

Az oktatási szegregáció kérdései

Az országgyűlési biztos 2003. évi munkájáról 2004. május 19-én számolt be az Országgyűlés Oktatási és Tudományos Bizottságának. A meghallgatáson felmerült annak az igénye, hogy a szegregáció szociológiai, jogi fogalmát közelebbről meghatározzuk; magyarországi megnyilvánulásairól beszámoljunk; és a már megtett és szükségesnek tartott intézkedéseket bemutassuk.

I.

A szegregáció szociológiai fogalma

A szegregáció fogalmát a hazai szakirodalom leggyakrabban a területi elhelyezkedéssel, lakhatással és az ebből következő intézményi – Magyarországon jellemzően az oktatás területén jelentkező – elkülönüléssel/elkülönítéssel kapcsolatban használja.

Szegregációnak nevezzük azt a jelenséget, amikor egy-egy településen belül a különböző társadalmi rétegek, etnikai csoportok stb. lakóhelye erősen elkülönül egymástól. A szegregáció együtt jár a jövedelmi viszonyok és a települési infrastruktúra lényeges egyenlőtlenségeivel.¹

Magyarországon a lakóhelyi szegregáció térségek, települések között és településeken belül is megjelenik. A lakóhelyi elkülönültség megmutatkozik egyrészt a városok slumosodó kerületeiben, leromló negyedeiben, másrészt az ország szegényebb régióiban kialakult aprófalvas települési zárványokban.

Budapest városszerkezetét vizsgálva is arra a következtetésre juthatunk, hogy az egyes kerületeket összehasonlítva, és a kerületeken belül egyaránt lényeges különbség van a lakhatási feltételek között.

Az 1945 utáni hazai társadalomfejlődés egyik legnehezebben korrigálható torzulása az évszázados települési egyenlőtlenségek szélsőséges felerősödése volt.² Az elszegényedő aprófalvas elkülönülés kialakulásában szerepet játszik az egyre súlyosabb problémát jelentő munkanélküliség, az

¹ Andorka Rudolf: Bevezetés a szociológiába, Osiris kiadó, 1997. 194. o.

² Szalai Júlia: A társadalmi kirekesztődés egyes kérdései az ezredforduló Magyarországon. (Előadás a Magyarország társadalmi helyzete, kulcsfontosságú kihívások a társadalmi kirekesztődés elleni harcban c. témához az Európai Unió Bizottsága és az Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium égisze alatt szervezett Magyar Nemzeti Szemináriumon a társadalmi beilleszkedésről. 2002. július 18.)

infrastrukturális feltételek növekvő eltérése, a spontán migrációs folyamatok, a jobb helyzetű társadalmi rétegek tömeges elvándorlása, amely az aprófalvak társadalmi struktúráját, belső közösségi viszonyait eltorzítja.

A települési egyenlőtlenség egy önmagát felerősítő folyamatot indít el. A tehetősebb réteg migrációjával növekszik a hátrányos helyzetűek aránya az adott lakóközösségekben, amely a társadalmilag mobilabb állampolgárok további elköltözését eredményezi.

Ez a folyamat Magyarországon jellemzően az etnikai alapú társadalmi kirekesztéssel is összekapcsolódik. A spontán migráció felerősödéséhez a többségi társadalom tudatos kirekesztő törekvései és a helyi önkormányzatok intézkedései is hozzájárulnak.³

A roma lakosság jelentős része vidéken, gazdaságilag és infrastrukturálisan elmaradottabb régiókban, szegregált lakókörmények között él. 1971. évben a cigány emberek kétharmada még telepen lakott. A 60-as 70-es években telep-felszámolási program indult, ellentmondásos végrehajtása azonban a szegregált lakóhelyek újratermelődéséhez vezetett. A 80-as évek végétől a nagyipari ágazat összeomlása, a növekedő munkanélküliség a romák lakóhelyi elkülönültségét tovább erősítette. Az 1990-es évekre a roma népesség aránya jelentősen megnőtt az ország szegényebb régióinak kisebb településein és a nagyvárosok leromlott kerületeiben. A kutatók 2003-ban újra az 1971-es elkülönítettségi arányokkal találkoztak. "A forma más, mert telepek már csak kismértékben vannak, a szegregáció mértéke azonban ma is ugyanakkora."⁴

A migrációs folyamat demográfiai változásokat is okozott a településeken. Az aprófalvas települési zárványokban általában az idősebb népesség maradt, a megüresedett házakba nagy számban költöztek be roma családok. Ennek a demográfiai és szegregációs folyamatnak az egyik következménye, hogy a cigány általános iskolások 30 százaléka 1000 fő alatti lélekszámú kisközségek iskoláiba jár, ahol átlagos arányuk meghaladja az 50 %-ot, miközben a teljes népességnek csak a 6 %-a él ilyen településeken.⁵

II.

Az oktatási szegregáció típusai a mai Magyarországon

3 Havas Gábor, Kemény István, Liskó Ilona: Cigány gyerekek az általános iskolában, Oktatókutató Intézet Új Mandátum Könyvkiadó Bp. 2002. 62 o.

4 Kemény István- Jánky Béla: Települési és lakásviszonyok, Bezsélő 2004/4 sz.

5 Havas Gábor, Kemény István, Liskó Ilona: Cigány gyerekek az általános iskolában, Oktatókutató Intézet Új Mandátum Könyvkiadó Bp. 2002. 67.o.

Magyarországon részben a lakóhelyi elkülönülésből fakadóan, részben a többségi társadalom kirekesztő magatartásának eredményeként a roma gyerekek nagyfokú iskolai koncentrációja figyelhető meg.

Egy 2002-es szociológiai felmérés⁶ adatai szerint: amíg 1992-ben minden 12-13. cigány tanuló (7,1 %) tanult olyan iskolában, ahol ők alkották a többséget, 2002-ben minden 5-6. (18,1%). Ezek alapján a szociológusok megállapították, hogy az iskolai elkülönítés tendenciája felerősödött.

Az etnikai elkülönítés jelenségét annak az átfogó társadalmi szelekciónak a részeként kell látnunk, amelynek Magyarországon nagy "hagyománya" van, és nem kizárólagosan etnikai alapú. A magasabb társadalmi státusú szülők megpróbálják a magasabb oktatási színvonalat, speciális oktatási szolgáltatásokat biztosító iskolákba íratni gyermekeiket. Az iskolák egy másik része pedig az alacsony jövedelmű és státusú marginalizálódott csoportok iskolájává (iskolán belül osztályává) válik.

A tanulói teljesítményeket összehasonlító, az OECD által 2001-ben lefolytatott PISA néven ismert nemzetközi felmérésben a magyar diákok az utolsó harmadban végeztek. A PISA felmérés kimutatta, hogy a szülők iskolai végzettsége Magyarországon befolyásolja a legjobban a tanulók tanulmányi teljesítményét. Ez a hatás éppen az iskolák homogén összetételén át tud érvényesülni. Az egyik póluson az egyetemekre felvetteket képző középiskolák szűk köre áll, a másikon a marginalizálódott "cigány osztályok".⁷

Nem vállalkozhatunk az oktatási rendszerben működő szelekciós mechanizmusok teljes feltárására, az alábbiakban a "cigány osztályok/iskolák" kialakulásának legtipikusabb formáit mutatjuk be.

1. Iskolák közötti szelekció

1.1. Normál tantervű iskolák között

Többnyire a városokon belül fordul elő, ahol több iskola is van. Egyrészt a lakóhelyi elkülönültség leképeződése, másrészt viszont a többségi

6 Havas Gábor, Kemény István, Liskó Ilona: Cigány gyerekek az általános iskolában, Oktatókutató Intézet Új Mandátum Könyvkiadó Bp. 2002. 62 o

7 Lannert Judit: A társadalmi kirekesztődés folyamata az oktatásban, KSH, A szegénység és a társadalmi kirekesztődés folyamata, tanulmányok, 2004.

társadalom döntése alapján jön létre (a szülők egy része elviszi gyermekét az “elcigányosodó” iskolából, vagy az iskola pl. felvételi beszélgetés során kiszűri a “megfelelő” gyerekeket). Sokszor azonos fenntartó, sőt beiskolázási körzeten belül alakul ki az “elit” és a szegregált iskola.

Előfordul az is, hogy amennyiben csak egy iskola van a településen, a környező településekkel alakul ki olyan “munkamegosztás”, (néhány esetben intézménytársulási formában) amely biztosítja az elitiskolát és a marginalizálódott csoportok iskolájának elkülönülését.

Amennyiben a nem roma gyermekek átíratása megkezdődik, egy önmagát gerjesztő folyamat indul el: minél nagyobb arányban járnak romák egy iskolába, annál több nem roma diákot visznek el a szülők.

A szegregációnak ez a formája gyorsult fel a legjobban az elmúlt években.

1.2. Az eltérő tantervű iskolák⁸ (“kisegítő” iskolák)

“Ma minden 5. roma tanuló kap fogyatékos minősítést, míg nem roma társaiknál ez az arány mindössze 2%.”⁹ E tagozatok harmadában nincs gyógypedagógus, és harmadában megszegik a csoport-összevonási szabályokat. [A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. évi törvény (Kotv.) 3. számú melléklet II. *Az osztályok, csoportok szervezése* 4. pontja maximum 3 évfolyam közös oktatását teszi lehetővé.] A későbbiekben részletesen szólnunk az ezen a területen folytatott ombudsmani vizsgálatról, megállapításainkról, az oktatási tárca intézkedéseiről és a jogszabályi módosulásokról. Itt összefoglalóan csak arra utalunk, hogy a cigány tanulók nagy arányú speciális iskolai oktatása negatívan érinti további esélyeiket, pályaválasztásukat és munkaerő-piaci helyzetüket.

1.3. Alapítványi iskolák

Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (Ebtv.) szerint az egyenlő bánásmód követelménye kiterjed minden olyan képzésre, amelynek megszervezéséhez az állam közvetlen normatív költségvetési támogatást nyújt, vagy közvetve (közterhek elengedése, elszámolása, vagy adójóváírás útján) hozzájárul. Az egyenlő bánásmód elvének megtartása alól tehát ezek az iskolák sem

⁸ Az értelmi fogyatékos gyermekeket az orvosból, gyógypedagógusból és pszichológusból álló ún. Szakértői és Rehabilitációs Bizottságok a 14/1994 MKM rendelet előírásai alapján lefolytatott vizsgálat után helyezhetik eltérő tantervű osztályba/iskolába.

⁹ Az OM által összeállított vezetői összefoglaló “A szegregáció felszámolásáról szóló jelentés” című kormányelőterjesztés tervezethez (továbbiakban: vezetői összefoglaló)

lehetnek kivételek. Ennek a kategóriának leghírhedtebb példája: Jászladány. A jászladányi önkormányzat közpénzek átcsoportosításával, a minőségi oktatás feltételeinek az önkormányzati iskola rovására és az alapítványi iskola javára való biztosításával, tevőlegesen hozzájárult a szegregált iskola létrejöttéhez.¹⁰

2. Az iskolán belüli szelekció

Az osztályok közötti szelekció

Ezekben az esetekben az iskola a “jobb képességű” és a “rosszabb” képességű gyermekeket külön osztályba csoportosítja. Ennek eszköze lehet a ún. “tagozatok” szervezése, a kis-létszámú, és az eltérő tantervű osztályok létrehozása. Szociológiai felmérések szerint: míg a normál osztályokban 37% a roma tanulók aránya; a tagozatos osztályokban kevesebb, mint a fele: 17%, azaz a roma gyerekek alig kerülnek nyelvi, vagy akár zenei tagozatokra; a sajátos nevelési igényűek tanulócsoportjában 73 % a roma tanulók aránya; a kis létszámú csoportokban szinte ugyanennyi: 71 %.¹¹

A szelekciónak ez a formája leggyakrabban a nagyobb községekben, illetve városokban (kivéve Budapest) fordul elő.

3. Magántanulóvá nyilvánítás

Szociológiai vizsgálatok szerint a roma tanulókat nyolcszor nagyobb valószínűséggel mentik fel a rendszeres iskolába járás alól,¹² mint a nem roma diákokat. Ez hosszú távon az iskola-rendszerből való kiesést jelenti, hiszen többé nem kapnak segítséget a tanuláshoz az iskolától, vizsgáznuk azonban kell. Az így magántanulóvá váló gyerekeknek általában kevés lehetőségük van a továbbtanulásra, és a megfelelő munkaerő-piaci pozíció megszerzésére.

III.

Az oktatási szegregációval kapcsolatos attitűdök

10 a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának 2109/2001 számú ügye

11 Az OM által összeállított vezetői összefoglaló. A felmérést 2004. tavaszán az OM Hátrányos Helyzetű és Roma Gyermekek Integrációjáért Felelős Miniszteri Biztosának felkérésére a Felsőoktatási Kutatóintézet szakemberei Kemény István és Havas Gábor vezetésével 624 általános iskolában végezték.

12 Az OM által összeállított vezetői összefoglaló

Az oktatási szegregációval kapcsolatos attitűdökkel kiemelten kell foglalkozni, mert minden, a szegregáció felszámolására tett erőfeszítés felszíni eredményt hoz, ha a szegregációval kapcsolatos gondolkodásmódot nem érinti.

Az ombudsmani – panaszok alapján indított – vizsgálatok tapasztalatai a közoktatás szereplőinek a szegregációhoz való hozzáállásáról semmiképpen sem jelentenek reprezentatív eredményt, de mindenképpen informatívak.

Sokszor tapasztaljuk mind a fenntartó, mind pedig az iskola részéről, hogy a legnagyobb természetességgel beszélnek az iskolában előforduló diszkrimináció különböző formáiról. Láthatóan nincsenek tisztában azzal, hogy jogsértést követnek el és a diszkriminatív eljárásokról, mint az adott helyzetben egyedül lehetséges megoldási módokról szólnak. Sok esetben a pedagógusok meg vannak arról győződve, hogy csak külön osztályokban lehet az eltérő kultúrájú, szociális hátrányokkal küzdő gyermekeket tanítani. Amikor ennek a helyzeteknek a megváltoztatásáról, integrált nevelésről beszélünk, nehezményezik fellépésünket, és úgy ítélik, hogy nem értékeljük – az általuk az adott körülmények között maximálisnak tartott – erőfeszítéseiket.

A közoktatási szakemberek is rámutattak erre a problémára: “Az oktatási rendszer eredményességét a pedagógusok nem megfelelő módszertani kultúrája is korlátozza. Képzésük Magyarországon elsősorban tantárgycentrikus, kevésbé problémaorientált, nem készíti fel őket arra, hogy a különböző gyerekeket differenciáltan kezeljék... . Ezzel függ össze, hogy a pedagógusokban nagyon erős a készítés a homogenizálásra. Egyforma “salátafejeket” könnyebb tanítani. ... A hiányos pedagógiai módszertani kultúrából fakadó homogenizációs kényszer felerősíti a rendszer szelektivitását.”¹³

Sűrűn találkozunk a “hárítás” jelenségével is: az önkormányzatok egy része a szelektációs eljárásokat a szülők elvárásainak teljesítésével magyarázza. Véleményük szerint amennyiben a fenntartó, vagy az iskola nem tesz ezeknek eleget, a szülők elviszik a gyerekeket az iskolából, ami gazdaságilag ellehetetleníti a fenntartót. A probléma kezelésére más megoldáson nem gondolkoznak és más lehetőséget nem látnak.

Az integrációval kapcsolatban beszélni kell a roma szülők és gyerekek

13 Lannert Judit: A társadalmi kirekesztődés folyamata az oktatásban, 36-38. o. KSH, A szegénység és a társadalmi kirekesztődés folyamata, tanulmányok, 2004

reakciójáról is. A szülők nem egy esetben elmondták, hogy szeretik a kisegítőben tanító tanár nénit (a “cigányok tanár nénijét”), odajártak a testvérek is, és nem szeretnék, ha a gyermekük máshova kerülne. Sokszor tehát a romák és a nem-romák között meglévő szakadékot a romák féelme, kiszolgáltatottsága is táplálja, akik nem mernek az élet minden területén megtalálható elkülönültségből kilépni.

Érdemes megemlíteni az OM “Utolsó padból...” programjának egyik eredményét is: A program keretében független szakértőkből álló bizottság vizsgálta felül az eltérő tanterv szerint tanuló második osztályos diákok képességeit. Az eredmény szerint a megvizsgált “kisegítőbe” járó gyermekek 10%-a nem értelmi fogyatékos. A 222, az általános tantervű osztályokba visszahelyezhető gyermek közül 48 szülei fellebbeztek a döntés ellen, nem akarták, hogy gyermekük a normál tagozaton folytassa tanulmányait.¹⁴

Itt kell szólnunk arról a szociológiai felmérési eredményről is, ami szerint a roma szülők nagy többsége ellenzi gyermeke elkülönítését.¹⁵ Az általunk esetenként tapasztalt “beletörődés” tehát nem általánosítható.

Le kell szögezni azt is, hogy az elkülönülés megváltoztatására kezdeményezési pozícióban az állam, a települési önkormányzat, és az iskola van, nem pedig a többnyire hátrányos helyzetű, a kirekesztettség világában élő roma kisebbség.¹⁶

IV.

A szegregáció jogi fogalma

1. A szegregáció fogalma – a nemzetközi jogban

¹⁴ A hátrányos helyzetű és roma gyerekek integrációjáért felelős miniszteri biztos és munkatársai egyesével keresték fel a szülőket és ötüik kivételével meggyőzték őket arról, hogy a diákok megfelelő ellátást kapnak a normál tagozaton.

¹⁵ Havas Gábor, Kemény István, Liskó Ilona: Cigány gyerekek az általános iskolában, Oktatáskutató Intézet Új Mandátum Könyvkiadó Bp. 2002. 105. oldal “A cigány szülőkkkel készített adatfelvétel során 46 olyan szülő válaszolt kérdéseinkre, akinek a gyereke elkülönített “cigány” iskolába, és 97 olyan szülő, akinek a gyereke elkülönített “cigány osztályba” jár. Válaszaik szerint döntő többségük (80-85%) mindkét fajta elkülönítést ellenzi.”

¹⁶ További szegregációval kapcsolatos álláspontokat ismertet Havas Gábor- Kemény István- Liskó Ilona: Cigány gyerekek az általános iskolában című tanulmánya [<http://www.kla.hu/dok/havas/Szegreg2.rtf> (3/7. fejezet)], illetve az Országos Közoktatási Intézet (OKI) 2003. júliusi fókuszcsoportos felmérése (<http://www.oki.hu/cikk.php?kod=integracio-3-fokuszcsoportos.html>).

A szegregáció a diszkrimináció egyik formája, ezért a diszkriminációt tiltó nemzetközi egyezmények sora implicit módon a szegregáció tilalmát is megfogalmazza. A törvény előtti egyenlőséghez és a megkülönböztetéssel szembeni védelemhez való egyetemes emberi jogot elismeri az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, az Egyesült Nemzeteknek a Polgári és Politikai Jogokról szóló, valamint a Gazdasági, Szociális és Kulturális jogokról szóló Nemzetközi Egyezségokmánya, továbbá az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről szóló Európai Egyezmény.

A faji megkülönböztetés minden formájának kiküszöböléséről szóló nemzetközi egyezmény, (amelyet Magyarország a 1969. évi 8. törvényerejű rendelettel hirdetett ki) amint azt neve is mutatja teljes egészében a diszkriminációval foglalkozik. Az egyezmény megalkotásának okai között, majd a fogalmak meghatározásánál beszél az elkülönítésről, szegregációról.

Az egyezmény létrejöttének indokai között a gyarmatosítással összefüggésben említi meg a szegregációt:

“tekintettel arra, hogy az Egyesült Nemzetek Szervezete a gyarmati rendszert és az azzal járó elkülönítés és megkülönböztetés mindenféle alkalmazását - bármilyen formában és bárhol legyen is – elítélte...”

Majd a faji gyűlölet és felsőbbrendűségen alapuló kormányzati politikák egyikeként hív fel az ellene való küzdelemre:

“aggódással eltelve a faji megkülönböztetésnek a világ egyes területein még mindig előforduló megnyilvánulásai és a faji felsőbbrendűségre vagy gyűlöletre alapozott olyan kormánypolitikák miatt, mint az apartheid és az elkülönítés vagy szétválasztás politikája...”

Később, a diszkrimináció különösen veszélyes formájaként ítéli el a szegregációt, és kötelezi a részes államokat, hogy tegyenek meg mindent megelőzésére, tiltására, megszüntetésére.

“A részes államok különösen elítélik a faji elkülönítést és az apartheidet és vállalják, hogy a joghatóságuk alá tartozó területeken minden ilyen természetű gyakorlatot megakadályoznak, eltiltanak és megszüntetnek.”

Az **Európai Unió** szervezetei több dokumentumban is hitet tesznek azon célkitűzés mellett, hogy az Unió a szabadság, biztonság és igazságosság térségévé fejlődjön. Először az EU Alapszerződésébe került be a

diszkrimináció tilalma (az 1999. május 1-én hatályba lépett Amszterdami Szerződés 13. Cikke), majd az Alapvető Jogok Chartájának 21. Cikke fogalmazta meg a faji, nyelvi alapú, illetve az etnikai származáson és a nemzeti kisebbséghez tartozáson alapuló diszkrimináció tilalmát. Ezután megszülettek az esélyegyenlőségről szóló irányelvek.

“A faji vagy etnikai származáson alapuló megkülönböztetés alááshatja az EK-Szerződés célkitűzéseinek megvalósítását, különösen a magas fokú foglalkoztatási szint és szociális védelem elérését, az életszínvonal és életminőség emelését, a gazdasági és szociális kohéziót és szolidaritást.” Érvel az EU Tanácsa a faji egyenlőség direktívájának megalkotása mellett.

A diszkriminációt tiltó direktívák (2000/43/EK és a 2000/78/EK irányelvek) kifejezetten nem említik a szegregáció fogalmát, de a diszkrimináció definíciója alapján – mint a hátrányos megkülönböztetés egyik megvalósulási formájának – egyértelmű a tilalma.

- “a) közvetlen megkülönböztetés áll fenn, ha egy személlyel szemben faji vagy etnikai alapon kevésbé kedvezően járnak el, mint ahogyan egy másik személlyel szemben hasonló helyzetben eljárnak, eljártak vagy eljárának.*

- b) közvetett megkülönböztetés áll fenn, ha egy látszólag semleges rendelkezés, feltétel vagy gyakorlat az egy faji vagy etnikai származású személyeket más személyekhez képest különösen hátrányosan érint, kivéve ha ez a rendelkezés, feltétel vagy gyakorlat jogszerű céllal objektív módon igazolható, továbbá e cél megvalósításának eszközei megfelelőek és szükségesek.”*

A direktívák természetesen csak irányelvek, ha kötelezőek is, a tagállamokat “csupán” arra kötelezik, hogy belső jogukban valósítsák meg az iránymutatásait. Tehát a bennük megfogalmazott definíciók nem szó szerint kerültek a magyar jogba, sőt a tagállam a direktíva “védelmi szintjénél” magasabb mércét is megállapíthat.

Az Európa Tanács **Emberi Jogok Európai Egyezményének** (EJEE) (amit Magyarországon az 1993. évi XXXI. törvény hirdetett ki) 14. Cikke mondja ki a diszkrimináció-tilalom elvét. Eredetileg ez a tilalom csak az Egyezményben felsorolt jogokkal összefüggésben volt alkalmazható, a 12. Kiegészítő jegyzőkönyv azonban kiterjesztette a védett jogok körét, minden

“törvény által biztosított jog” vonatkozásában.¹⁷ Fontos hangsúlyozni, hogy az Egyezmény ratifikációjával az államok az Európai Emberi Jogi Bíróság esetjogában kifejezésre jutó értelmezés alkalmazására is kötelezettséget vállaltak.

E szerint nem minden különbségtétel tiltott, diszkriminációról csak akkor van szó, ha egy személyt vagy csoportot más, azonos helyzetben lévő személyekkel, vagy csoporttal történő összehasonlításban kezelnek hátrányosabb módon. A különbségtétel azonos helyzetben lévők között is csak akkor számít diszkriminációnak, ha a különbségtételnek nincsen objektív és ésszerű indoka. Az ilyen indok létét a különbségtétel célja és hatása összefüggésében kell megvizsgálni: a különbségtételnek nem csupán legitim célt kell szolgálnia, de az elérni kívánt cél és a különbségtétel adott eszköze között ésszerű arányosságnak kell fennállnia.

Az Európa Tanács **Európai Rasszizmus és Intolerancia elleni Bizottsága** (ECRI) 7. számú általános irányelv ajánlása (Ajánlás), amely a nemzeti jogalkotás számára fogalmazza meg a diszkrimináció-ellenes szabályozás kulcselemeit, kifejezetten megnevezi a szegregációt, mint a diszkrimináció egyik, a nemzeti jogalkotásban is nevesítetten tilalmazandó formáját. Az Ajánlás szerint közvetlen diszkriminációról van szó, ha a faji, etnikai, ... alapú különbségtételnek nincs objektív és ésszerű indoka. Objektív és ésszerű az indok, ha a különbségtétel jogszerű célért történik, és ha a különbségtétellel elérni kívánt cél és a különbségtétel adott eszköze ésszerű arányban áll egymással. Közvetett diszkriminációról beszél, ha egy látszólag semleges rendelkezés/feltétel/gyakorlat a faji, vagy etnikai származású személyek számára nehezebben teljesíthető, kivéve, ha ez a rendelkezés objektív és ésszerű indokkal bír.

Az Ajánlás a szegregáció fogalmát így határozza meg: olyan magatartás, amellyel valaki személyeket objektív és ésszerű indok nélkül elkülönít egymástól faji, etnikai, ... alapon. Az objektív és ésszerű indok a diszkrimináció fogalmánál megfogalmazottakat jelenti. Az Ajánlás hangsúlyozza, hogy az önkéntes elkülönülés nem jelent szegregációt.

Az oktatásban előforduló jogellenes elkülönítést az 1964. évi 11. törvényerejű rendelettel kihirdetett **UNESCO egyezmény “az oktatásban alkalmazott megkülönböztetés elleni küzdelemről”** (Tvr.) is tilalmazza. 1. Cikke definiálja a “megkülönböztetés” fogalmát:

“1. A jelen egyezmény szempontjából a “megkülönböztetés” kifejezés alatt értendő a fajon, bőrszínen, nemen, nyelven, valláson, politikai vagy

¹⁷ A 12. kiegészítő jegyzőkönyv még nem lépett hatályba.

bármilyen egyéb véleményen, nemzetiségi vagy társadalmi származáson, vagyoni helyzeten vagy születésen alapuló minden olyan különbségtétel, kizárás, korlátozás, vagy kedvezés, amelynek célja vagy következménye az oktatás terén való egyenlő elbánás megszüntetése vagy akadályozása, nevezetesen:

a) valamely személy vagy csoport kizárása az oktatás bármely fajtájában vagy fokozatában való részvételből;

b) valamely személynek vagy csoportnak alacsonyabb színvonalú oktatásra való korlátozása;

c) bizonyos személyek vagy csoportok részére külön oktatási rendszerek vagy intézetek létesítése vagy fenntartása, a jelen egyezmény 2. Cikkében foglalt rendelkezések fenntartásával, vagy

d) valamely személynek vagy csoportnak az emberi méltósággal össze nem egyeztethető helyzetbe való juttatása.”

Bár az egyezmény nem használja a szegregáció fogalmát, a “kizárás”, “korlátozás”, a “külön oktatási rendszerek fenntartása és létesítése” egyértelműen a jogellenes elkülönítést tiltja. A jogszerű elkülönülés eseteit a 2. cikkben sorolja fel: három esetben tartja törvényesnek az elkülönülést,

A) Ha két nembeli tanulók számára létesítik és

- a) egyenlő lehetőséget nyújtanak,
- b) azonos fokú képzést nyert tanszemélyzettel,
- c) azonos minőségű iskolai helyiségekkel és felszereléssel működnek, valamint
- d) azonos értékű tanulmányi program elvégzését teszik lehetővé.

B) vallási, nyelvi okokból, ha

- a) a szülők kívánságának megfelelő oktatást nyújtanak, és
- b) az oktatás összhangban áll az illetékes hatóságok által előírt normákkal, különösen az azonos fokozatú oktatás tekintetében,

C) magániskolák,

- a) ha nem az a céljuk, hogy bármely csoport kizárását biztosítsák, és
- b) az oktatás összhangban áll az illetékes hatóságok által előírt normákkal, különösen az azonos fokozatú oktatás tekintetében.

2. A szegregáció fogalma a magyar jogban

1998-ig az antidiszkriminációs jogalkotás az ágazati jogszabályok diszkrimináció-tilalmi rendelkezésekkel való kiegészítésére szorítkozott. Ezt a szemléletet törte meg a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény elfogadása, amely a törvényhozás elmozdulását jelentette abba az irányba, amely az egyenlő bánásmód részletszabályait egyes társadalmi csoportok számára dolgozza ki. A diszkrimináció-tilalom hatályosulását szolgáló definíciók és részletes végrehajtási szabályok hiányát a jogalkotási koncepció ezen ellentmondásossága is tetézte.

A 2000. évi beszámolóinkban a hiányosságok pótlására, illetve az ellentmondás feloldására; továbbá a 2000/43/EC számú antidiszkriminációs irányelvnek megfelelő jogi norma megalkotásának a lehetőségét "demonstrálva" közzétettük antidiszkriminációs törvénytervezetünket. Célunk a fogalomtisztázás, az eljárási rend és szankciórendszer irányelvnek megfelelő, és egyben a magyar jogrendszer sajátosságait figyelembe vevő kialakítása volt.

2000. után megkezdődött az antidiszkriminációs joganyag lassú át-, illetve kialakítása. Ebben a folyamatban az ombudsman szakértőként vett részt: 2003-ban a Kotv. részletes fogalomrendszerrel és eljárási renddel egészült ki. Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (Ebtv.) hatálybalépésével a fogalmak meghatározása átkerült ebbe a törvénybe, illetve az általános eljárási szabályok mellett, a különböző területekre (foglalkoztatás, oktatás, szolgáltatások, ...) speciális rendelkezések is születtek.

A szegregáció definícióját az **egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (Ebtv.) 10. § (2) bekezdése** így fogalmazza meg:

"Jogellenes elkülönítésnek minősül az a magatartás, amely a 8. §-ban meghatározott tulajdonságai alapján egyes személyeket vagy személyek csoportját másoktól - tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indok nélkül - elkülönít."

(A 8. §-ban meghatározott tulajdonságok: nem, faji hovatartozás, bőrszín, nemzetiség, nemzeti vagy etnikai kisebbséghez való tartozás, anyanyelv, fogyatékoság, egészségi állapot, vallási vagy világnézeti meggyőződés, politikai vagy más vélemény, családi állapot, anyaság (terhesség) vagy apaság, szexuális irányultság, nemi identitás, életkor, társadalmi származás, vagyoni helyzet, foglalkoztatási jogviszonynak vagy munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonynak részmunkaidős jellege, illetve

határozott időtartama, érdekképviselőhez való tartozás, egyéb helyzet, tulajdonság)

A kimentést – a felelősség alóli mentesülést – a Strasbourgi Bíróság és az Alkotmánybíróság is az alábbi tartalommal használja. “A tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indok” azt jelenti, hogy legitim, jogszerű célja van a különbségtételnek, és a különbségtétellel elérni kívánt cél és a különbségtétel adott eszköze, módja ésszerű arányban áll egymással. Ebben az esetben az elkülönítés nem számít jogellenesnek.

Az Ebtv. kitér az oktatás területére is:

“27. § (3) Az egyenlő bánásmód követelményének megsértését jelenti különösen valamely személy vagy csoport

a) jogellenes elkülönítése egy oktatási intézményben, illetve az azon belül létrehozott tagozatban, osztályban vagy csoportban,

b) olyan nevelésre, oktatásra való korlátozása, olyan nevelési, oktatási rendszer vagy intézmény létesítése, fenntartása, amelynek színvonala nem éri el a kiadott szakmai követelményekben meghatározottakat, illetve nem felel meg a szakmai szabályoknak, és mindezek következtében nem biztosítja a tanulmányok folytatásához, az állami vizsgák letételéhez szükséges, az általában elvárható felkészítés és felkészülés lehetőségét.

(4) Az oktatási intézményekben nem működhetnek olyan szakkörök, diákkörök és egyéb tanulói, hallgatói, szülői vagy más szervezetek, amelyek célja más személyek vagy csoportok lejáratása, megbélyegzése vagy kirekesztése.”

A törvény indokolása hangsúlyozza, hogy az oktatás területén speciális szabályra azért volt szükség, mert jogellenes elkülönítés leggyakrabban az oktatásban tapasztalható. Szegregáció valósul meg akkor is, ha az elkülönítés számarányukhoz viszonyítva lényegesen nagyobb arányban érinti a kisebbségi csoport tagjait, mint a többi tanulót. (Ekkor közvetett diszkriminációról beszélhetünk.)

Nem jelenti az egyenlő bánásmód követelményének megsértését, ha önkéntes részvétel alapján közoktatási intézményben a szülők kezdeményezésére olyan kisebbségi vagy nemzetiségi oktatást szerveznek, amelynek célja vagy tanrendje indokolja elkülönült osztályok vagy csoportok alakítását. Az ilyen oktatásban résztvevőket azonban semmilyen hátrány nem érheti, és az oktatásnak meg kell felelnie az állam által

jóváhagyott, államilag előírt, illetve államilag támogatott követelményeknek. (Ebtv. 28. § (2))

A hatályos magyar jog tehát általános jelleggel és az oktatás területén speciálisan is definiálja és tiltja a szegregációt.

V.

A szegregáció és az önrendelkezési jog viszonya

1. Szegregáció kontra autonómia

A kisebbségi jog az autonómiának különböző formáit különbözteti meg, legfontosabb közülük a területi és a személyi autonómia. Vajon mi különbözteti meg egy kisebbség területi autonómiáját egy szegregált közösség elkülönült lakóterületétől, valamint a személyi autonómián nyugvó oktatási jogokat a szegregált oktatástól?

A nemzetközi és a magyar jog is védi a kisebbségek által lakott földrajzi egységek települési viszonyait, a kisebbségek arányát az adott területen. Az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményének (Keretegyezmény) 16. Cikke kimondja, hogy

“A Felek tartózkodnak olyan intézkedések meghozatalától, amelyek a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek által lakott területeken az arányokat megváltoztatják, és arra irányulnak, hogy korlátozzák azon jogokat és szabadságokat, melyek a jelen Keretegyezményben foglalt elvekből származnak.”

A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (Nektv.) az alapvető rendelkezések között tilalmaz minden olyan politikát, amely

“- a kisebbségnek a többségi nemzetbe való beolvasztását célozza vagy ezt eredményezi;

- a kisebbségek által lakott területek nemzeti vagy etnikai viszonyainak a

*kisebbség szempontjából hátrányos megváltoztatására irányul;...
- a nemzeti vagy etnikai kisebbség erőszakos ki- és áttelepítésére
irányul.”(4.§(1))*

Kimondja továbbá, hogy:

“A közigazgatási egységek és a választókerületek határainak megvonásánál, a település- és gazdaságfejlesztési, valamint környezetvédelmi tervek kidolgozása során a Magyar Köztársaság figyelembe veszi a nemzeti vagy etnikai kisebbségek települési viszonyait, kapcsolatait, gazdasági érdekeit és kialakult hagyományait.” (4.§ (3))

Ez a jog természetesen a nyelv megőrzését; a saját oktatási és kulturális intézmények fenntartását és kialakítását; továbbá a közigazgatási egységek, választókerületek határait és így a saját politikai képviselőt, területi autonómia megvalósítását védi.

“2. A nemzeti kisebbséghez tartozó személyek által hagyományosan vagy jelentős számban lakott területeken, amennyiben azok a személyek úgy kívánják, vagy az ilyen kívánság megfelel a valóságos szükségnek, a Felek erőfeszítéseket tesznek arra, hogy biztosítsák - lehetőség szerint - e személyek és a közigazgatási hatóságok közötti kisebbségi nyelv használatát elősegítő feltételeket” (Keretegyezmény 10. cikk)

“1. Oktatási rendszerük keretében a Felek elismerik minden, valamely nemzeti kisebbséghez tartozó személynek a jogát arra, hogy saját magán oktatási és képzési intézményeiket létrehozassák és működtethessék.” (Keretegyezmény 13. cikk)

A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája (Karta) 7. cikke kimondja:

“1. A Felek a regionális vagy kisebbségi nyelvek vonatkozásában azokon a területeken, ahol ezeket a nyelveket használják, mindegyik nyelv helyzetének megfelelően politikájukat, jogalkotásukat és gyakorlatukat az alábbi célokra és elvekre alapítják: ...

b) minden egyes regionális vagy kisebbségi nyelv földrajzi körzetének tiszteletben tartása annak érdekében, hogy a fennálló vagy később létesítendő közigazgatási felosztás ne képezze e regionális vagy kisebbségi nyelv támogatásának akadályát;”

8. cikke pedig leszögezi:

“1. Az oktatásügyet illetően a Felek azokon a területeken, ahol ezeket a

nyelveket használják, e nyelvek mindegyike helyzetének megfelelően, és anélkül, hogy az állam hivatalos nyelvének/nyelveinek oktatása hátrányt szenvedne, vállalják, hogy

a) (i) elérhetővé teszik az iskolaelőkészítő oktatást az érintett regionális vagy kisebbségi nyelveken, ...

b) (i) elérhetővé teszik az általános iskolai oktatást az érintett regionális vagy kisebbségi nyelveken, ...”

Az autonómia három lényeges ponton különbözik a szegregációtól:

1.1. Önkéntesség

Míg a területi autonómia lakói saját választásuk eredményeképpen próbálják területük etnikai arányait megőrizni, addig a szegregáltan élők többnyire szándékaik ellenére kerülnek hátrányos helyzetű sorstársaikkal együtt, sokszor etnikailag is homogén lakókörnyezetbe.

Az akaratlagos elkülönülés magatartását a diszkrimináció-definíciók kiveszik a jogtalan elkülönítés kategóriája alól:

Az ECRI 7. számú általános irányelv ajánlása a fogalmak magyarázatánál külön is kiemeli: “Az önkéntes elkülönülés nem eredményez szegregációt.”

Az UNESCO egyezmény “az oktatásban alkalmazott megkülönböztetés elleni küzdelemről” is felsorolja a jogszerű elkülönülés formái között, hogy vallási, nyelvi okokból lehet külön oktatási intézményeket fenntartani, ha azok a szülők kívánságának megfelelő oktatást nyújtanak.

Az Ebtv. a szülők kezdeményezésére és önkéntes választása szerint szervezett kisebbségi oktatást az egyenlő bánásmód követelményét nem sértő oktatás-szervezési formának tartja. (Ebtv. 28. §)

Természetesen egy döntés csak akkor lehet önkéntes, ha megfelelő információk ismeretében születik. Nem nevezhetjük önkéntesnek azt a döntést, melyet a döntés következményeinek ismerete nélkül hoznak. Például a formálisan beleegyezést kifejező szülői aláírások ellenére sem ismertük el a cigány kisebbségi oktatás szülői kezdeményezését, amikor kiderült, hogy az iskola által előre legépelte papírt írták alá a szülők, a

papíron csupán a Kotv. paragrafusa szerepelt, az oktatás tartalma, neve, körülményei nem; és a szülők ténylegesen sem voltak tisztában azzal, hogy az aláírásuk alapján gyermekeiket a többiektől elkülönülten, csökkentett tananyag alapján, kevésbé képzett pedagógusokkal fogják tanítani.

1. 2. Az elkülönülés célja

Másrészt, a különbség az elkülönülés céljában van. Míg az autonómia esetében a kulturális hagyományok, a nyelv megőrzése a cél, addig a tudatos szegregáció esetében a hátrányos helyzetű polgárok kizárása valamely szolgáltatásból, arra szorításuk, hogy egy meghatározott területen éljenek, stb. A spontán szegregáció esetében egy migrációs folyamat következményeként alakul ki a szociológiailag és sokszor etnikailag is homogén lakóközösség, illetve a jobbmódúak elköltözését nem csak a romló munka- és infrastrukturális körülmények, hanem a hátrányos helyzetű lakók számának növekedése is motiválja.

A “cél” fontosságát a magyar jogalkotó is elismerte, amikor megtiltotta olyan szakkörök, diákkörök és egyéb tanulói, hallgatói, szülői vagy más szervezetek működését, amelyek célja más személyek vagy csoportok lejárata, megbélyegzése vagy kirekesztése. (Ebtv. 27. § (4))

1. 3. Az azonos minőség

A különbség harmadik összetevője is lényeges: az autonómia közösségében a kulturális értékek megőrzése nem eredményezi az életszínvonal csökkenését. A szegregálódott települések, kerületek ezzel szemben mindig leromló infrastruktúrát, csökkenő, vagy megszűnő munkalehetőséget, rosszabb minőségű szolgáltatásokat, összességében: az átlagnál rosszabb körülményeket jelentenek.

Az oktatási szegregáció fogalmánál a jogszerű elkülönülés lényegi eleme nem csupán az önkéntesség, hanem az is, hogy az oktatásban résztvevőt emiatt semmilyen hátrány ne érje; az oktatás megfeleljen az állam által előírt követelményeknek.¹⁸ (Tehát nem szabad “rosszabb körülmények” között, azaz kevésbé képzett pedagógusokkal, rosszabb

¹⁸ Ebtv. 28. § (2): “Nem sérti az egyenlő bánásmód követelményét, ha

a) közoktatási intézményben a szülők kezdeményezésére és önkéntes választása szerint, ... olyan ... kisebbségi vagy nemzetiségi oktatást szerveznek, amelynek célja vagy tanrendje indokolja elkülönült osztályok vagy csoportok alakítását; feltéve, hogy emiatt az oktatásban résztvevőket semmilyen hátrány nem éri, továbbá ha az oktatás megfelel az állam által jóváhagyott, államilag előírt, illetve államilag támogatott követelményeknek.”

tárgyi körülmények mellett, csökkentett követelményszinten tanítani.)

Összegzésül tehát: az önkéntesen választott, mások kizárására nem irányuló és azt nem is eredményező, mások részére rosszabb körülményeket nem generáló elkülönülés esetén nem beszélhetünk szegregációról.

2. Nemzetiségi oktatás kontra szegregált oktatás

A nemzetiségi oktatásnak a kisebbség kulturális értékeinek, történelmének, irodalmának, hagyományainak és nyelvének megismerését kell biztosítania. A 32/1997. (XI. 5.) MKM rendelet a többi magyarországi kisebbség mellett, a cigányság vonatkozásában is meghatározta a nemzetiségi oktatás tartalmát. Az ún. cigány kisebbségi oktatás szabályozása azonban 2002. végéig visszaélésekre adott lehetőséget: ez az oktatási forma a nemzetiségi elemek mellett "felzárkóztató" feladatokat is tartalmazott. Vizsgálataink szerint a cigány kisebbségi oktatást sok esetben a szülők formális egyetértésével; csupán a kiegészítő normatíva megszerzése, és a cigány tanulók elkülönítése érdekében; az átlagnál rosszabb körülmények között és alacsonyabb oktatási színvonalon szervezték meg.

Azt, hogy az önkéntes, az identitás megőrzése, vagy megerősítése, a nyelv ápolása céljából történő elkülönülés nem szegregáció, legjobban a Gandhi gimnázium példázza. Az iskolát többségében a cigány közösség tagjai alapították, azzal a céllal, hogy saját értelmiséget neveljenek, akik aztán képviselni tudják a cigányságot, részt vehetnek a cigányságról hozandó döntésekben, és előmozdíthatják az identitás, kultúra, nyelv megőrzését. Fontos, hogy az ott folyó oktatás minősége megfelel a többi középiskola színvonalának, sőt ismereteink szerint a továbbtanulási arány jobb az országos mutatóknál.¹⁹

3. A "Separate but equal" (az "elkülönült, de egyenlő") elve

Az Egyesült Államok Legfelsőbb Bírósága 1896-ban a Plessy c. Ferguson ügyben kimondta, hogy nem sérül az egyenlő bánásmód elve, ha a feketék és a fehérek lényegében azonos minőségű szolgáltatásban részesülnek, még ha ezen szolgáltatások elkülönítettek is. A doktrína szerint feketék és fehérek iskolája egyenlő, ha az épület, a tanmenet, a tanárok képesítése, a

¹⁹ Az iskola igazgatója által adott tájékoztatás szerint a diákok 90 százalékban továbbtanulnak: 65-70 százalékuk főiskolákon, egyetemeken; 20 százalékuk pedig OKJ-s szakmát tanul.

bizonyítvány és a többi “kézzel fogható” (“tangible”) tényező azonos minőségű. Ezt az elvet bírálta felül a Legfelsőbb Bíróság 1954-ben amikor a Brown c. Board of Education ügyben²⁰ kimondta, hogy a fekete és a fehér gyerekek elkülönítése az államilag fenntartott iskolákban kizárólagosan faji alapon, a fekete gyermekekre nézve az egyenlő bánásmód elvének megszegését jelenti, még akkor is, ha a fizikai körülmények és minden “kézzel fogható” tényező egyenlő.

A Bíróság így érvelt: “az azonos korú és képességű gyerekek kizárólag faji alapon történő elkülönítése a feketékben a közösségen belüli helyükkel kapcsolatban kisebbségi érzést kelt, és ez oly módon hathat a szívükre és elméjükre, ami valószínűleg soha többé nem orvosolható. ... A kisebbségi érzés pedig kihat a gyermek tanulási motivációjára. ... Összegzésül: az “egyenlő, de elkülönített” elve nem használható a közoktatás területén. Az elkülönített oktatási körülmények lényegileg egyenlőtlenek”²¹

Mint láttuk az elkülönítés – még ha egyenlő körülmények biztosítása mellett történik is –, a magyar jog szerint sem nélkülözheti a törvényes cél és az önkéntesség elveinek teljesítését.

A tiszatarjáni ügyben született, mára már jogerős ítélet azonban precedens értékű abban a tekintetben, hogy először mondta ki magyar bíróság: gyermekek indokolatlan elkülönítése társaiktól pszichés és erkölcsi kárt okoz. (A felperesi képviselő párhuzamot vont a tiszatarjáni és az amerikai Brown ügy között. Bár a magyar ügy érintettjei csak részben voltak romák, az elkülönítés szempontja nem az etnikai hovatartozás, hanem a “problémás” tanulók kiszűrése volt. Az ésszerű ok nélküli elkülönítés azonban a kirendelt gyógypedagógus-pszichológus szakértők szerint a Brown ügyben is megállapított pszichés károkat okozta.)²²

Beszélni kell az elkülönítésnek a többségi társadalomhoz tartozó gyerekekre tett hatásáról is: “Az elkülönítés megerősíti és pszichésen kondicionálja a többség és a kisebbség közötti távolságot, így

20 Brown v. Board of Education, 347 U.S. 483 (1954)

21 “to separate them from others of similar age and qualifications solely because of their race generates a feeling of inferiority as to their status in the community that may affect their hearts and minds in a way unlikely ever to be undone.” “A sense of inferiority affects the motivation of a child to learn.” “We conclude that, in the field of public education, the doctrine of “separate but equal” has no place. Separate educational facilities are inherently unequal.”

22 A BAZ Megyei Bíróság 2004. június 1-én kelt ítéltében összesen 3 650 000 forint kártérítés megfizetésére kötelezte Tiszatarján és Hejőkürt községeket amiatt, hogy az általuk fenntartott általános iskolában 1994 és 1999 között 10 gyermeket társaiktól elkülönítve, eltérő tanterv szerint oktattak annak ellenére, hogy a gyermekek nem voltak értelmi fogyatékosok.

felmérhetetlenül káros hatása van a többséghez tartozó gyermekekre is.”²³

4. Szabad iskolaválasztás kontra egyenlő bánásmód?

A jászladányi alapítványi iskola ügyében²⁴ merült fel a “szabad iskolaválasztás” jogának²⁵ és a diszkrimináció-mentes oktatáshoz való jognak a szembenállása.

A két jog szembeállítása véleményünk szerint hibás problémafelvetést takar. Ugyanis nem csak az alapítványi iskolát választó szülőknek – és a konkrét esettől eltekintve a az elitoktatást választó szülőknek – van iskolaválasztási joga, hanem azoknak a szülőknek is, akiknek a gyermekei nem iratkozhattak be ebbe az iskolába, illetve – akiknek információk hiányában, érdekérvényesítő képességük gyengesége miatt gyermekei a hátrányos helyzetűek iskolájába szorulnak. A konkrét esetben a kirekesztett gyermekek a közpénzeket az alapítványi iskolába “átcsoportosító” önkormányzat eljárása miatt, az addigiaknál, és a létrejött “alapítványi” iskolánál alacsonyabb színvonalú oktatásban részesülnek.

Szociológiai felmérésekből is tudjuk, hogy az elkülönített gyermekek szülei nagy többségükben ellenzik a szegregációt.²⁶ A konkrét esetben, Jászladányban a szülők egy része meg is próbálta gyermekét beírni – sikertelenül – az alapítványi iskolába. Nem a “gazdag” szülők szabad iskolaválasztása és a “szegény” szülők és gyermekeik diszkrimináció-mentességhez való joga áll tehát szemben egymással. Az iskolaválasztás akkor szabad, ha mindenki számára az. Álláspontunk szerint a probléma helyes megközelítése tehát, hogy az államnak, az Alkotmány előírásainak megfelelően, minden állampolgárnak biztosítania kell az iskolaválasztás jogát.²⁷

23 Lannert Judit: A társadalmi kirekesztődés folyamata az oktatásban, 32. o. KSH, A szegénység és a társadalmi kirekesztődés folyamata, tanulmányok, 2004.

24 2109/2001 sz. ügyünk

25 Alkotmány 67. § (2): “A szülőket megilleti az a jog, hogy a gyermeküknek adandó nevelést megválasszák.”

26 Havas Gábor, Kemény István, Liskó Ilona: Cigány gyerekek az általános iskolában, Oktatókutató Intézet Új Mandátum Könyvkiadó Bp. 2002. 105. oldal “A cigány szülőkkel készített adatfelvétel során 46 olyan szülő válaszolt kérdéseinkre, akinek a gyereke elkülönített “cigány” iskolába, és 97 olyan szülő, akinek a gyereke elkülönített “cigány osztályba” jár. Válaszaik szerint döntő többségük (80-85%) mindkét fajta elkülönítést ellenzi.”

27 Az Alkotmány 8. §-ának (1) bekezdése szerint az államnak nemcsak az a kötelessége, hogy tiszteletben tartsa az alapvető jogokat, hanem az is, hogy védje ezeket a jogokat. A 64/1991. (XII. 17.) AB határozat megfogalmazása szerint az államnak ki kell alakítania az egyes alapjogok megvalósításához szükséges jogszabályi, valamint szervezeti feltételeket, és ennek során tekintettel kell lennie mind a többi alapjoggal kapcsolatos, mind pedig egyéb alkotmányos feladataira is.

VI. Az oktatási szegregáció megállapításának lehetőségei és a jogkövetkezmények

Milyen jogi eljárások biztosítottak az oktatási szegregáció elleni fellépésre, és milyen jogkövetkezményeket alkalmazhatnak az illetékes szervek?

1. Az ombudsmani eljárás

Az ombudsman gazdag vizsgálati eszköztárral rendelkezik, eljárásának módját – a törvény keretei között – maga választja meg. (Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) 17. § (1): “Az országgyűlési biztos ... a célszerűnek tartott intézkedést - e törvény keretei között - maga választja meg.”) Ezt, a helyzet feltárásának előnyös pozícióját azonban ellenpontozza az, hogy az ombudsmani ajánlások és kezdeményezések nem kötelező erejűek. Az ombudsmani megállapításoknak a végrehajtását, azok feltáró és meggyőző ereje, az érvelés helyessége kell, hogy előmozdítsa. Ez a jellegzetesség az eljárás előnyévé is alakítható, az együttműködésre és a segítség nyújtására helyezett hangsúly az oktatási szegregáció felszámolásában – miután legtöbb esetben több évtizede kialakított “rendről”, meggyőződésről, helytelen szemléletről van szó – ha látványosan gyorsan nem is, de hosszú távon eredményt hoz.²⁸ Az országgyűlési biztos legtöbb esetben a szegregáció felszámolásának nem “csupán” jogi kötelezettségére mutat rá, de a civil szférával együttműködve konkrét pedagógiai szakmai segítséget is nyújt az integráció megvalósításához.

Talán nem érdektelen ismét megemlíteni a 2003. évi beszámolóban írtakat: a diszkrimináció elleni hatékony fellépéshez kötelező erejű, egyedi döntések meghozatalára van szükség. Ezt a hatáskört állásponturnk szerint a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa is hatékonyan elláthatná, amennyiben bővítenék a jogszabályban meghatározott eljárási lehetőségét. A kisebbségi ombudsman hatáskörének bővítése mellett szólnak az alábbi érvek:

- A kisebbségi biztos 8 év tapasztalatával rendelkezik az etnikai alapú diszkrimináció elleni fellépések terén,

²⁸ Az ombudsmani kezdeményezések és ajánlások többségükben követésre találhatnak.

- a különböző diszkriminációtípusok nem tartoznak azonos "súlycsoportba": az etnikai diszkrimináció az élet szinte minden területén fellelhető, ezért nem eredményezhet hatékony fellépést valamennyi diszkriminációfajta azonos súlyú és módszerű kezelése, - ez a megoldás teljes mértékig megfelelne a 2000/43/EK irányelv támasztotta elvárásoknak; ezen a módon biztosítani lehetne, hogy a jogsértéseket egy teljes mértékben független szerv vizsgálja ki.

2. A közigazgatási eljárások

a.) Semmisségi eljárás

2003. szeptember 1-jén lépett hatályba a hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütköző fenntartói illetőleg intézményi döntések semmisségének szabálya.²⁹ A semmis intézkedések megtámadására rendelkezésre áll a közoktatási törvényben biztosított eljárási rend. A Kotv. 84. §-a alapján a jogszabálysértő intézményi döntéseket másodfokon a fenntartó, ezt követően a bíróság bírálja el. Amikor a döntést helyi önkormányzat, illetve szervei hozzák, és a helyi önkormányzatokról szóló törvény alapján az ügyben a közigazgatási hivatal vezetője gyakorolja a törvényességi ellenőrzés jogkörét, akkor a döntés megtámadására ezt a törvényt kell alkalmazni.

A fenntartói irányítás, illetőleg az intézményi hatáskörben hozott, az egyenlő bánásmód követelményét sértő, illetve a gyermek mindenkifelett álló érdekével ellentétes döntés semmis. A semmis döntés érvénytelenségére bárki határidő nélkül hivatkozhat. A bírósági eljárás előtt, az eljárást megindítónak előzetes egyeztető eljárást kell kezdeményeznie a döntéshozónál. A semmisség megállapítását az kérheti, akit a döntés érint, ha pedig ez nem állapítható meg: bárki. A semmisség megállapítása határidő nélkül kezdeményezhető. Fontos, hogy a semmisségi eljárásban is megfordul a bizonyítási teher. (A döntéshozónak kell bizonyítania, hogy nem áll fenn a semmisségi ok.)

Milyen jogkövetkezményeket állapíthat meg eljárás eredményeként a bíróság?

Reparatív szankciók: 1. jogsértés abbahagyása, jövőre nézve eltiltása attól,
2. elégtétel adás, ennek a jogsértő költségén nyilvánosság biztosítása,
3. jogsértés előtti állapot helyreállítása a jogsértő

²⁹ 2003. évi LXI. törvény 55. § (2), a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (Kotv.) 84. § (7)-(14)

részéről vagy költségén.

Represszív, bírságolás jellegű szankció: a jogsértés alapján keletkező, egy költségvetési évre számított megtakarításnak a Közoktatási Fejlesztési Célelőirányzatba történő befizetése.

Oktatási szegregáció miatti semmisségi eljárás lefolytatásáról nincs tudomásunk.

b.) Az OKÉV (Országos Közoktatási Értékelési és Vizsgaközpont) hatósági ellenőrzése

A Kotv. módosításáról rendelkező 2003 évi LXI. törvény 66. § (2) bekezdése adott felhatalmazást az OKÉV számára, hogy a közoktatási intézményekben hatósági ellenőrzés keretén belül vizsgálhassa a hátrányos megkülönböztetés tilalmára vonatkozó rendelkezésekben foglaltak megtartását. Ez a jogszabályi felhatalmazás 2003. szeptember 1-jén lépett hatályba.

Az OKÉV eljárására az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (Áe.) szabályait kell alkalmazni.

Eljárása eredményeként az alábbi jogkövetkezményeket alkalmazhatja:

1. felhívja a közoktatási intézmény vezetőjét a szabálytalanság megszüntetésére és erről a fenntartót is értesíti,
2. kezdeményezi az oktatási miniszternél, hogy forduljon a közigazgatási hivatal vezetőjéhez a törvénytelenység megszüntetése érdekében,
3. felügyeleti bírságot szabhat ki (max. 100 000 Ft).

Az OKÉV megkeresésünkre beszámolt az eddigi és a folyamatban lévő hatósági ellenőrzésekről: A jászladányi Antal Mihály Alapítványi iskola ügyében 2004. januárjában készült el a jelentésük. Jelenleg pedig két iskolában folyik eljárás az oktatási miniszter utasítása alapján.

c.) A Hatóság eljárása

A 2004. január 27-én hatályba lépő Ebtv. a diszkrimináció és így a szegregáció megállapítására folytatandó eljárást szabályozza. Az Ebtv. az egyenlő bánásmód követelményének érvényesítését országos hatáskörű közigazgatási szervre (Hatóság), vagy külön törvény alapján erre hatáskörrel rendelkező más közigazgatási szervre bízta. A Hatóságra vonatkozó törvényi rendelkezések 2005. január 1-jén lépnek hatályba. (Ezekben a hónapokban folyik a hatósági eljárás részletszabályainak kidolgozása. A Kormányrendelet azonban e jelentésünk elkészítésekor még

nem született meg.)

Az általános szabályok között, néhány, a diszkrimináció természetéből következő eljárási specialitás található: összhangban a 43/2000/EK irányelv 8. cikkével, speciális bizonyítási eljárást állapít meg. Az állítólagos jogsértőnek kell bizonyítania, hogy betartotta, vagy nem volt köteles betartani az egyenlő bánásmód követelményét. Ez a szabály nem vonatkozik a büntetőeljárásra és azokra az eljárásokra, ahol a tényállás feltárása valamely hatóság feladata, pl. államigazgatási, szabálysértési eljárás.

Az Ebtv. bevezeti a közérdekű kereset lehetőségét is. Az Ebtv. 20. § szerint társadalmi és érdekképviselői szervezet is indíthat személyiségi jogi ill. munkaügyi pert, ha a jogsértés személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érinti és az egyenlő bánásmód követelményének megsértése olyan tulajdonságon alapult, amely az egyes ember személyiségének lényegi vonása. Az Alkotmánybíróság eddig a vallási és más világnézeti meggyőződést, illetve a nemzeti vagy etnikai hovatartozást tekintette a személyiség ilyen lényegi vonásának.

A Hatóság részben reparatív (jogsértés megszüntetésének elrendelése, jogsértés továbbfolytatásának megtiltása), részben represszív (jogsértést megállapító határozat nyilvánosságra hozatala, bírság kiszabása 50 000 Ft-tól 6 000 000 Ft-ig) szankciókat alkalmazhat majd. A szankciók együttes alkalmazására is mód lesz. A Hatóság határozata ellen nincs helye fellebbezésnek, csak bírósági felülvizsgálatnak.

d.) A közigazgatási eljárások kapcsolata

A hatályos jogszabályok szerint tehát, az oktatási szegregáció megállapítására három különböző szerv is – eltérő eljárásban és eltérő szankciós rendszerrel –, hivatott lehet. Az Ebtv. 15.§ szerint a fél választása illetve a “megelőzés elve”³⁰ dönti el, hogy melyik szerv előtt indul eljárás.

Az a megoldás, hogy a szankciók az eljáró hatóság függvényében különbözőek lehetnek, felveti a jogbiztonság sérülésének veszélyét.³¹ Sérül a jogbiztonság elve ugyanis, ha ugyanazon jogsértés miatt az eljáró hatóságtól függően különböző típusú és súlyú szankciókat alkalmaznak. (Lásd pl. a bírság maximumok eltérő összege.)

30 Fő szabály szerint, ha valamely hatáskörrel rendelkező szerv előtt eljárás indult, más közigazgatási szerv ugyanabban az ügyben nem járhat el.

31 Szajbély Katalin: A magyar antidiszkriminációs szabályozás szankciórendszere a közösségi követelmények fényében, kézirat

A problémát tovább növeli az eltérő számú jogorvoslatok rendszere. Míg a Hatóság határozata ellen nem lehet fellebbezni, hanem rögtön bírósághoz lehet csak fordulni, addig az OKÉV eljárására az Áe. általános szabályait kell alkalmazni, tehát eltérő számú jogorvoslati eszköz vehető igénybe.

A jog útvesztőiben járatlan ügyfél könnyen dönthet saját érdekeivel ellentétesen: a korlátozottabb reparációt nyújtó és kisebb bírságot kiszabó szerv eljárása mellett.

3. A polgári peres eljárás

A polgári peres eljárásra annál inkább szükség lehet a közigazgatási eljárás után, vagy mellett, mert anyagi kompenzációra másképp nem nyílik lehetőség. A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.) 76. § szerint a személyhez fűződő jogok sérelmét jelenti az egyenlő bánásmód követelményének megsértése is, így a törvény 84. § (1) bekezdése szerinti (megállapítás, abbaahagyásra kötelezés, elégtétel, a jogsértő jelleg megszüntetése, kártérítés, közérdekű bírság iránti) polgári jogi igényeket támaszthat a jogában sértett személy. Kimondottan iskolai diszkrimináció, szegregáció ügyében két esetben ismert sikeres peres ügy: a tiszavasvári különballagtatás³², és a tiszatarjáni kiségitő oktatás esetei.³³

Ennek elsősorban információhiány, az érintettek alacsony érdekérvényesítő képessége, félelme, kiszolgáltatottsága az oka. Ezen részben az IM antidiszkriminációs hálózata, és a “nép ügyvédjei” segíthetnek. A polgári jogi eljárás során azonban a könnyített bizonyítás nem alkalmazható, ezért a jövőben is csak az egyértelmű bizonyítékokat felsorakoztató esetekben jelent majd megoldást.

32 lásd. BH 2002. 90 A jogerős ítélet megállapította, hogy az alperes megsértette a felperesek személyhez fűződő jogát azzal, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütköző módon az általa fenntartott B.E. Általános Iskolában 1999. június 15. napján a felperesek “ballagtatása” külön történt és általános tanulói jogviszonyuk fennállása alatt a tornaterem használata számukra nem volt biztosított. Kötelezte továbbá az alperest, hogy fizessen a 13 kiskorú felperesnek személyenként 100 000 Ft nem vagyoni kártérítést.

33 A B-A-Z. Megyei Bíróság 2004. június 1-jén kelt ítéletében összesen 3 650 000 forint kártérítés megfizetésére kötelezte Tiszatarján és Hejőkürt községeket amiatt, hogy az általuk fenntartott általános iskolában 1994 és 1999 között tíz gyermeket társaiktól elkülönítve, eltérő tanterv szerint oktattak annak ellenére, hogy a gyermekek nem voltak értelmi fogyatékosok. Az ítélet precedensértékű abban a tekintetben, hogy először mondta ki magyar bíróság: *gyermekek indokolatlan elkülönítése társaiktól*, és megbélyegzése *pszichés és erkölcsi kárt okoz*. Az eset kárvallottjai fele-fele arányban romák és nem romák, így az elkülönítés szempontja nem elsősorban az etnikai hovatartozás, sokkal inkább a “problémás” tanulók kiszűrése volt. Az ítélet jogerős.

4. A fegyelmi eljárás

Alapvető szabály, hogy a közalkalmazott fegyelmi vétséget követ el, ha a közalkalmazotti jogviszonyból eredő lényeges kötelezettségét vétkesen megszegi.³⁴ A tanulóra, vagy a tanulók egy csoportjára irányuló hátrányos megkülönböztetés kétségtelenül olyan lényeges kötelezettség megszegését jelenti, amely súlyánál fogva, a törvény szerint, abba a körbe kellene hogy tartozzon, melyben az eljárás megindítása kötelező.

Tapasztalataink szerint a munkáltatók a legritkább esetben indítanak a diszkrimináció miatt fegyelmi eljárást. Működik az "intézményes érdek", a munkavállaló védelme: az óvodavezetők, iskolaigazgatók informális beszélgetésen próbálják tisztázni a helyzetet, valójában a kollégájuk kimentésére irányuló szóbeli eljárást folytatnak le, szankció nélkül. Vagyis: a fegyelmi eljárás a diszkrimináció feltárására és szankcionálására legtöbbször csak elvi lehetőség.

5. A szabálysértési eljárás

A Kotv. módosításáról rendelkező 2003. évi LXI. törvény 66. § (2) bekezdése ruházta fel az OKÉV-et azzal a jogkörrel, hogy a Kotv. 95/A. § (4) bekezdése szerinti hatósági ellenőrzések során tapasztalt, az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII.28.) Korm. rendelet XI. fejezetében meghatározott, a közoktatás rendjét veszélyeztető szabálysértések esetén szabálysértési hatóságként lépjen fel.

Az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII.28.) Korm. rendelet 142. § (5) bekezdése szerint:

"Aki a gyermeket, tanulót a közoktatásra vonatkozó rendelkezések szándékos megszegésével hátrányosan megkülönbözteti, százezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható."

Az OKÉV tájékoztatása szerint a szabályozás hatályba lépése óta szabálysértési eljárás lefolytatására még nem került sor. A szabálysértési jog jellegzetességei alapján valószínűsíthetjük, hogy a jövőben sem találkozunk majd e tényállás gyakori alkalmazásával. A szabálysértési jog szankciója alkalmatlan az attitűdök megváltoztatására, a diszkriminációs jelenségek kezelésére.

³⁴ A vonatkozó részletszabályokat a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1993. évi XXXIII. törvény 45-54. §§-ai tartalmazzák.

6. A büntető eljárás

A diszkrimináció-tilalom szerepel a Btk. több törvényi tényállásában is³⁵, azonban nem önállóan, hanem súlyosan büntetendő bűncselekmények részselekményeiként, motívumaként, illetve minősítő körülményként. Számos bűncselekménynél az “aljas indokból, illetve célból” való elkövetés – ami a rasszista indokot is tartalmazza –, minősített eset, azaz súlyosabban büntetendő. Ha a Btk. maga nem is tartalmaz ilyen típusú minősített esetet, a bíróság a büntetéskiszabás során figyelembe veheti azt, mint súlyosító körülményt.

A hatályos büntetőjog az oktatási szegregáció szankcionálására nem tartalmaz rendelkezést, elvi lehetőségként a “kiskorú veszélyeztetése”³⁶ tényállás jöhet számításba, azonban ennek gyakorlati alkalmazásáról nincsenek értékelhető információink.

VII.

Az ombudsman erőfeszítései az oktatási integráció érdekében

Az ombudsman az oktatás/nevelés stratégiai jelentőségét szem előtt tartva mindig kiemelten foglalkozott az oktatási rendszerben fellelhető diszkriminációval. Az ügyek jelentős hányadát kitevő egyedi panaszok kivizsgálása mellett három átfogó vizsgálat is – a kisebbségi oktatás, a kiegészítő oktatás, és a felsőoktatás témájában – az oktatás kérdéseire koncentrált.

1. Az eltérő tantervű oktatás vizsgálata

1999-ben vizsgálatot folytattunk a cigány gyermekek *speciális oktatásáról*.

A vizsgálat megállapításai röviden:

³⁵ A Btk. tartalmaz a nemzeti, faji, etnikai, vallási csoport ellen irányuló bűncselekményeket: 155. § népirtás, 157. § apartheid, tiltja továbbá a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási csoport tagja elleni erőszakot 174/B §, és a közösség elleni izgatást: 269. §.

³⁶ “Btk. 195. § (1) A kiskorú nevelésére, felügyeletére vagy gondozására köteles személy, aki a feladatából folyó kötelességét súlyosan megszegi, és ezzel a kiskorú testi, értelmi vagy erkölcsi fejlődését veszélyezteti, büntetett követ el, és egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”

- gyakran tetten érhető volt, hogy működött az intézményes érdek – a gyógypedagógiai iskolákat feltöltik, és ebben a szakértői bizottságok segédkeztek;
- az áthelyezési eljárást megelőzendő, ritkán vállalkoznak az iskolák arra, hogy a gyermekekkel külön foglalkozva megkíséreljék elkerülni az áthelyezést. Az általános iskola szabadulni igyekszik a "problémás" gyermekektől;
- az általános iskolából nemcsak enyhe fokban értelmi fogyatékos gyermekeket irányítanak kiegészítő iskolába, hanem olyanokat is, akiket az általános iskolai pedagógusok nem tudnak, illetve nem próbálnak beilleszteni az általános iskolai osztályokba;
- a bizottságok eljárása sokszor rutinszerű, kérdés, hogy a rövid ideig tartó, egyszeri vizsgálat alkalmas-e a gyermekek képességeinek tényleges feltárására
- a fogyatékoság megállapítására használt tesztek a szociális körülményeik vagy kulturális különbözőségük miatt az átlagtól eltérő gyermekeket nagy arányban fogyatékosnak tüntetik fel;
- a kiegészítő osztályokat legtöbbször olyan gyermekekkel "töltik fel", akiknek a szülei nem rendelkeznek megfelelő információval az iskola zsákutcás jellegéről, a kiegészítő iskolák mibenlétéről, a visszahelyezés lehetőségéről és módjáról.

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának ajánlásai, kezdeményezései:

- 1) Jogalkotási javaslattal fordultunk az oktatási miniszterhez, hogy a közoktatás jogi szabályozás előkészítéséért felelős minisztérium vezetőjeként kezdeményezze az értelmi fogyatékos gyermekek nevelésével és oktatásával kapcsolatos jogszabályok felülvizsgálatát.
- 2) Ajánlással fordultunk az oktatási miniszterhez, hogy kezdeményezze szakmai konferencia megszervezését, melynek célja a fenti vizsgálat megállapításainak megvitatása.
- 3) Felkértük az oktatási minisztert, hogy folytasson vizsgálatot annak megállapítására, hogy milyen eszközökkel lehet a cigányságra, valamint a hátrányos megkülönböztetésre vonatkozó ismeretanyagot beépíteni a pedagógusképzés és továbbképzés rendszerébe.
- 4) Ajánlással fordultunk a megyei és fővárosi önkormányzatokhoz, mint a szakértői és rehabilitációs bizottságokat működtető pedagógiai intézetek fenntartóihoz, hogy szakmai ellenőrzés keretében *rendszeresen* ellenőrizzék és értékeljék a szakértői bizottságok munkáját.

Kezdeményezéseink és ajánlásaink eredményeképpen 2000-ben az

áthelyezés jogi szabályozása számos garanciális elemmel egészült ki³⁷.

A hozzánk érkezett panaszok és a konkrét ügyekben folytatott vizsgálatok ugyanakkor azt mutatták, hogy a probléma nem oldódott meg. Ezért 2002-ben további javaslatokat fogalmaztunk meg az oktatási tárcának:

- Javasoltuk, hogy az oktatási tárca végeztesse el a tesztek kultúra-kötöttségének vizsgálatát.
- Kértük, hogy segítsék elő a pedagógusképzés reformját, hogy a pedagógusok képesek legyenek megvalósítani az eltérő szociokulturális háttérű gyermekek együtt nevelését.

Az OM, kezdeményezéseinket részben megvalósítva beindította az “utolsó padból” elnevezésű programot. Ennek keretében

- A miniszter 2003. márciusában levélben hívta fel a szakértői bizottságok figyelmét arra, hogy tartsák be a fogyatékosná minősítés általánosan elfogadott 70 IQ pontos határát. (A jelenlegi gyakorlat szerint 86-os IQ pont alatt minősítik fogyatékosnak a gyermekeket.)
- A minisztérium szorgalmazza az áthelyezettek felülvizsgálatát, és a visszahelyezések ösztönzése céljából bevezette a visszahelyezett

37 Főbb jogszabályi módosulások

Az OM több helyen is módosította az áthelyezés mechanizmusát szabályozó jogszabályokat. (3/1998 OM rendelet - 14/1994 MKM rendeletet, 1999. évi LXVIII. tv a Közokt. tv-t)

– A szakértői véleményt a szülővel ismertetni kell, és a vélemény egy példányát számára át kell adni. Az ismertetés során fel kell hívni a szülő figyelmét arra, hogy a szakértői véleményben foglaltak végrehajtására csak abban az esetben kerülhet sor, ha az abban foglaltakkal egyetért és egyetértését aláírásával igazolja. Fel kell hívni a szülő figyelmét arra is, hogy amennyiben a szakértői véleménnyel nem ért egyet a jegyzőnél államigazgatási eljárást indíthat a szakértői véleményben foglaltak megváltoztatására. Ezt a tájékoztatást a szakértői véleménynek magának is tartalmaznia kell. (14/1994 MKM rendeletet 15.§ (1) bekezdés)

– az enyhe fokban értelmi fogyatékos és más fogyatékos tanuló fejlődését az első vizsgálatot követő egy év eltelte után, azt követően 12 éves koráig kétévenként, ezt követően háromévenként hivatalból felül kell vizsgálni. 14/1994MKMr. 20. § (4)

– A Közokt. Tv. 30. §(7) alapján lehetőség van arra, hogy a Szakértői Bizottság és a Nevelési Tanácsadó véleménye alapján az igazgató mentesítse a tanulót egyes tantárgyakból az értékelés és minősítés alól. Ilyenkor *egyéni fejlesztési terv* alapján egyéni foglalkozásom kell felzárkóztatni a tanulót. Az igazgató egyéni továbbhaladást is engedélyezhet.

– A Közokt. Tv.70. § (8) alapján mód van arra, hogy az első évfolyamot a Szakértői Bizottság és a Nevelési Tanácsadó véleménye alapján *előkészítő évként* szervezzék meg.

– A szülő önkéntes kérése alapján a bizottságnak figyelembe kell vennie a kisebbséghez tartozó gyermek anyanyelvi, szociokulturális sajátosságát. Erről a lehetőségről a vizsgálat megkezdése előtt minden szülőt írásban tájékoztatni kell. (14/1994 MKM rendeletet 5.§ (5) bekezdés)

– A szakértői vizsgálat megkezdéséhez a szülő jelenléte szükséges. (14/1994 MKM rendeletet 13. § (2) bekezdés)

– Lehetőség van a gyermek huzamosabb megfigyelésére, természetes közegében: “Ha két vizsgálat után sem állapítható meg minden kétséget kizáróan, hogy a gyermek, tanuló enyhe értelmi fogyatékos, a szakértői és rehabilitációs bizottság szakvéleményét a gyermek, tanuló fejlődésének *folyamatos figyelemmel kísérését* követően alakítja ki. A folyamatos figyelemmel kísérés *folyhat az óvodában vagy az iskolában*. A folyamatos figyelemmel kísérés ideje a szakértői és rehabilitációs bizottság javaslata szerint kettő-négy hónap”. (14/1994 MKM rendeletet 13. § (5)

gyermekek fejlesztésének lehetőségét biztosító normatívát, (az Utolsó padból program keretében 2083 fogyatékosnak minősített második osztályos diákot vizsgáltatott felül az OM független szakértők segítségével. 222 diákról derült ki, hogy valójában nem fogyatékos. Az indokolatlan fogyatékosként minősítés okai általában: óvodáztatás hiánya, magatartási, tanulási zavarok, szociális hátrányok.)

– A pedagógusképzésben és –továbbképzésben tervezik a pedagógusok felkészítését arra, hogy a többségi általános iskola feltételei között legyenek képesek a fogyatékos gyermekek tanulási nehézségeinek leküzdésére,

– További célok a szakértői bizottságok minőségfejlesztése és a mérési protokollok felülvizsgálata.

2. A cigány kisebbségi oktatás reformja

A 2000. évi beszámolóban részletesen elemeztük, hogy miképp válhatott a *cigány kisebbségi oktatási* forma a szegregáció eszközévé. A felzárkóztató és népismereti elemeket tartalmazó szabályozás azt sugallta, hogy a roma gyermekek összességükben véve fejlesztésre szorulnak, cigány mivoltuk miatt elmaradottabbak a többiekénél. A cigány kisebbségi oktatás sokszor a gyakorlatban is szegregációt valósított meg: ellenőrzéseink során számtalanszor fény derült arra, hogy csupán tantárgyi felzárkóztatásból álló nevelésről volt szó, amely egyben lehetőséget adott a cigány gyerekek többségtől való elkülönítésére és a kiegészítő normatíva felvételére. Jogalkotási javaslatunkra reagálva az OM 2002. végén törölte a cigány kisebbségi oktatás programjából a felzárkóztató jellegű területeket. (58/2002. (XI.29.) OM rendelet)

Javaslatot tettünk a jogi szabályozás olyan módosítására is, amelynek eredményeképpen az oktatási intézmények nemzetiségi/etnikai hovatartozásra való tekintet nélkül, az arra rászoruló gyermekek részére szervezik meg a felzárkóztató programokat. Az oktatási tárca 57/2002. (XI. 18.) OM rendeletével bevezette az ún. integrációs normatívát, amelynek célja a hátrányos helyzetű gyermekek integráltan történő képesség-kibontakoztató felkészítése. Ez a cigány gyerekek oktatását is jelentősen érinti és lehetővé teszi azt, hogy szegregáció nélkül elősegítsék egyéni fejlesztésüket. (Ehhez kétfajta oktatási támogatást lehet felhasználni: a képesség-kibontakoztató felkészítés után járó normatíva 2004-ben 20 000 Ft/gyermek, az integrációs normatíva ennek a háromszorosa: 60 000 Ft/fő. Előírás, hogy az ilyen felkészítésben részt vevő tanulók nevelése a többi tanulóval együtt, azonos osztályban folyjon, a gyermek fejlődését pedig az iskola a szülő bevonásával legalább három havonta értékelje.)

A reform eredményeként a nemzetiségi vonatkozású és a képesség kibontakoztatását célzó rendelkezések világos elválasztása megtörtént. Ezzel megszűnt a hátrányos helyzet etnicizálásának jogszabályi háttere.

A 32/1997. MKM rendelet módosításával reális esély teremtődött a romani és beás nyelvnek az iskolai oktatásban való tényleges megjelenésére is. (Az OKÉV felmérése szerint 2003-ban 3 iskolában tanulhatták az anyanyelvüket a roma gyerekek. 2003. őszétől 14 helyen romani, 10 helyen pedig beás nyelvoktatás indult.)

3. A kis létszámú osztályok vizsgálata

Vizsgálatot folytattunk a *kis létszámú osztályok* szervezésének és működtetésének roma gyermekek elkülönítését eredményező gyakorlatával kapcsolatban. Vizsgálatunk megállapította, hogy a kis létszámú osztályok szervezésének és működtetésének jelenlegi gyakorlata – a cigány kisebbségi oktatáshoz, valamint a sajátos nevelési igényű gyermekek eltérő tantervű osztályban történő tanításához hasonlóan – a roma gyermekek elkülönített oktatását eredményezheti. Ezért azt javasoltuk az oktatási miniszternek, készíttessen átfogó elemzést, értékelést arról, hogy:

- a nevelési-oktatási intézményekben hogyan szervezik meg jelenleg a kis létszámú osztályokat,
- a kis létszámú oktatás jelenlegi formájában eléri-e a célját, azaz az egyénre szabott nevelés, képzés mennyiben segíti elő a tanulók fejlesztését, oktatási integrációját, az ott tanuló gyermekek milyen eséllyel rendelkeznek tanulmányaik sikeres befejezésére, továbbtanulásra;
- azok működési gyakorlata nem eredményezi-e a roma tanulók szegregációját, közvetett diszkriminációját;

Az Oktatási Minisztérium vállalta a jelzett problémák feltárását, értékelését.

4. A magántanulói státusz problémája

A hozzánk érkezett panaszok tanúsága szerint a magántanulóvá nyilvánítás számos esetben a hátrányos megkülönböztetés eszközévé válik. Olyan beadványokat kaptunk, melyek szerint az iskola igazgatói a "problémás" tanulók szüleit rábeszélik arra, illetve bizonyos esetekben megfenyegetik őket, hogy kérjék gyermekeik magántanulóvá nyilvánítását. A sokszor alacsony érdekérvényesítő képességgel rendelkező cigány szülők nem tudnak védekezni az iskola "rábeszélése" ellen. A magántanulóvá váló gyermeknek azonban általában kevesebb lehetősége van a továbbtanulásra,

a megfelelő munkaerő-piaci pozíció megszerzésére.

Ezért felkértük az Oktatási Minisztériumot, hogy vizsgálja felül a magántanulóvá válás jogszabályi feltételeit és egészítse ki olyan garanciális elemekkel, amelyek megakadályozzák, hogy az iskolák ezt a jogintézményt a cigány tanulókkal szembeni hátrányos megkülönböztetés eszközeként használják. A kérésnek megfelelően az Oktatási Minisztérium a vonatkozó rendeletet módosította olyanformán, hogy “ha a tanuló – szülőjének választása alapján – tankötelezettségének magántanulóként tesz eleget, az erről való bejelentést követő három napon belül az iskola igazgatója beszerzi a tanuló lakóhelye, ennek hiányában tartózkodási helye szerint illetékes gyermekjóléti szolgálat véleményét, annak eldöntésére, hátrányos-e ez a megoldás a tanulónak. A gyermekjóléti szolgálat tizenöt napon belül köteles megküldeni véleményét.

A módosítás ellenére továbbra is kapunk erről a területről panaszokat. Az önkormányzat, az iskola és a gyermekjóléti szolgálat legtöbbször azonos oldalon állnak. Több panaszos is sérelmezte, hogy a gyermekjóléti szolgálat az iskolai és önkormányzati nyomásgyakorlást egyetértő szakmai véleményével támogatta. A jelenség mögött a cigány szülők sokszor kiszolgáltatott helyzete és az a szemlélet kereshető, amely a másságot csak az elkülönítés eszközével tudja kezelni.

5. Az egyetértési jog garanciális szerepe

A kisebbségi oktatás területén a kisebbségi önkormányzatokat számos kérdésben véleményezési, és egyetértési jog illeti meg.³⁸ Az egyetértési jog

³⁸ A Nektv. 29. § (1) bekezdése rögzíti a kisebbségi önkormányzat egyetértési jogát a jogalkotás szintjén: a helyi közoktatás kérdéskörében a kisebbségi lakosságot e minőségében érintő települési önkormányzati rendelet egyetértés-köteles. A második bekezdés általánosságban szögezi le, hogy a kisebbségek képzésére is kiterjedő önkormányzati döntésekhez be kell szerezni a kisebbségi önkormányzat egyetértését. Ennek a szakasznak tartalmi kifejtését már a Kotv. részletezi: a kisebbségi oktatásban résztvevő közoktatási intézményeket érintő legfontosabb kérdésekben: ezek létesítéséhez, megszüntetéséhez, fenntartói jogának átadásához, költségvetésének elfogadásához és módosításához, felvételi körzetének meghatározásához, tevékenységi körének módosításához, nevének megállapításához, szervezeti és működési szabályzatának jóváhagyásához ki kell kérni a kisebbségi önkormányzat egyetértését. A Kotv. az oktatás tartalmi kérdéseibe is beleszólást biztosít a kisebbségi önkormányzatnak: egyetértés-köteles a nevelési, illetve pedagógiai program jóváhagyása, végrehajtásának értékelése, illetve az intézményben folyó szakmai munka értékelése is.

hatékony eszköz lehet a kisebbségi önkormányzatok kezében a települési önkormányzatok által támogatott oktatási szegregáció elleni küzdelemben. Ezért volt alapvető fontosságú, hogy több éven keresztül megismételt jogalkotási javaslatunkra válaszul, 2003-ban a jogalkotó szabályozta a fenntartó és a kisebbségi önkormányzat egyet nem értése esetén követendő egyeztetési eljárást, és megegyezés hiányában a döntés megszületésének módját.

2003. márciusában a közoktatási törvény módosításával kapcsolatban megbeszélést folytattunk az oktatási tárca közigazgatási államtitkárával, aminek eredményeként a 2003. szeptember 1-jével hatályba lépett törvény tartalmazza az egyetértési jog gyakorlásának biztosítékait: kijelöli a “patt-helyzetekben” alkalmazandó *döntési fórumot*. Az új rendelkezés szerint (Kotv. 102. § (12) bekezdés) amennyiben a kisebbségi önkormányzat nem adja egyetértését egy kérdésben, és a felek közötti egyeztetés 15 nap alatt sem vezet eredményre, 9 tagból álló bizottságot kell létrehozni. A bizottságba 3-3 tagot delegál a kisebbségi önkormányzat, az önkormányzat és az Országos Kisebbségi Bizottság (OKB). Az OKB az országos szakértői névjegyzékben szereplő szakértők közül választja ki a jelölteket. A kilenc tagú bizottság maga határozza meg működési rendjét, azzal a megkötéssel, hogy döntését egyszerű szótöbbséggel hozza. A bizottság döntése pedig pótolja az egyetértést.

6. Az antidiszkriminációs jogalkotás ösztönzése

Mint korábban említettük, az ombudsman jogalkotási javaslataival folyamatosan igyekezett arra ösztönözni a jogalkotót, hogy a diszkrimináció fogalmait tisztázó, a tilalom hatályosulását szolgáló, részletes eljárási szabályokat és hatékony szankciórendszert tartalmazó szabályozás szülessen. 2000-ben átfogó antidiszkriminációs törvénytervezetet készítettünk, amelynek fogalmai valamint egyes eljárási és szankciós megoldásai nagyban befolyásolták a jogalkotás menetét. Közreműködtünk a Munka Törvénykönyv és a Közoktatási törvény diszkrimináció fogalmainak kidolgozásában, illetve szakértői véleménnyel és kritikával segítettük az Ebtv. megszületését.

A közoktatási intézmény vezetője megbízásának, illetve visszavonásának kérdésében csak az úgy nevezett kisebbségi oktatási intézmény esetén van egyetértési joga a kisebbségi önkormányzatoknak. A kisebbségi intézmény – a Köot. 121. § (6) bekezdése szerint – olyan közoktatási intézmény, ahol a kisebbségi oktatásban résztvevő gyermekek létszáma egy bizonyos arányt (25%) meghalad; az intézmény alapító okirata tartalmazza a kisebbségi nevelési/oktatási feladatot és az iskola ténylegesen ellátja azt.

7. Egyedi ügyek

Az ombudsman munkájának legnagyobb részét az egyedi panaszok alapján indított vizsgálatok teszik ki. Az oktatási szegregáció gyanúja legtöbbször az eltérő tantervű oktatással, a kislétszámú, illetve tagozatos osztályokkal, a magántanulói státusszal kapcsolatban merült fel. Vizsgálataink során az oktatással kapcsolatos dokumentumok részletes megismerése, a település és oktatási intézményeinek meglátogatása és az oktatásban résztvevőkkel való személyes megbeszélés is szerepet kap. A hozzánk érkező oktatási szegregációs panaszokkal összefüggésben az Oktatási Minisztérium, a civil szféra, a kisebbségi önkormányzatok bevonásával nem “csupán” jogi megállapításokat teszünk, hanem segítünk komplex (pedagógiai, oktatás-szervezési), az adott helyzetet orvosoló programokat kidolgozni a szegregáció felszámolására.

Néhány példa az ombudsman sikeres vizsgálataiból az oktatási szegregáció felszámolása területén: Tunyogmatolcson megszüntették a képességszerinti bontásban működő, valójában a roma és nem roma gyermekek elkülönítését megvalósító osztályszervezési gyakorlatot; Bogácson kezdeményezésünk eredményeként megszüntették a diákok különétkeztetését; Hencidán felszámolták a roma gyermekek elkülönített oktatását megvalósító kis létszámú osztályt, az óvodában megszüntették a roma gyerekek elkülönített ágyneműtartó használatát; Pátkán megszüntették a roma gyermekek jogellenes elkülönítését az étkezések során, és az integrált oktatás is megindult.

VIII.

A kormány és az oktatási tárca intézkedései³⁹

1. Deszegregációs jogalkotás

2002-től jelentős deszegregációs jogalkotási és pedagógiai reform kezdődött. A közoktatási törvény 2003. évi módosítása részletes antidiszkriminációs szabályozást tartalmazott a diszkrimináció fogalmainak meghatározásával és a diszkriminatív magatartást szankcionáló eljárási renddel (semmisség). A közoktatási törvényben új elemként jelent meg az iskolai szegregáció tilalma. Az egyenlő bánásmódról szóló 2003. évi CXXV. törvény (Ebtv.) hatályba lépésével 2004. jan. 27-től ezek a fogalmak

³⁹ Ez a fejezet az OM által összeállított vezetői összefoglaló (“A szegregáció felszámolásáról szóló jelentés” című kormányelőterjesztés tervezet) alapján készült, az abban közölt adatokat és információkat tartalmazza.

átkerültek ebbe a törvénybe.

2. Az integrációs normatíva

Az oktatási integráció megvalósítása érdekében két új oktatás-szervezési formát vezetett be a nevelési-oktatási intézmények működéséről szóló, az 57/2002 (XI.8.) OM rendelettel módosított 11/1994 (VI.8) MKM rendelet: a képesség-kibontakoztató és az integrációs felkészítést. A programokhoz kapcsolódó két normatíva ösztönzi az intézményeket a hátrányos helyzetű tanulók integrált nevelésére. Az oktatási miniszter 27.480/2003 számú közleményében kiadott pedagógiai keretrendszer pedig segíti az integrációs felkészítést vállaló iskolákat. Az oktatási program személyközpontú pedagógiai megközelítést alkalmaz.

3. Az Integrációs Hálózat

Az OM háttérintézményeként létrejött az Országos Oktatási Integrációs Hálózat (OOIH), amelynek feladata az integrált nevelés elterjesztése a közoktatási intézményekben és szakmai támogatás nyújtása. Az OOIH szakmai hálózat kiépítésére törekszik. Nyílt pályázat útján 45 általános iskolát (ún. "bázisintézmény") választott ki a Hálózat az integrált nevelés szervezeti és pedagógiai tartalmának kialakítására. A bázisintézményeket kistérségi koordinátorok segítik. Az OOIH tantestületi képzéseket szervez, összesen 74 ilyen zajlott le. A hatékony együttnevelés pedagógiai módszereinek – pl. a "kooperatív tanulás", a "tevékenységközpontú pedagógiák" – bemutatására került sor.

4. A nemzetiségi oktatás

A 32/1997. MKM rendelet módosításával, a felzárkóztató elemeknek a "cigány kisebbségi oktatás"-ból való kikerülésével és a romani és beás nyelvek, illetve a kultúra és hagyomány tanításának előtérbe kerülésével ez a kisebbségi oktatási forma alkalmassá vált a nemzetiségi oktatás céljának elérésére.

5. A multikulturális oktatás

Az előítéletes gondolkodás megszüntetésének egyik legfontosabb eszköze, hogy a kisebbséghez és a többséghez tartozók minél többet tudjanak

egymásról. Ezt segítheti elő a 14/2003. (V.27.) OM rendelet az érettségi vizsga követelményeiről szóló korábbi szabályozás módosítása, amely az irodalom, történelem és nyelvtan tantárgyak esetében beépíti az érettségi követelményrendszerbe a roma kultúra és történelem ismeretét. A multikulturális tananyagcsomag elkészítésére az OM Hátrányos Helyzetű és Roma Gyerekek Integrációjáért felelős Miniszteri Biztosi Hivatala pályázatot írt ki, 2004. nyaráig két tananyagcsomag készült el.

6. Roma származású munkanélküliek közoktatási intézményekben történő foglalkoztatása és képzése

Az Országos Foglalkoztatási Közalapítvány 2003-ban kétszer írt ki a pályázatot “roma származású munkanélküliek közoktatási intézményekben történő foglalkoztatás és képzése” címmel, összesen 42 közoktatási intézmény pályázott és 60 fő vesz részt a programban. (Azok a közoktatási intézmények pályázhattak, ahol a roma tanulók aránya eléri a 20%-ot. A pályázat célja, hogy a roma családok és a közoktatási intézmények közötti kapcsolat kiépítésének támogatásával elősegítsék a roma családok szolgáltatásokhoz történő hozzáférését.)

7. A hátrányos helyzet kompenzálásának további eszközei

16 évről 18-ra emelkedett a tankötelezettség korhatára (Kotv. 6. § (3)), ami fontos “kapaszzkodó” lehet, hiszen a hátrányos helyzetű rétegek egyik fő problémája az iskolarendszertől való korai távozás.

A Kotv. 65. § (2) bekezdése alapján a kötelező felvételt biztosító óvoda - ha a gyermek betöltötte a harmadik életévét - nem tagadhatja meg a hátrányos helyzetű gyermek, továbbá annak a gyermeknek a felvételét, aki jogosult a gyermek napközbeni ellátásának igénybevételére, illetve akinek a felvételét a gyámhatóság kezdeményezte. E rendelkezés alapján megvalósulhat a három éves óvodáztatás a hátrányos helyzetű gyermekek részére is.

Fontos szerepe lehet az iskolai sikerességet előmozdító, iskolán kívüli foglalkozást szervező “tanoda” szervezeti formának is. (Kotv. 95. § (1))

A Kormány programjának teljesülése keretében a hátrányos helyzetű gyermekek széles köre jut ingyen étkezéshez és tankönyvhöz. (2003 szeptember 1-től ingyenes az étkezés a rendszeres gyermekvédelmi támogatásban részesülő óvodás gyermekek számára. Ingyenes tankönyv jár a három és több gyermekes családban élő, a tartósan beteg, sajátos nevelési

igényű, egyedülálló szülő által nevelt 1-13. évfolyamon tanulók, továbbá a rendszeres gyermekvédelmi támogatásban részesülő 1-4. évfolyamon tanulók számára.)

8. Az "Utolsó padból" Program a nem fogyatékos gyermeke értelmi fogyatékosná minősítésének visszaszorítására

A Program keretében, 2004-ben 2083 tanuló felülvizsgálatára került sor, akiknek kb. 10%-át helyezték vissza normál tagozatra. A visszahelyezett gyerekek oktatására új normatívát vezettek be, a gyermekek visszavezetését az OOIH segíti, nyomon követi a tanulók fejlődését. Felmérés készült az eltérő tantervű tagozatokon a terápiás feltétel meglétéről, aminek főbb megállapításai a következők voltak: a tagozatok harmadában nincs – a törvény által egyébként kötelezően előírt – gyógypedagógus, csaknem harmadában a törvény által megengedettel ellentétes a csoportösszevonások módja, a tárgyi feltételek szinte kivétel nélkül rosszabbak a normál tagozaton tanulókénál. A felmérés eredményeit átadták a szakértő bizottságoknak, azzal a céllal, hogy a gyermekek oktatását végző intézményre történő javaslattételkor legyenek figyelemmel a terápiás feltételek meglétére.

9. Megerősítő intézkedések (affirmative action) a felsőoktatásban

2005. I. 1-én kerül bevezetésre a hátrányos helyzetű jelentkezőket az egyetemi felvétel során támogató rendszer. (269/2000. (XII. 26.) Korm. rendelet 19/A §) A szabály értelmében meghatározott százalékgig felvételt nyer a hátrányos helyzetű jelentkező, ha a megállapított ponthatár bizonyos százalékát eléri. A hátrányos helyzetű jelentkező fogalmát a rendelet tartalmazza.

IX.

Következtetések

A fentiekből látható, hogy fontos intézkedések történtek az országgyűlés, a kormányzat illetve az oktatási tárca részéről az oktatási szegregáció felszámolása érdekében.

A szegregáció, akár csak a társadalmon belüli szélsőséges egyenlőtlenség olyan társadalmi feszültségeket okozhat, amelyek a társadalmi, gazdasági

fejlődést is veszélyeztethetik. Az oktatási szegregáció csak az egyik megnyilvánulási formája a társadalomban lejátszódó kirekesztő folyamatoknak. Ezért felszámolásának kiindulópontja a társadalomban fellelhető kirekesztő folyamatok feltárása és összefüggéseik feltérképezése kell, hogy legyen. Csak ezután következhet a probléma komplex kezelése. Az oktatási szegregáció felszámolása érdekében tett intézkedések például sikertelenek maradnak a lakóhelyi szegregáció fennmaradása mellett.

Az integrációs normatíva a szegregált oktatás egyes formáinál – az egy iskolával rendelkező aprófalvak, illetve a cigány-többségű iskolák körében – nem jelent segítséget. Ezekben az esetekben ugyanis nincs kivel megvalósítani az integrációt. Az egész oktatási rendszert jellemző homogenizációra törekvő szemlélet és erős szelektivitás is további elkülönülések/elkülönítések kialakulásának veszélyére utal.

Fontosnak tartjuk megemlíteni a folyamatos hatásvizsgálat/monitoring szükségességét is. A cigány kisebbségi oktatás 1997-es jószándékú bevezetése és az azt követő szegregációt erősítő megvalósítása arra figyelmeztet, hogy a fenntartók számára bevételt jelentő, normatívával ösztönzött pedagógiai reform mindig felveti a formális, a lényegi megvalósítás nélküli “teljesítés” veszélyét. Ezért a minőségbiztosítás kialakulóban lévő, bizonytalan rendszerét nem tartjuk elégségesnek a folyamatos és az intézkedésekre/szabályozásra közvetlenül visszaható monitoring/hatáselemzés helyett.

Lényegesnek tartjuk a tanárok módszertani megújítása; a “frontális” tanítást felváltó “projekt módszer” elterjesztése; a lexikális tudás helyett a készségfejlesztésre, problémamegoldásra hangsúlyt helyező oktatás kialakítása érdekében tett erőfeszítéseket is. Nem szabad ugyanakkor elfelejteni, hogy az iskola csak leképezi a társadalom problémáit, gyökeres változást csak a társadalom egészét érintő szemléletváltással lehet elérni. A multikulturális képzés bevezetése mellett ezért fontosnak tartanánk az anti-diszkriminációs tréningek általános megszervezését az állami és önkormányzati szervek dolgozói számára.

Összefoglalva: a továbbiakban is fontos követelménynek tartjuk az oktatási szegregáció elleni hatékony fellépést. Ezért szükségesnek tartjuk a jövőben áttekinteni, hogy a meglévő fórumok képesek és alkalmasak-e a jogsértések feltárására és szankcionálására; e tapasztalatok alapján lehet állást foglalni abban a kérdésben, hogy milyen további lépések szükségesek az antidiszkriminációs jogalkotás és jogvédelem területén.