EU in držav članic izpolnjevati državljani tretjih držav, da lahko stalno bivajo v neki državi članici EU.

² Kadar se besedilo nanaša na *migrantsko skupnost*, je njegov namen izraziti pomembno dejstvo, obrazloženo v točki 2.1, da fenomen razlik v izobraževalnih dosežkih in dejavniki, ki jih povzročajo, lahko veljajo tudi za naslednje generacije (naturalizirane ali ne), še zlasti če gre za ločenost od prevladujoče skupnosti države članice gostiteljice. Besedilo ne omenja skupin državljanov EU, ki niso migranti, je pa zanje značilna jasna etična ali kulturna pripadnost in za katere prav tako obstaja velika verjetnost socialne izključenosti (npr. Romi). Vendar pa bi mnogo tu opisanih vidikov analize in skupka izobraževalnih problemov veljalo tudi zanje.

³ Program mednarodne primerjave dosežkov učencev (PISA) preverja znanje 15-letnih šolarjev in poteka vsaka tri leta po vsem svetu. Njegovo izvajanje usklajuje Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD).

⁴ Tabela v Prilogi.

zagotavljanju vsega, kar ti učenci potrebujejo, da se bodo vključili v družbo ter postali uspešni in ustvarjalni državljani v državi gostiteljici. Z drugimi besedami, migracija je lahko dobra za migrante in državo gostiteljico. Šole morajo imeti vodilno vlogo pri ustvarjanju inkluzivne družbe, saj so za mlade iz migrantskih skupnosti in skupnosti države gostiteljice najpomembnejša priložnost za spoznavanje in doseganje vzajemnega spoštovanja. Migracije lahko obogatijo izobraževalne izkušnje vseh udeležencev. Jezikovna in kulturna raznolikost je lahko neprecenljivo bogastvo za šole. Pomaga lahko poglobiti poučevanje, spretnosti in samo znanje.

5. Migracije vplivajo na izobraževanje otrok, tudi če sta družbeno-ekonomski status in izobrazbena raven njihovih družin visoka. Ti učenci lahko občutijo negativne posledice vsaj za kratek čas zaradi prekinjenega šolanja ali jezikovnih in kulturnih razlik. Vendar pa so dolgoročne možnosti za njihovo uspešnost v izobraževanju dobre in njihova izpostavljenost novim kulturam in jezikom bo verjetno okrepila njihov človeški kapital. Vsekakor bo veliko otrok migrantov, med njimi mnogi iz vala najnovejših priseljencev, razvrščenih v to skupino. Toda bistvo te zelene knjige je kombinacija jezikovnih in kulturnih razlik z družbeno-ekonomsko prikrajšanostjo ter dejstvo, da je ta kombinacija najpogosteje osredotočena na posameznih območjih in nekaterih šolah. To je velik problem za izobraževanje in uspeh ali neuspeh sistema imata pomembne družbene posledice. Kot bodo pokazali podatki v nadaljevanju, se pojavljajo velike in pogosto trdovratne razlike v doseženi izobrazbi otrok iz migrantskih okolij v primerjavi z njihovimi vrstniki. V poročilu, objavljenem leta 1994, je Komisija poudarila tveganja, do katerih lahko pride, če se ne bodo izboljšale možnosti za izobraževanje otrok migrantov: vse večje socialne razlike, ki se prenašajo iz generacije v generacijo, kulturno razlikovanje, izključenost skupnosti in medetnični spori. Take posledice so še vedno možne.

6. Države članice nedvomno ostajajo odgovorne za določanje svojih izobraževalnih politik. Vendar pa postajajo tu orisani problemi skupni vse širšemu krogu. Evropski svet, ki je zasedal 13.–14. marca 2008, je pozval države članice, naj izboljšajo uspeh učencev iz migrantskih okolij. Skupno poročilo o izvajanju programa Izobraževanje in usposabljanje 2010 iz leta 2008 opozarja na izobrazbeno prikrajšanost velikega števila migrantskih učencev, saj potrebujejo dodatno pozornost⁵. Analiza v nadaljevanju kaže, da so nekatere države bolj uspešne kot druge pri zmanjševanju razlik v doseženi izobrazbi med migrantskimi učenci in ostalimi vrstniki domačini. Tako obstaja veliko možnosti za vzajemno učenje o dejavnikih, ki oblikujejo izobraževalno prikrajšanost, in politikah, ki lahko pomagajo pri reševanju tega problema.

7. Z Direktivo 77/486/EGS je EU že pred tem poskušala spodbuditi države članice k obravnavanju izobraževanja otrok delavcev migrantov. Ta direktiva velja za otroke, ki so po zakonu države članice gostiteljice šoloobvezni in so vzdrževani družinski člani delavca, državljana neke druge države članice. Skladno z njo bi države članice morale:

- na svojem ozemlju zagotoviti brezplačno šolanje, prilagojeno posebnim potrebam teh otrok, zlasti poučevanje uradnega jezika države gostiteljice, in
- spodbujati poučevanje maternega jezika in kulture države njihovega porekla, usklajeno z običajnim izobraževanjem in v sodelovanju z državo članico, od koder prihajajo.

⁵ Skupno poročilo Sveta in Komisije iz leta 2008, *Vseživljenjsko učenje za znanje, ustvarjalnost in inovacije*, februar 2008.

8. Zelena knjiga vabi k razmisleku o prihodnosti te direktive in vloge, ki bi jo lahko sedaj imela pri obravnavanju cilja, ki je bil takrat podlaga za njeno sprejetje: okrepiti izobraževanje otrok delavcev migrantov iz držav EU in tako prispevati k eni od glavnih štirih svoboščin, zagotovljenih s Pogodbo.

9. Izobraževalni problem, s katerim se srečujejo šolski sistemi, se je močno spremenil, odkar je bila sprejeta Direktiva 77/486/EGS. Ker se Direktiva nanaša samo na izobraževanje otrok, ki so državljani EU, se ne loteva pomembnega dela tega problema, namreč izobraževanja otrok, ki so državljani tretjih držav⁶. Kot bomo videli, je bilo izvajanje te direktive neenotno. V predlaganem razmisleku bi se morali vprašati, ali Direktiva prispeva kako vrednost k političnim prizadevanjem držav članic na tem področju in ali EU na ta način najbolje podpira ta prizadevanja.

10. Zelena knjiga prinaša tudi oris okvira za proučevanje celotnega sklopa problemov v zvezi z izobraževanjem otrok migrantov in vabi zainteresirane, naj prispevajo svoje zamisli o tem, kako bi lahko EU v prihodnje podprla države članice pri oblikovanju njihovih izobraževalnih politik na tem področju ter kako bi lahko organizirali morebiten prihodnji proces izmenjav in vzajemnega učenja in kaj naj bi vključeval⁷.

2. IZOBRAZBENI POLOŽAJ OTROK Z MIGRANTSKIM POREKLOM

2.1. Veliko otrok migrantov je prikrajšanih pri izobraževanju

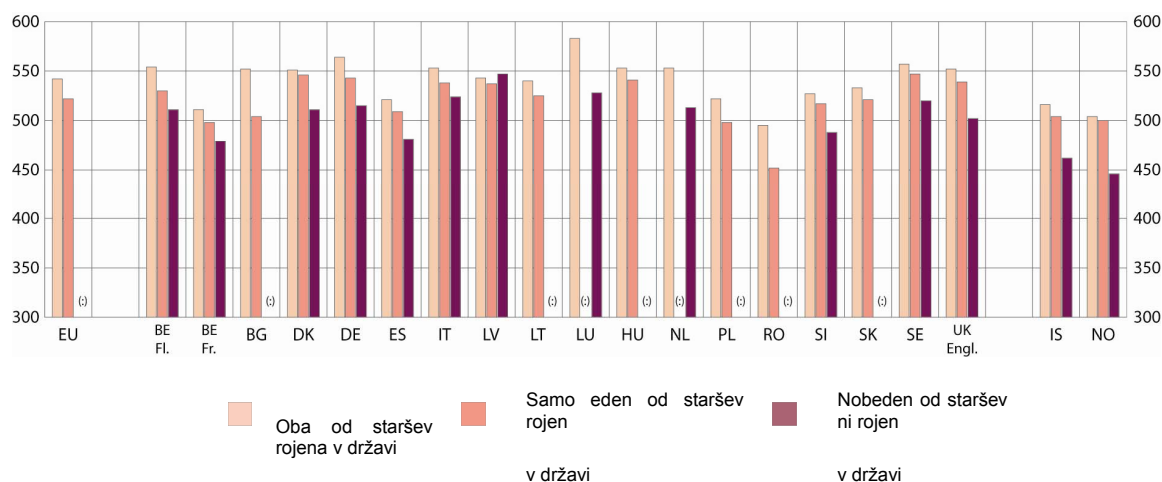
11. Obstajajo jasni in konsistentni podatki o tem, da veliko otrok migrantov dosega slabše rezultate v izobraževanju kot njihovi vrstniki. Študija PIRLS o pismenosti kaže, da migrantski učenci ob koncu osnovne šole dosegajo nižje rezultate kot njihovi vrstniki, ki niso migrantskega porekla.

⁶ Otroci državljanov tretjih držav sicer imajo dostop do izobraževanja na podlagi enake obravnave z otroki, ki so državljani države članice gostiteljice, če se zanje uporabljata Direktiva 2003/86/ES o pravici do združitve družine (UL L 251, 3.10.2003, str. 12) in Direktiva 2003/109/ES o statusu rezidentov za daljši čas (UL L 16, 23.1.2004, str. 44).

⁷ Zelena knjiga črpa iz obširnih raziskav in analize dokumentov (glej bibliografijo in Prilogo). Te se začenjajo z delom Eurydice in OECD v zvezi z izobraževanjem migrantskih učencev in širokim pregledom literature, ki jo je prispeval Evropski forum za študij migracij na Univerzi v Bambergu. Zadeve je obravnaval grozd skupine vzajemnega učenja za dostop in družbeno vključenost.

Slika 1: Razlike v dosežkih pri branju med učenci z obema od staršev, rojenima v državi, in tistimi s starši, od katerih nobeden ni bil rojen v državi, 2006

(Rezultati na lestvici PIRLS za branje – srednja vrednost)

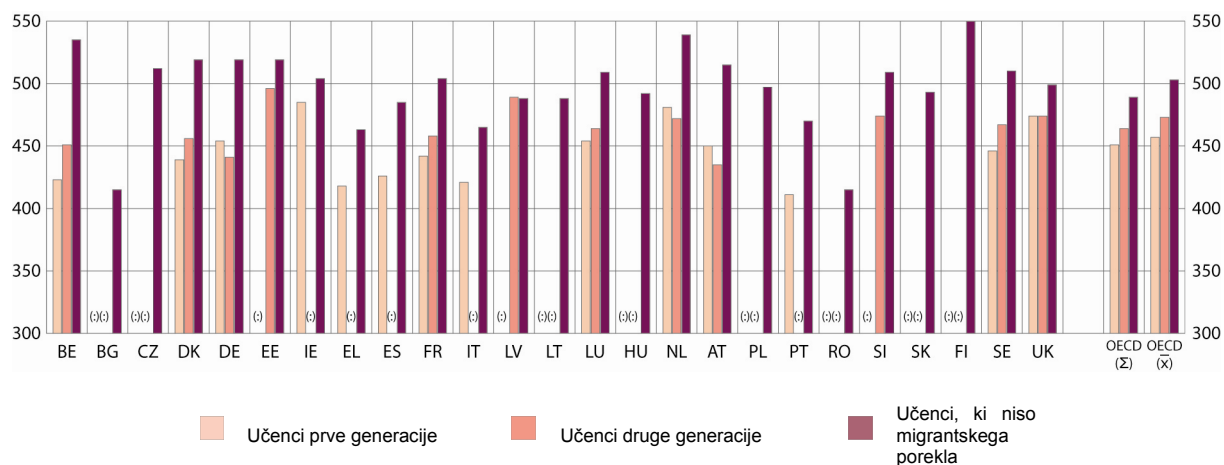


Vir podatkov: podatki PIRLS iz leta 2006

12. Študija PISA o standardnih teoretičnih spretnostih 15-letnikov, ki jo izvaja OECD, potrjuje, da se migrantski učenci v tej skupini na vseh preverjanih predmetnih področjih običajno slabše odrežejo kot učenci iz države gostiteljice, in sicer v naravoslovju, matematiki in – kar je najbolj presenetljivo – branju.

Slika 2: Razlike v rezultatih učencev pri matematiki po priseljenškem statusu in državi

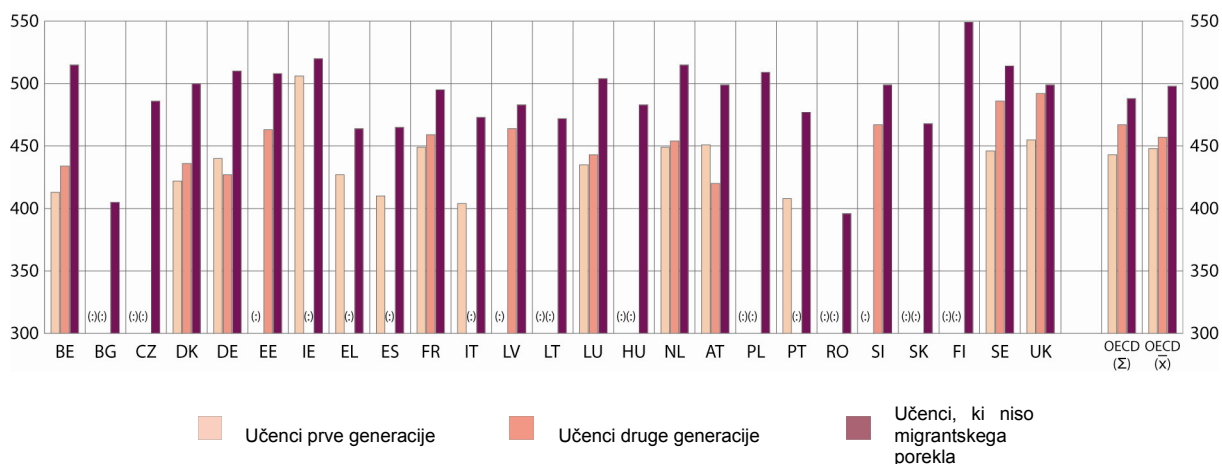
(Rezultati za matematiko – srednja vrednost)



Vir podatkov: OECD PISA 2006

Slika 3: Razlike v rezultatih učencev pri branju po priseljenškem statusu in državi

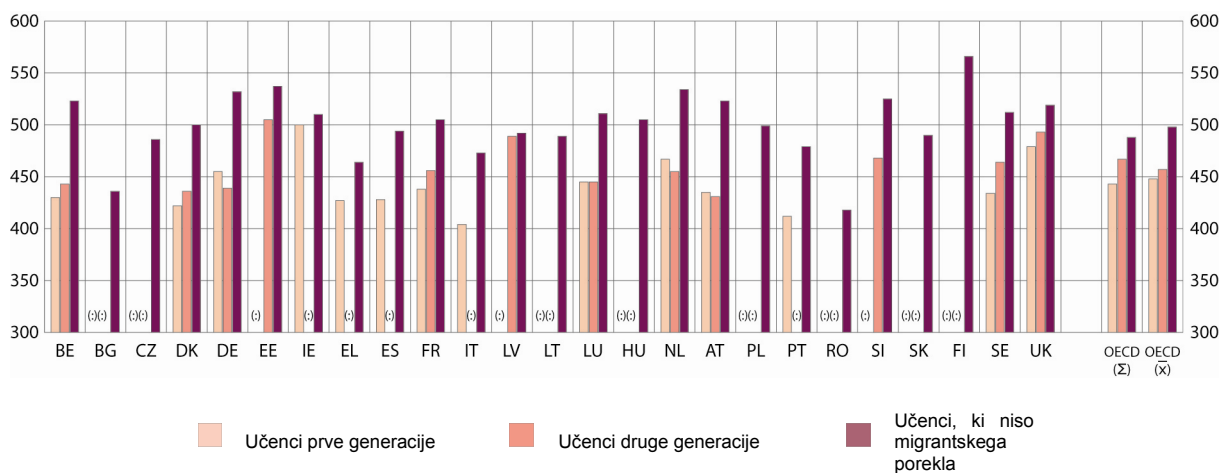
(Rezultati za branje – srednja vrednost)



Vir podatkov: OECD PISA 2006

Slika 4: Razlike v rezultatih učencev pri naravoslovju po priseljenškem statusu in državi

(Rezultati za naravoslovje – srednja vrednost)



Vir podatkov: OECD PISA 2006

13. Nacionalni kazalniki potrjujejo te ugotovitve⁸.

14. Ta vzorec doseganja prenizkih izobraževalnih rezultatov se odlikava tudi v primerjalnih vzorcih vpisa migrantskih učencev. Čeprav je bil v zadnjih letih dosežen delen napredek, pa je v večini držav manj običajno, da bi migrantske učence vpisovali v predosnovnošolsko izobraževanje, poleg tega pa jih običajno vpišejo kasneje kot njihove vrstnike. Obvezni vpis v

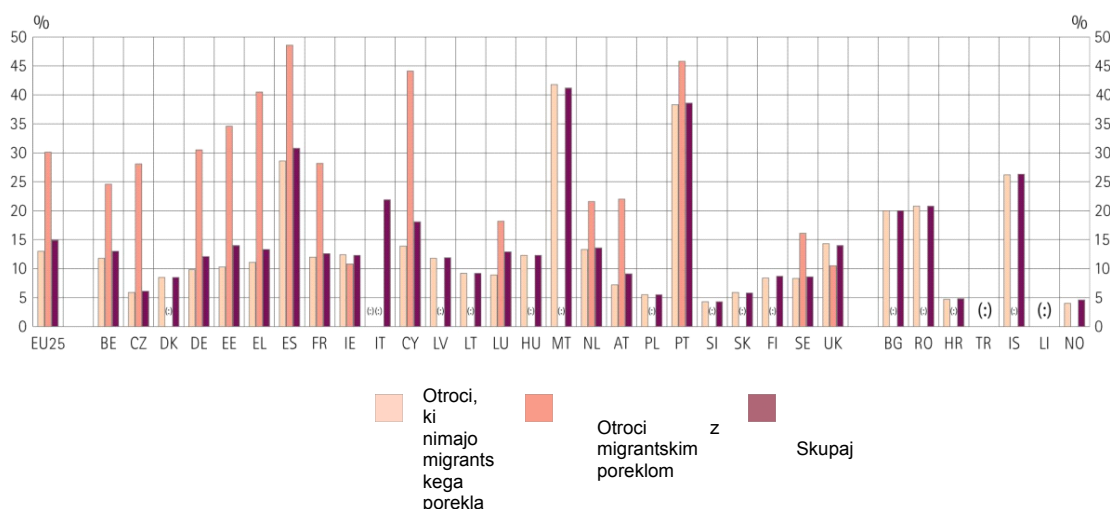
⁸ Za Nemčijo glej Mikrozensus, 2005; za Združeno kraljestvo „Ethnicity and education: the evidence on minority ethnic pupils aged 5–16“, 2006; za Italijo „Scolarizzazione dei minori immigrati in Italia“, CENSIS 2007.

osnovne šole zagotavlja, da v njih ni razlik med vključenostjo migrantskih in drugih učencev. Vendar pa na sekundarni stopnji pride do jasnega ločevanja pri vpisu, saj je v poklicno usmerjenih šolah, ki navadno ne vodijo do visokošolskega izobraževanja, vpisanih sorazmerno več migrantskih učencev. Še najbolj jasno pa je, da je skoraj v vseh državah med migrantskimi učenci več tistih, ki zgodaj opustijo šolanje. Vsi ti dejavniki prispevajo k razmeroma nizkemu številu migrantskih učencev, ki zaključijo visokošolski študij.

15. PISA tudi nazorno prikazuje posebno neprijetno dejstvo za oblikovalce izobraževalne politike: razlike v rezultatih so v nekaterih državah na vsakem od treh področij študije celo slabše pri drugi generaciji migrantskih učencev kot pri prvi. To pomeni, da v teh situacijah izobraževanje ne deluje kot sila, ki bi vključevala migrante, ampak je celo verjetno, da bodo povečane razlike v doseženi izobrazbi verjetno utrdile in okrepile njihovo socialno izključenost.

Slika 5: Delež otrok, ki zgodaj opustijo šolanje, po narodnosti, 2005

(Odstotek populacije v starosti od 18 do 24 let, ki imajo samo nižjo srednješolsko izobrazbo in niso vključeni v izobraževanje ali usposabljanje, po narodnosti, 2005)



Vir podatkov: Eurostat, Raziskava o delovni sili, 2005

2.2. Vplivi migracij na izobraževalne sisteme

16. Prilagajanje velikemu številu migrantskih učencev v šolah povzroča številne probleme za izobraževanje na ravni razredov, šol in šolskih sistemov.

17. V razredih in šolah je treba upoštevati vse večjo raznovrstnost maternih jezikov, kulturnih pogledov in dosežkov. Potrebno bo novo, prilagojeno učno znanje in spretnosti. Poleg tega bo treba razviti nove načine povezovanja z migrantskimi družinami in skupnostmi.

18. Na ravni šolskih sistemov lahko velika koncentracija migrantskih učencev zaostri težnje k segregaciji na socialno-ekonomski osnovi, ki že tako tudi sicer obstaja celo v najboljših šolskih sistemih. Segregacija se lahko kaže na različne načine, saj lahko tisti iz socialno

ugodnejših razmer zapustijo šole z velikim številom migrantskih učencev⁹. Ta pojav ne glede na mehanizem, ki ga povzroča, povečuje razlike med šolami in močno otežuje nalogo doseganja pravičnosti v izobraževanju.

19. Na problem v izobraževanju je treba vedno gledati v širšem okviru socialne kohezije. Vsak neuspeh pri celoviti integraciji migrantskih učencev v šolah se bo verjetno pokazal kot širši neuspeh pri socialni vključenosti. Nizka dosežena izobrazba, nizke stopnje zaključka šolanja in visoka stopnja zgodnjega opuščanja šolanja bodo spodkopali možnosti mladih migrantskih učencev za uspešno vključitev v trg dela kasneje v življenju. Prav tako lahko neuspeh pri integraciji izobraževalnih sistemov ovira razvoj pozitivnih socialnih vezi in interakcijo med različnimi družbenimi skupinami, potrebno za povezano družbo. Če otroci migrantov zapustijo šolo z občutkom, da so dosegli nižji uspeh, kot bi ga lahko, in da so bili žrtev segregacije, ki se nadaljuje tudi kasneje v življenju, obstaja tveganje, da se bo tak vzorec ponovil tudi v naslednji generaciji. Nasprotno pa takrat, ko šolam uspe dobro poskrbeti za svoje migrantske učence, s tem utrejo pot njihovi uspešni vključitvi v trg dela in družbo. Tako dobro šolanje migrantskih učencev ustreza ciljema pravičnosti in učinkovitosti.

20. Migracije lahko šolam dajo kulturno in izobraževalno dragocene elemente. Srečevanje z drugačnimi stališči in pogledi je lahko tudi obogatitev za učence in učitelje. Medkulturne spretnosti in sposobnost za strpen in spoštljiv dialog z ljudmi iz drugih kultur so kompetence, ki jih je treba in jih lahko razvijamo.

3. VZROKI ZA IZOBRAZBENO PRIKRAJŠANOST OTROK Z MIGRANTSKIM POREKLOM

21. Prej opisani vzorec izobrazbene prikrajšanosti otrok z migrantskim poreklom lahko povzročijo različni dejavniki.

3.1. Položaj in razmere otrok z migrantskim poreklom

22. Šolski uspeh je na splošno tesno povezan s **socialno-ekonomskimi razmerami**¹⁰. Prvi vzrok za težave migrantskih učencev so tako njihove pogosto težke socialno-ekonomske razmere. Vendar pa socialno-ekonomski položaj ni kriv za vse vrste prikrajšanosti migrantskih učencev. Študija PISA kaže, da ti otroci običajno dosegajo slabše rezultate v šoli kot drugi otroci iz podobnih socialno-ekonomskih razmer in da se to v nekaterih državah dogaja v večjem obsegu kot v drugih¹¹.

23. Med dejavnike, ki to povzročajo, spada:

⁹ Bloem in Diaz (2007) navajata šolo v Aarhusu na Danskem brez enega samega učenca danskega porekla, McGorman et al. (2007) opisujejo položaj v poštnem območju Dublin 15, Burgess et al. (2006) poročajo, da v Bradfordu (ZK) 59 % otrok obiskuje šole z učenci enotnega porekla, Karsten et al. (2006) pa opisujejo podoben položaj na Nizozemskem..

¹⁰ EU-SILC (Statistika Evropske unije o dohodku in življenjskih pogojih), 2005.

¹¹ Tabela v Prilogi in OECD (2006). To potrjujejo študije, kot je Jacobs, Hanquinet in Rea (2007), druge raziskave pa dokazujejo nasprotno. Tako sta na primer Kristen in Granato (2004) po navzkrižni analizi z ASP ugotovila, da migrantske/nacionalne razlike v veliki meri zbledijo.

- Migranti in njihove družine doživijo izgubo vrednosti nakopičenega **znanja**, zlasti znanja svojega domačega jezika, pa tudi delovanja institucij in zlasti izobraževalnih sistemov. Poleg tega njihove kvalifikacije nemara niso formalno priznane ali pa so podcenjene¹².
- **Jezik** je ključni dejavnik. Znanje učnega jezika je bistveni pogoj za uspeh v šoli¹³. To je lahko problem celo za otroke migrantov, rojene v državi gostiteljici, če znanja učnega jezika ne morejo krepiti doma. Jezik je lahko tudi pregrada med migrantskimi družinami in šolo, kar staršem otežuje, da bi pomagali svojim otrokom.
- **Pričakovanja** so za izobraževanje izredno pomembna. Družine in skupnosti, ki izobraževanju pripisujejo velik pomen, bodo svoje otroke verjetno bolj podpirale pri šolanju¹⁴. Zlasti velik vpliv na šolski uspeh imajo matere¹⁵. Na uspeh otrok močno vpliva, kakšno izobrazbo, moč in možnost sprejemanja odločitev za svoje otroke imajo ženske v neki skupnosti. Če dekleta ne končajo šolanja, to ne vpliva le nanje, ampak se lahko prikrajšanost prenese tudi na naslednjo generacijo. Odnos otrok do izobraževanja je lahko manj pozitiven, če živijo v svetu, kjer je brezposelnost v njihovi sredini visoka, uspeh na trgu dela in v podjetništvu pa redek.
- **Vzorniki** in razumevajoč odnos skupnosti imajo lahko močan vpliv, lahko pa jih sploh ni, če je socialno-ekonomski položaj skupnosti slab¹⁶. Nekatere migrantske skupnosti pa trditev ponazarjajo na pozitiven način: v Združenem kraljestvu so nekatere skupine s poreklom iz Azije razmeroma v neugodnem položaju, vendar pa dosegajo zelo visoko stopnjo vpisa v domače visokošolske zavode.

3.2. Izobraževalno okolje

24. Tudi če so migracijski vzorci podobni, prihaja do razlik v uspehih migrantskih učencev med evropskimi državami¹⁷. To kaže, da so politike in pristopi k izobraževanju pomembni. Struktura izobraževalnega sistema in odnos, ki ga imajo šole in učitelji do otrok migrantov, lahko pomembno vplivajo na uspeh. Na uspeh vpliva tudi pritisk vrstnikov. Migrantski učenci so običajno bolj uspešni, če obiskujejo razrede skupaj s sošolci, ki dobro obvladajo jezik države gostiteljice in imajo visoka pričakovanja glede izobrazbe¹⁸.

25. Vendar pa se mnogi sistemi močno nagibajo k segregaciji. Migrantski učenci so pogosto skoncentrirani v šolah, ki so dejansko **ločene** od večinskih in ki so ujele v spiralno zniževanje kakovosti, ki se na primer kaže v visoki stopnji fluktuacije učiteljev. PISA je pokazala nižji uspeh učencev v šolah z visoko koncentracijo migrantskih učencev¹⁹. Do segregacije prihaja

¹² Evropsko ogrodje kvalifikacij zagotavlja skupen okvir EU za povezovanje nacionalnih ogrodij kvalifikacij. Izboljšal naj bi preglednost in možnost prenašanja kvalifikacij, pridobljenih v kateri koli državi članici, kar naj bi zmanjšalo problem za državljane EU, vključene v migracije.

¹³ Esser (2006).

¹⁴ Številne raziskave, zlasti v ZDA, so se osredotočile na vpliv pričakovanj staršev in skupnosti glede dosežkov različnih etničnih skupin. Temeljno delo je Ogbu (1991).

¹⁵ Napredek pri doseganju lizbonskih ciljev v izobraževanju in usposabljanju – kazalci in merila uspešnosti, 2007.

¹⁶ Wiley (1977).

¹⁷ Glej OECD 2006, *Where immigrant students succeed*.

¹⁸ Temeljna študija o tej tematiki je Coleman et al. (1966), ki dokazuje, da manjšinski učenci v segregiranih šolah dosegajo rezultate, ki so nižji od njihovih zmožnosti. Farley (2005) je pregledal novejša raziskava o vplivu vrstnikov na akademske dosežke in njegovi sklepi v bistvu podpirajo predhodne ugotovitve.

¹⁹ Tabela v Prilogi.

tudi v šolah samih. Obstajajo podatki o tem, da se pri **razvrščanju po sposobnostih/diferenciaciji** nesorazmerno velik delež migrantskih učencev uvrsti v manj zahtevne smeri, kar nemara kaže na nižje predhodne stopnje izobrazbe in/ali jezikovne sposobnosti²⁰. Visoka koncentracija otrok migrantov v posebnih šolah za prizadete otroke, zaznavna v nekaterih državah, je skrajna oblika segregacije²¹. Kratko malo neverjetno je, da bi bila stopnja prizadetosti med migrantskimi učenci v različnih državah zelo različna.

26. Vse oblike šolske segregacije oslabijo zmožnost izobraževanja, da bi doseglo enega svojih glavnih ciljev – doseči socialno vključenost, prijateljstvo in socialne vezi med otroci migrantov in njihovimi vrstniki²². Na splošno velja, da bodo izobraževalne izkušnje tem boljše, čim bolj šolske politike nasprotujejo vsem oblikam dejanske segregacije migrantskih učencev.

27. Pristopi k izobraževanju lahko poslabšajo prej omenjeni problem nizkih pričakovanj. Tako lahko na primer pričakovanja v zvezi z učenci, ki se slabše izražajo (med katere iz jezikovnih razlogov verjetno spadajo mnogi migrantski učenci), podcenjujejo njihove zmožnosti.

3.3. Nekateri pozitivni politični odzivi

28. Z raziskavami in izmenjavami je bilo ugotovljeno, katere politike in pristopi bi lahko spodbujali izobraževalne uspehe migrantskih učencev. Na splošno raziskave kažejo, da so migrantski učenci bolj uspešni v razmerah, v katerih je korelacija med socialno-ekonomskim statusom in uspehom v izobraževanju manjša. Z drugimi besedami, sistemi, ki dajejo veliko prednost pravičnosti v izobraževanju, se bodo verjetno najbolj učinkovito odzvali na njihove posebne potrebe. Najbolje se obnesejo celovite strategije na vseh ravneh in v vseh vejah sistema. Delni ukrepi bi lahko samo prenesli probleme neenakopravnosti ali slabega uspeha iz enega dela sistema v drugega. Poleg tega politike za doseganje pravičnosti v izobraževanju najbolj delujejo v širšem okviru graditve vključujoče družbe.

29. Obstajajo tudi številni pristopi k politiki, ki obravnavajo posebne vidike izobraževalnih izkušenj migrantskih učencev.

- Vse države članice poudarjajo znanje **jezika države gostiteljice** kot ključno za integracijo in so uvedle posebne ukrepe, ki to podpirajo²³, na primer jezikovni pouk za migrantske učence, ki so se preselili pred kratkim, (ki ga včasih zagotavljajo tudi učencem z migrantskim poreklom, rojenim v državi gostiteljici, ki tega jezika še niso povsem osvojili). Druge dejavnosti spodbujajo čim zgodnejše učenje jezikov in zgodnje preverjanje znanja jezikov za vse otroke, jezikovno usposabljanje na predšolski stopnji ter razvijanje kompetenc učiteljev za poučevanje jezika države gostiteljice kot drugega jezika.
- Poleg te osnovne pozornosti, namenjene jeziku države gostiteljice, poznamo tudi prizadevanja za spodbujanje učenja **jezika porekla**, kar včasih poteka v okviru

²⁰ Schofield (2006). Posledice zgodnje diferenciacije za pravičnost v izobraževanju je obravnavalo že Sporočilo Komisije o pravičnosti in učinkovitosti v sistemih izobraževanja in usposabljanja.

²¹ Na primer, leta 1999 je znašal odstotek migrantskih učencev v Nemčiji 9,4 % celotne populacije, vendar pa je njihov delež v posebnih šolah znašal 15 %. Glej tudi EUMC (2004). Evropska agencija za razvoj izobraževanja otrok s posebnimi potrebami trenutno izvaja primerjalno analizo položaja migrantskih učencev v posebnem izobraževanju v 23 državah članicah. Rezultati bodo predvidoma objavljeni v začetku leta 2009.

²² Rutter et al. (1979).

²³ Glej poročilo Eurydice o integraciji otrok priseljencev v šolah (2004), ki bo posodobljeno leta 2008.

dvostranskih sporazumov z drugimi državami članicami, kot predvideva Direktiva 77/486/EGS²⁴. Možnosti za to učenje povečujejo nove priložnosti za mobilnost, mediji in internetni stiki z državo porekla ter medinstitucionalno e-sodelovanje med šolami v državi gostiteljici in matični državi. Obstajajo dokazi, da je krepitev znanja jezika porekla lahko koristno za izobraževanje nasploh. Tekoče znanje jezika porekla je dragoceno kot kulturno bogastvo in za samozavest otrok migrantov ter je lahko ključna prednost za njihovo zaposljivost v prihodnosti. Poleg tega se morda nekatere migrantske družine želijo vrniti v svojo matično državo, kar bi izobraževanje v jeziku porekla olajšalo.

- Mnoge države zagotavljajo **k cilju usmerjeno podporo** kot protiutež izobrazbeni prikrajšanosti. Čeprav ti ukrepi niso namenjeni posebej migrantskim skupinam, pa so verjetno zelo pomembni zanje. Usmerjeni so lahko v posameznike, npr. štipendije in morebitne kvote za vpis na prestižne izobraževalne zavode (kvote so mnogokrat močno sporne). Drugi pa so namenjeni družinam v obliki študijske pomoči, pogoj za katero je obiskovanje šole ali šolski uspeh. Obstajajo dokazi, da so bili delno uspešni. K cilju usmerjena podpora se daje tudi **šolam** z velikim deležem migrantskih učencev, vendar pa se zdijo rezultati skromni, morda zaradi pomanjkanja kritične mase ali slabe usmerjenosti²⁵.
- Obstajajo številni programi, ki zagotavljajo **dodatno učno podporo** za ciljne skupine, na primer učna središča in središča za učno pomoč po rednem pouku, ki so pogosto uvedena v partnerstvu z lokalno skupnostjo. Zagotovljeno je **mentorstvo in tutorstvo** otrok, ki ga izvajajo na primer študentje. To se je pokazalo kot posebno uspešno, če ga izvajajo posamezniki istega porekla in če poteka kot del širšega **sodelovanja s starševskimi organizacijami in institucijami lokalne skupnosti**, ki lahko vključuje tudi druge ukrepe, na primer imenovanja šolskih mediatorjev²⁶.
- V nekaterih sistemih obstaja **izobraževanje za drugo priložnost** ob jasnem zavedanju, da ne bi smelo postati vzporedno, ločeno izobraževanje za tiste, ki niso uspešni v izobraževanju za večino. **Izobraževanje odraslih**, zlasti učenje jezikov, se v migrantskih skupnostih močno spodbuja kot sredstvo, ki naj bi pomagalo prekiniti medgeneracijsko prenašanje prej orisane prikrajšanosti in olajšalo sporazumevanje med šolo in družinami.
- **Predšolsko izobraževanje** prinaša zelo velike koristi²⁷. Kadar močno poudarja jezikovni razvoj, lahko veliko pripomore k usposabljanju migrantskih učencev za kasnejše šolanje²⁸. Kot je prikazano v oddelku 2.1, je pogosto najnižji prav vpis otrok migrantov. Sistemi, ki so uvedli finančno podporo za družine iz socialno neugodnih razmer za vpis otrok v varstvo, so dali nekaj dobrih rezultatov²⁹.
- **Integrirano izobraževanje**, ki deluje nasprotno prej omenjenim težnjam po segregaciji, je izrecno opredeljeno kot poseben cilj v nekaterih sistemih. Ker je segregacijo težko odpraviti, potem ko je do nje prišlo, bi lahko bile države, ki v zadnjem času doživljajo

²⁴ Poročilo Eurydice o integraciji otrok priseljencev v šolah (2004).

²⁵ Glej osnovo za reformo prednostne izobraževalne politike v Franciji.

²⁶ Glej primere v Prilogi.

²⁷ Glej Sporočilo Komisije o učinkovitosti in pravičnosti v sistemih izobraževanja in usposabljanja COM(2006) 481 končno ter sklepe Sveta za izobraževanje iz novembra 2007 o izobraževanju in usposabljanju kot ključnih gibalnih lizbonske strategije.

²⁸ Spies, Büchel in Wagner (2003) so na primer ugotovili, da je v Nemčiji obiskovanje vrtca močno povečalo verjetnost, da bodo migrantski otroci pozneje obiskovali višjo srednjo šolo.

²⁹ Pomemben in dobro ocenjen program je program HeadStart v ZDA, naveden v Prilogi.

obsežne migracije, zainteresirane za **preventivno strategijo**, da bi od vsega začetka zagotovile socialno-ekonomsko in etnično ravnotežje. Šole in storitve je mogoče povezati v mreže, da bi dosegli porazdelitev migrantskih učencev in se izognili njihovi koncentraciji. Ukrepi za večjo privlačnost šol z velikim številom prikrajšanih učencev – ustanavljanje tako imenovanih „šol magnetov“³⁰ – so dali vzpodbudne rezultate.

- Ključni korak je zagotavljanje **standardov kakovosti** v vseh šolah. Uveljavljanje kakovosti lahko vključuje politike za povezovanje s starši, izboljšanje infrastrukture, razširitev izvenšolskih dejavnosti in uvajanja etosa spoštovanja. Praksa se je usmerila predvsem na **poučevanje in vodenje**³¹. Nekateri sistemi so si prizadevali, da bi reševali problem velike fluktuacije učiteljev v šolah z neugodnimi razmerami z uvajanjem spodbud za učitelje, da bi se ti odločili za take šole in na njih tudi ostali. Povečuje se **usposabljanje in stalni strokovni razvoj učiteljev** v zvezi obvladovanjem raznolikosti in motiviranjem otrok v občutljivih položajih. Poseben cilj v nekaterih sistemih je **povečati število učiteljev z migrantskim poreklom**.
- Poglobitev poznavanja svoje lastne kulture in kulture drugih bi lahko okrepila samozavest migrantskih učencev in pomenila vrednoto za vse učence. Nikakor ni treba, da bi taka **medkulturna vzgoja** oslabilala osnovno usmerjenost v identiteto, vrednote in simbole države gostiteljice. V prvi vrsti vključuje oblikovanje **vzajemnega spoštovanja**, razvoj razumevanja negativnih učinkov predsodkov in stereotipov ter negovanje sposobnosti za upoštevanje različnih mnenj³² ob hkratnem boljšem poznavanju in prizadevanjih za spoštovanje bistvenih vrednot in temeljnih pravic družbe gostiteljice.

4. OBRAVNAVA PROBLEMA NA EVROPSKI RAVNI

30. Vsebina in organizacija izobraževanja sodi v pristojnost posameznih držav. Strategije je treba opredeliti in izvajati na nacionalni ali regionalni ravni. Vendar so države članice izrazile zanimanje za sodelovanje pri problematiki vključevanja otrok migrantov. Evropska komisija lahko pospeši to sodelovanje. Skupna narava problema in z njim povezanih dejavnikov skupaj s pristopi, ki se izvajajo v raznih državah članicah, regijah in mestih, nakazuje možnost za bogat dialog.

31. Evropska unija že izvaja številne različne dejavnosti, ki neposredno ali posredno vplivajo na politike držav članic v zvezi s to problematiko. Poleg tega je treba upoštevati vlogo, ki jo ima Direktiva 77/486/EGS pri oblikovanju političnih prizadevanj na tem področju.

4.1. Vloga programov in akcij EU

32. Evropska komisija že podpira številne programe in akcije, ki se med drugim nanašajo na to problematiko. Leta 2005 je Komisija predstavila „Skupni program za vključevanje: okvir

³⁰ Šole magnetne so prvotno uvedli v poznih sedemdesetih letih v ZDA. Njihovo načelo je pritegniti učence iz različnih sosesk s prebivalstvom srednjega sloja na velemestnem območju z zagotavljanjem zanimivih in redkih izobraževalnih programov in dejavnosti. To lahko ponovno vzpostavi socialno-ekonomsko ravnotežje v šolah ter obenem okrepi izobraževalne programe v ogroženih četrtih. Tudi v Evropi imajo nekaj izkušenj s šolami magneti. Glej: <http://schulpreis.bosch-stiftung.de>.

³¹ McKinseyevo poročilo (2007).

³² Glej Priporočilo Evropskega parlamenta in Sveta o ključnih kompetencah za vseživljenjsko učenje, zlasti 6. (socialne in državljanske kompetence) in 9. kompetenco (kulturna zavest).

za vključevanje državljanov tretjih držav v Evropsko unijo³³, v katerem je predlagala ukrepe za izvajanje skupnih temeljnih načel vključevanja³⁴ skupaj z vrsto podpornih mehanizmov EU, vključno z nacionalnimi kontaktnimi točkami za vključevanje, Evropskim forumom za vključevanje in letnimi poročili o migracijah in vključevanju. Poleg tega Evropski sklad za vključevanje državljanov tretjih držav še naprej spodbuja ukrepe za integracijo migrantske mladine in otrok. Priporočilo Evropskega parlamenta in Sveta o ključnih kompetencah za vseživljenjsko učenje z dne 18. decembra 2006 našteva vrste odnosov, znanja in spretnosti, ki naj bi jih ljudje dobili z izobraževanjem in ki naj bi spodbujale njihovo osebno izpolnitev in razvoj, dejavno državljanstvo, vključevanje v družbo ter zaposlovanje v sodobni Evropi. Kompetence številka 6 (socialne in državljanske kompetence) in 9 (kulturna zavest) so še zlasti pomembne v zvezi z velikim številom migrantskih učencev in bi lahko bile koristne kot okvir za razvoj nacionalnih pristopov k izobraževanju.

33. Program vseživljenjskega učenja, zlasti akcije Comenius (izobraževanje v šolah), Leonardo da Vinci (poklicno usposabljanje) in Grundtvig (izobraževanje odraslih) ter program Mladina podpirajo projekte, povezane z medkulturno vzgojo, integracijo migrantskih učencev v šolah ter socialno vključevanje mladih iz neugodnih razmer. Primeri so naštet v prilogi.

34. S kohezijsko politiko lahko prek socialnih skladov, zlasti Evropskega socialnega sklada in Evropskega sklada za regionalni razvoj, podpiramo projekte in ukrepe za socialno vključevanje na nacionalni in regionalni ravni. Pobuda Regije za gospodarski razvoj programa Urbact spodbuja transnacionalno sodelovanje in izmenjavo najboljših praks. Ena od glavnih prednostnih nalog je socialno vključevanje migrantske mladine. Program skupnosti za zaposlovanje in socialno solidarnost Progress prav tako omogoča transnacionalno sodelovanje.

35. Evropsko leto enakih možnosti za vse 2007 in Evropsko leto medkulturnega dialoga 2008 sta zagotovila okvir za spodbujanje evropske razprave o vključevanju in migrantski mladini.

4.2. Izmenjave na evropski ravni

36. V izobraževanju in usposabljanju odprta metoda usklajevanja predstavlja forum za sodelovanje in izmenjave med državami članicami o skupnih problemih v izobraževanju. Komisija bo decembra 2008 pripravila predlog za nov okvir za ta proces, ki bi med drugim lahko vključeval izmenjavo politik v zvezi s to problematiko. To bi lahko vključevalo preučitev možnega razvoja kazalnikov ali meril uspešnosti v zvezi z razlikami pri doseženi izobrazbi in vpisu migrantskih učencev.

37. Evropska komisija tesno sodeluje z mednarodnimi organizacijami, kot sta OECD in Svet Evrope, ki v okviru svojih nalog prav tako obravnavajo izobraževanje in migracije. To sodelovanje ostaja ena od prednostnih nalog.

³³ COM(2005) 389.

³⁴ Dokument Sveta 14615/04.

4.3. Vloga Direktive 77/486/EGS o izobraževanju otrok delavcev migrantov³⁵

38. V zvezi z refleksijo o politiki, prikazani v tem dokumentu, se pojavlja vprašanje o vlogi, ki bi jo v prihodnosti lahko imela Direktiva 77/486/EGS pri oblikovanju nacionalnih politik.

39. Izkazalo se je, da so prenos, izvajanje in spremljanje Direktive problematični³⁶, kar je vsaj delno posledica tega, da se režim migracij, uravnavanih z dvostranskimi sporazumi med državami članicami, med katerimi je bila Direktiva zasnovana, v času njenega sprejetja ni več uporabljal. Glede na težave, s katerimi se je srečevala takratna ES z devetimi državami članicami pri navezovanju dvostranskega sodelovanja, potrebnega za formalno izvajanje te direktive, ni jasno, kako bi lahko njeno izvajanje smiselno izboljšali v EU s 27 državami članicami.

40. Drugo vprašanje se tiče področja uporabe Direktive. Problem se sedaj namreč v veliki meri tiče izobraževanja otrok iz tretjih držav. Njihov položaj ni zajet v Direktivo.

41. In zadnjič, treba bi bilo oceniti dodano vrednost določb Direktive za načrtovanje izobraževalne politike. Zdi se, da je prva določba Direktive – da bi morale države članice zagotoviti, „da je na njihovem ozemlju [otrokom delavcev migrantov] na voljo brezplačno poučevanje, ki olajša začetni sprejem; v to zlasti spada poučevanje uradnega jezika ali enega od uradnih jezikov države gostiteljice“ – le malo vplivala na oblikovanje politik držav članic glede na zapleteno problematiko, opisano v tem dokumentu. Vsaka država članica je razvila svoj pristop k poučevanju jezika države gostiteljice. Če pa pogledamo širše vprašanje poučevanja otrok migrantskega porekla, se moramo vprašati, ali bi državam članicam bolj pomagala Direktiva ali kombinacija izmenjave politik in programov v podporo razvoju politik.

Druga določba Direktive – da države članice „v sodelovanju z državami izvora sprejmejo ustrezne ukrepe za spodbujanje učenja materinega jezika in kulture države izvora“ in da „[t]o učenje poteka usklajeno z običajnim izobraževanjem“ – omogoča visoko stopnjo prožnosti pri načinu izpolnjevanja obveznosti. Vpliv je bil neenoten³⁷ in bi ga glede na okoliščine, orisane v točki 3.1, lahko imeli za pristop, ki je za izobraževanje utemeljen. Še več, po širitvah v letih 2004 in 2007 se je notranja mobilnost delavcev iz držav članic EU v EU v zadnjih letih močno povečala. To bi lahko povzročilo ponovno zanimanje za spodbujanje učenja jezika porekla med otroci migrantov nasploh. Ni pa jasno, ali bi bilo to najbolje izvajati z zakonodajnimi instrumenti na podlagi s Pogodbo določenih različnih režimov za državljane EU in za državljane tretjih držav ali s spodbujanjem prostovoljno dogovorjenih ureditev, ki bi lahko spadale v okvir formalnih šolskih sistemov ali pa ne. Skladno z zahtevo Direktive, da je treba ta cilj dosegati v sodelovanju z matično državo članico, bi lahko za razvoj poučevanja jezika porekla v nekaterih šolah ali krajih oblikovali mreže in uporabili medšolsko sodelovanje, za kar bi zagotovili podporo iz Programa vseživljenjskega učenja. V podporo temu poučevanju bi lahko razvili tudi usposabljanje učiteljev.

³⁵ Direktiva Sveta 77/486/EGS z dne 25. julija 1977 o izobraževanju otrok delavcev migrantov, UL L 199, 6.8.1977, str. 32-33.

³⁶ Glej COM(94) 80 in poročilo Eurydice 2004.

³⁷ Poročilo Eurydice 2004.

5. PREDLOG ZA POSVETOVANJE

42. Komisija meni, da bi bilo koristno izvesti posvetovanje z zainteresiranimi o izobraževalni politiki za otroke migrantskega porekla. Tiste, ki jih to zanima, vabimo, da nam sporočijo svoje mnenje o:

- problematiki v zvezi s to politiko,
- dobrimi političnimi odzivi na to problematiko,
- možno vlogo Evropske unije pri podpiranju držav članic pri obravnavanju te problematike in
- svojih stališčih v zvezi z nadaljnjo uporabo Direktive 77/486/EGS.

43. Udeležence razprave vabimo, naj pri pripravi svojih prispevkov kot vodilo uporabijo v nadaljevanju našeta splošna vprašanja.

A. Problematika v zvezi s politiko

1. Kateri so pomembni problemi politike v zvezi z zagotavljanjem dobrega izobraževanja za otroke z migrantskim poreklom? Ali bi bilo treba poleg tistih, ki jih opredeljuje ta dokument, upoštevati še kake druge?

B. Politični odziv

2. Kateri so ustrezni politični odzivi na te probleme? Ali obstajajo še druge politike in pristopi poleg teh, ki so navedeni v tem dokumentu, ki bi jih bilo treba upoštevati?

C. Vloga Evropske unije

3. Katere akcije v okviru evropskih programov bi bilo treba izvajati, da bi pozitivno vplivali na izobraževanje otrok iz migrantskega okolja?

4. Kako naj bi se teh problemov lotili z odprto metodo usklajevanja v izobraževanju in usposabljanju? Ali menite, da bi bilo treba proučiti možnost za razvoj kazalnikov in meril uspešnosti, ki bi pomagali politična prizadevanja bolje usmeriti v odpravljanje razlik pri doseženi izobrazbi?

D. Nadaljnja uporaba Direktive 77/486/EGS

5. Kako bi lahko Direktiva 77/486/EGS odigrala svojo vlogo pri podpiranju politik držav članic v zvezi s temi problemi, če upoštevamo njeno izvajanje v preteklosti in spremenjeno naravo migracijskih tokov po njenem sprejetju? Ali priporočate, naj ostane, kakršna je, se spremeni ali razveljavi? Ali predlagate druge načine podpore politikam držav članic v zvezi z zadevami, ki jih obravnava?

44. Posvetovanje o teh temah bo trajalo do 31. decembra 2008.

45. Prosimo, pošljite svoje prispevke na naslov:

Evropska komisija
GD za izobraževanje in kulturo
Posvetovanje o izobraževanju in migraciji
B-1049 Bruselj
E-pošta: EAC-migrantchildren@ec.europa.eu

46. Evropska komisija bo analizirala rezultate tega posvetovanja in objavila svoje zaključke v začetku leta 2009. Prosim, upoštevajte, da bi lahko prispevke in imena avtorjev objavili, če ob pošiljanju prispevka ne boste izrecno zavrnila svojega soglasja za objavo.